



Rivista IUS et SALUS

Roma, 17.9.2019

La vigenza dell'obbligo posto dalla l. 220/2010 alle Amministrazioni statali centrali di adottare un atto amministrativo generale per l'attuazione delle misure previste dalla legislazione nazionale in tema di prevenzione, contrasto e recupero dei fenomeni di ludopatia

di Francesco Giulio Cuttaia, Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università Roma Tre, Assegnista di Diritto sanitario presso l'Università Tor Vergata di Roma, Docente di Legislazione sanitaria presso l'Università degli Studi di Padova

Consiglio di Stato – sezione IV – 28 settembre 2017, sentenza n. 4539.

Pres. F. Patroni Griffi - Est. D. Di Carlo

Ministero Economia e Finanze, Ministero Salute, AAMS, Presidenza Consiglio dei Ministri (Avv. Gen Stato) c. Codacons (Avv. C. Rienzi e C. Giuliani) e S.II.P.a.C (non costituita in giudizio).

Programmazione, organizzazione e qualità dei servizi – Ludopatia – Amministrazioni statali

Disciplina legislativa della prevenzione, contrasto, recupero dei fenomeni di ludopatia, quale sistema a tutele crescenti.

Attuale vigenza della l. 220/2010 nella parte in cui prevede l'adozione di un decreto interdirigenziale quale strumento attuativo delle disposizioni legislative statali.

La vigenza dell'obbligo posto dalla l. 220/2010 alle Amministrazioni statali centrali di adottare un atto amministrativo generale per l'attuazione delle misure previste dalla legislazione nazionale in tema di prevenzione, contrasto e recupero dei fenomeni di ludopatia

di Francesco Giulio CUTTAIA

[SOMMARIO: 1. La definizione di un sistema normativo a tutele crescenti e gli obblighi delle Amministrazioni statali di darvi attuazione. - 2. le censure rivolte dalla Corte Costituzionale alla "inerzia" governativa. - 3. Le attività amministrative che risultano essere state svolte dalle Amministrazioni centrali. - 4. L'inottemperanza alle sentenze dei giudici amministrativi.]

1. La definizione di un sistema normativo a tutele crescenti e gli obblighi delle Amministrazioni statali di darvi attuazione.

Da tempo la problematica concernente la prevenzione e il contrasto del fenomeno della ludopatia, nonché il recupero di coloro che ne sono vittime, costituisce oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, il quale ha emanato norme che, pur ispirandosi di volta in volta a disegni strategici non sempre uniformi, hanno definito un vero e proprio sistema a tutele crescenti che copre diversi ambiti di intervento (dalla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, a quella della salute e, da ultimo, a quella del consumatore; dalla pianificazione e governo del territorio, alla adozione di specifici regimi fiscali) e trova costante alimento dalle legislazioni statale e regionale e dalla regolamentazione comunale.

In tale contesto, che invero si è sviluppato in modo non sempre organico e uniforme, appare decisiva la fase di attuazione dei principi affermati dalle fonti di normazione, grazie anche alla indicazione degli specifici strumenti da utilizzare.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 4539 del 28 settembre 2017 si colloca proprio sul versante inteso ad affermare la necessità dello svolgimento delle attività amministrative specificamente richieste dalla legge statale, nel caso di specie, dall'art. 1, co. 70, l. 220/2010.

Il contenzioso definito dal supremo organo di giustizia amministrativa trae infatti origine dalla circostanza che in base alla succitata disposizione legislativa è prevista l'adozione di un decreto interdirigenziale a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (ora incorporata nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) e del Ministero della Salute, d'intesa con la Conferenza Unificata, al fine di dettare le linee di azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente al gioco compulsivo.

Ebbene, tale decreto interdirigenziale avrebbe dovuto essere adottato entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della citata legge, termine, quest'ultimo, via via prorogato fino al 31 dicembre 2013, ma disatteso. A fronte della inerzia delle Amministrazioni interessate il CODACONS (Coordinamento di Associazione per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori) e la S.I.I.P.a.C (Società italiana di intervento sulle patologie complessive) proponevano una *class action* pubblica, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 finalizzata alla emanazione delle su indicate linee d'azione.

Il TAR adito (TAR Lazio, Roma, sez. II), con sentenza n. 7028 del 30 luglio 2012, accoglieva il ricorso, ordinando alle Amministrazioni inadempienti di adottare quanto di rispettiva competenza ai sensi della succitata norma.

Le Amministrazioni condannate proponevano appello al Consiglio di Stato deducendo, sostanzialmente, di non avere più alcun obbligo di emanare il decreto interdirigenziale in argomento, essendo nel frattempo intervenuta una nuova disciplina legislativa con il d.l. 13 settembre 2012, n. 158 (c.d. decreto Balduzzi), conv. nella l. 8 novembre 2012, n. 189 che avrebbe asseritamente disciplinato *ex novo* la materia oggetto del decreto interdirigenziale, provvedendo a individuare direttamente e con norme di rango primario le linee di azione contro i fenomeni ludopatici, da attuarsi con decreti legislativi delegati.

Le argomentazioni poste alla base delle impugnazioni non sono state considerate congrue dal Consiglio di Stato¹, il quale ha ritenuto tuttora vigente la norma contenuta nel più volte citato articolo 1, co. 7, l. 220/2010. Il Consiglio di Stato ha motivato la propria decisione ritenendo che il decreto Balduzzi non abbia avuto alcun effetto abrogativo della l. 220/2010, essendo principalmente incentrato sull'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, con particolare riferimento alle persone affette dalle malattie croniche, malattie, rare, nonché da ludopatia e riguardando "solo indirettamente e in modo mediato" la predisposizione di azioni di contrasto della ludopatia.

Il ragionamento fatto dai giudici di Palazzo Spada è che mentre la legge del 2010, nella parte che qui interessa, si propone come scopo l'adozione di linee guida per l'azione di contrasto alle dipendenze dal gioco, imponendo alle Amministrazioni la predisposizione di specifici strumenti amministrativi, il decreto Balduzzi "detta una disciplina di più ampio respiro", del tutto compatibile con quella prevista dall'art.1, co. 7, l. 220/2010, di talché le due previsioni normative sono da ritenersi tra di loro complementari "e avvinte, pertanto, da un nesso di continuità e di progressività nel sistema di tutela e di protezione, piuttosto che, invece, di reciproca esclusione".

¹ In particolare, la parte appellante esprimeva la considerazione secondo cui l'emanazione del decreto interdirigenziale "finirebbe per creare un'evidente incongruenza e distonia introducendo una disciplina, contenuta in un atto amministrativo (decreto interdirigenziale), che sarebbe necessariamente modificata, di lì a poco, da decreti legislativi di attuazione della legge delega con evidente inutile dispiego di attività amministrativa"

Ma al di là della valutazione di ordine rigorosamente formale, incentrata sull'assenza dell'efficacia abrogativa del decreto Balduzzi rispetto alla legge del 2010, non altrimenti desumibile in via interpretativa, è da ritenere che nella decisione del Consiglio di Stato abbia inciso anche una negativa considerazione della politica attuativa della legislazione statale svolta nella materia *de qua*. Infatti, dopo avere escluso che il decreto Balduzzi possa rappresentare un ostacolo all'adozione di un atto amministrativo generale (qual è, per l'appunto, il decreto interdirigenziale richiesto dalla l. 223/2010) viene fatto rilevare come tale provvedimento legislativo costituisca "un passo necessario verso l'attuazione di obiettivi posti dal legislatore in modo frammentato e rimasti, ancora, allo stato, lettera morta nonostante le tante leggi succedutesi in materia". Un'affermazione, questa, che può definirsi *forte* e che fa il paio con un'altra, contenuta sempre nella parte motiva della sentenza, la quale fa riferimento alla "continua e reiterata, in tutto o in parte, mancata attuazione delle misure volute dal legislatore".

2. le censure rivolte dalla Corte Costituzionale alla "inerzia" governativa.

La sentenza del Consiglio di Stato non manca di sottolineare come la stessa Corte Costituzionale, di recente, nel pronunciarsi sulla questione di legittimità dell'art. 7, l. r. Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante "contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico", in riferimento all'art. 117 co. 2, lett. h) e 3 Cost.², abbia stigmatizzato il mancato perfezionamento dei procedimenti amministrativi di attuazione delle disposizioni legislative, ancorché si riferisse segnatamente a quelle contenute nell'art. 7, co. 10 d.l. 158/2012 (che prevedeva l'adozione di un decreto interministeriale volto a definire i criteri delle distanze delle sale giochi da istituti di istruzione, strutture sanitarie e ospedaliere, edifici di culto e centri socio – ricreativi e sportivi) e nell'art. 1, co. 936 l. 28 dicembre 2015, n. 208 (che ha previsto l'adozione, entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata, di intese svolte a stabilire i criteri per la pianificazione urbanistica e la distribuzione dei punti di gioco sul territorio nazionale, intese da recepirsi con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti).

Proprio l'inerzia nell'esercizio delle potestà amministrative per l'attuazione delle cennate disposizioni di legge (unitamente al mancato esercizio da parte del Governo della delega legislativa conferitagli dall'art. 14, l. 11 marzo 2014, n. 23, riferita anche "all'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile" ai sensi della lett. a) del comma 2) avrebbe, a giudizio della Corte, reso "l'intero meccanismo inoperante" (con la conseguenza di far sì che non possa essere ritenuta paralizzata sine die la competenza legislativa regionale", tenuto conto del fatto che il tema delle "distanze" è da farsi rientrare nella materia della tutela della salute, oggetto di legislazione concorrente).

² Corte Cost. 11 maggio 2017, n. 108.

Le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale sono richiamate dalla sentenza del Consiglio di Stato ad ulteriore dimostrazione della mancata attuazione delle misure volute dal legislatore, la cui *ratio*, a parere del Consiglio di Stato, è riassumibile nella ferma volontà di pervenire “alla determinazione delle regole future di comportamento in materia di contrasto alla ludopatia con tutti gli strumenti posti a disposizione dall’ordinamento (atti amministrativi generali, regolamenti, decreti ministeriali o interministeriali, con il coinvolgimento delle altre amministrazioni in sede di Conferenza)”.

In conclusione, come è stato evidenziato in dottrina, la sentenza del Consiglio di Stato in argomento è da ritenere che contenga “l’implicito invito a provvedere al riordino della materia”³.

3. Le attività amministrative che risultano essere state svolte dalle Amministrazioni centrali.

Indipendentemente da ciò, rimane da vedere se, sia pur in maniera scoordinata e frammentata, si siano evidenziate attività amministrative in attuazione della legislazione statale finora intervenuta in materia di prevenzione, contrasto e recupero dei fenomeni di ludopatia.

A tal riguardo appare opportuno premettere che seppur il decreto Balduzzi non abbia avuto efficacia abrogativa nei confronti della disposizione contenuta nell’art. 1, co. 70, l. 220/2010, tuttavia non si può disconoscere la circostanza che esso abbia avuto una capacità, per così dire, assorbente, laddove ha prescritto modalità di azione amministrativa da ritenere più incisive rispetto ai risultati che ci si poteva attendere dalla emanazione del decreto interdirigenziale in argomento, quantomeno con riferimento ad alcuni profili.

La prima di queste modalità è rappresentata dalla istituzione dell’Osservatorio sulla ludopatia (previsto dall’art. 7, co. 10 d.l. 158/2012), dapprima con decreto dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli (emanato il 27 marzo 2013) e, successivamente, a seguito della modificazione introdotta dall’art. 1, co. 133, l. 23 dicembre 2014, n. 190, con decreto del Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze (emanato il 24 giugno 2015), il cui compito, oltre allo svolgimento delle attività di monitoraggio, è quello di procedere alla “definizione delle linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d’azzardo patologico (GAP) ai fini della predisposizione del decreto regolamentare di adozione delle linee guida” e di “valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d’azzardo e il fenomeno della dipendenza grave”⁴.

³ E. TAGLIASECCHI, *La disciplina delle misure dirette a contrastare il fenomeno della ludopatia dopo il Decreto Dignità: sistema a tutele crescenti o occasione perduta?*, in *Corti Supreme e Salute*, maggio – agosto 2018, p. 461.

⁴ Decreto Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze del 24 giugno 2015, art. 1, co. 2 lett. c) e d).

Pur in una logica di “sistema a tutele crescenti”, appare di tutta evidenza come, anche in virtù della composizione dell’Osservatorio⁵, l’emanazione del decreto interdirigenziale⁶ ex art. 1, co. 70 l. 223/2010 sembrerebbe quindi apparire ultronea rispetto ai profili specifici della prevenzione in ambito sanitario.

La seconda modalità è costituita dall’adozione del Piano D’Azione Nazionale, con efficacia temporale triennale, il quale definisce le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d’azzardo patologico GAP e il fenomeno della dipendenza grave.

Esso intende porsi come uno strumento strategico e di aiuto alla programmazione generale, al fine di coordinare e integrare gli interventi su tutto il territorio nazionale e indirizzare in maniera sostenibile le varie progettualità che possono essere messe in campo da varie e differenti organizzazioni operanti nel settore ed aventi diversi livelli di competenza e responsabilità (Amministrazioni centrali, regionali, locali, organizzazioni del privato sociale accreditato, dell’industria, dell’intrattenimento e della ricerca).

Il Piano è proposto e coordinato sotto l’aspetto tecnico e scientifico dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e definito in collaborazione con il contributo di membri ed esperti individuati dal Ministero della

⁵ L’Osservatorio è composto da tre rappresentanti del Ministero della Salute, tra cui il Direttore generale della Prevenzione sanitaria, che lo presiede; tre rappresentanti del Ministero dell’Economia e delle Finanze; tre rappresentanti della Conferenza delle Regioni; due rappresentanti di comprovata esperienza nominati dal Ministero della Salute; due rappresentanti della Presidenza del Consiglio; un rappresentante del Ministero dell’Istruzione, della Università e della ricerca scientifica; un rappresentante dell’Istituto Superiore di Sanità; un rappresentante dell’ANCI, altri rappresentanti designati da associazioni varie, tra cui il CODACONS.

La costituzione dell’Osservatorio costituisce, secondo M. CAVATAIO, tangibile espressione dell’attenzione riservata (ovviamente non solo in Italia) al gioco d’azzardo inteso come “una corporate social issue, tale per cui si auspica la stretta collaborazione tra Governo, operatori del comparto, comunità epistemiche e gruppi di pressione (sia quelli contrari, sia quelli favorevoli alla diffusione del gioco d’azzardo) al fine di sviluppare una integrated lifecycle model of problem gambling” (M. CAVATAIO, *Il profilo socio-demografico dei giocatori d’azzardo italiani: una analisi basata su dati di sondaggio. L’importanza dell’approccio pragmatico della gambling social responsibility*, in (a cura di F. LA ROSA) *Il gioco d’azzardo in Italia. Contributo per un approccio interdisciplinare*. Franco Angeli, Milano, 2016, p. 231.

⁶ Occorre aggiungere inoltre che uno schema di decreto inter dirigenziale era stato a suo tempo redatto a cura del capo dell’Ufficio Legislativo del Ministero dell’Economia e delle Finanze e inviata, ai fini dell’acquisizione dell’intesa, alla segreteria della Conferenza unificata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai competenti uffici dell’(allora) Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e del Ministero della Salute.

Con nota 403 del 4 agosto 2011, il Segretario della Conferenza unificata presso la Presidenza del Consiglio aveva inviato lo schema a tutte le componenti della Conferenza unificata, ma quest’ultima non ha mai deliberato al riguardo.

Dall’esame di tale schema possono trarsi utili considerazioni anche al fine di valutare l’attuale congruità della disposizione contenuta nell’art. 1 co. 70, l. 220/2010.

Il documento individua le linee di azione per la prevenzione con interventi finalizzati a fornire linee guida alle Amministrazioni locali per l’inibizione dell’accesso dei minori ai giochi in denaro e a dar vita a campagne di comunicazione mediatiche e campagne informative, con indicazioni specifiche da fornire agli operatori di gioco.

Le linee d’azione per il contrasto si risolvono nella predisposizione di una carta unica per il gioco lecito con vincita in denaro che dovrà costituire, a regime, il veicolo unico ed unitario per l’accesso a tutti i giochi pubblici in denaro e nella elaborazione di linee di indirizzo per gli esercenti nel settore del gioco lecito e di linee di indirizzo per la regolamentazione dell’offerta di gioco in denaro da mettere a disposizione degli Enti locali. Infine, le linee d’azione per il recupero si risolvono in un sostanziale rinvio alla competenza dei servizi di cura e recupero delle Regioni e delle Province autonome demandando ad un gruppo di lavoro la definizione di linee guida di ordine tecnico – scientifico in materia di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette da patologie.

Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca scientifica, dello Sviluppo economico, di rappresentanti delle Autonomie territoriali ed esponenti delle associazioni⁷.

Detto questo, occorre aggiungere come il “sistema a tutela crescenti” abbia fatto registrare recentemente un ulteriore profilo evolutivo con l’emanazione del d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (c.d. Decreto Dignità) conv. nella l. 9 agosto 2018, n. 86, entro sei mesi dalla cui entrata in vigore il Governo avrebbe dovuto proporre una riforma complessiva in materia di giochi pubblici.

In particolare, l’art. 9 è incentrato sul rigoroso divieto di pubblicità del gioco d’azzardo, che ha trovato attuazione (sia pur al momento controversa) con l’adozione da parte dell’Autorità per la Garanzia nelle Comunicazioni, delle relative linee guida (delibera AGCOM n. 132 del 18 aprile 2019, cui è seguita il 24 luglio successivo da parte dell’AGCOM l’elaborazione di un documento in cui vengono riferite segnalazioni al Governo sulle “criticità interpretative e le problematiche applicative” relative al divieto di pubblicità del gioco d’azzardo riscontrate durante la realizzazione delle linee guida)⁸.

4. *L'inottemperanza alle sentenze dei giudici amministrativi.*

Pur nella ineludibile considerazione che non sia stato dato adempimento ad un chiaro obbligo posto da una disposizione di legge tuttora vigente (qual è l’articolo 1, co. 70 della l. 220/2010), mette conto di rilevare come si siano ampiamente ristretti i margini operativi di manovra del decreto interdirigenziale da emanare, individuato a suo tempo, dalla cennata disposizione legislativa, quale strumento di attuazione delle norme finalizzate alla prevenzione, al contrasto e al recupero dei fenomeni di ludopatia⁹, essendone nel frattempo stati attivati altri, in vista del perseguimento degli ulteriori obiettivi individuati dalla normativa statale successiva alla l. 220/2010.

Ciò, forse, spiega come si stiano incontrando oggettive difficoltà a dare ottemperanza al giudicato formatosi in virtù della sentenza del Consiglio di Stato in commento.

⁷ In particolare, cfr. Piano d’azione nazionale G.A.P. 2013-2015, Area prevenzione, in <http://www.salute.gov.it/portale/home.html>, 18dicembre 2013.

Come sottolineano F. TANI e A. ILARI “Fino a pochi anni fa la gestione dei pazienti con gioco d’azzardo patologico e le iniziative di raccolta dei dati erano affidati alle autorità territoriali che godevano di un elevato grado di autonomia e non disponevano di un protocollo d’azione centralizzato, come invece previsto...dal Piano D’Azione Nazionale GAP 2013-2015” (F. TANI, A. ILARI, *La spirale del gioco. Il gioco d’azzardo da attività ludica a patologica*. Firenze University press, 2016, p. 168.

⁸ In particolare l’AGCOM sottolinea come la legislazione in materia di gioco d’azzardo si sia proposta l’obiettivo di contrastare le forme di gioco illegale, perché sono esse che costituiscono la causa più diretta dei fenomeni di gioco patologico e di usura, mentre il decreto andrebbe a colpire in modo indistinto tutte le forme di gioco, anche quelle legali. La posizione assunta dall’AGCOM non è andata esente da aspre critiche di esponenti del Governo e di rappresentanti delle associazioni.

⁹ Giova rammentare come il termine *ludopatia* sia stato sostituito, ai sensi dell’art. 1, co. 1 bis d.l. 87/2018 dall’espressione “disturbo dal gioco di azzardo”.

Infatti, le parti ricorrenti hanno dovuto invocare nuovamente l'intervento del competente TAR, il quale ha intimato alle Amministrazioni interessate di emanare il decreto richiesto, nominando, per il caso di ulteriore inottemperanza, un commissario ad acta nella persona del Capo Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Consiglio di Stato – sezione IV – 28 settembre 2017, sentenza n. 4539.

Pres. F. Patroni Griffi - Est. D. Di Carlo

FATTO e DIRITTO

1. La presente controversia riguarda la class action intentata ai sensi dell'art.3, del D.lvo n. 198/2009, nell'ambito del procedimento recante r.g.n.r. n.3473/2012, dal Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori (di seguito, CODACONS) e dalla Società italiana di intervento sulle patologie compulsive (di seguito, S.I.I.Pa.C) per l'emanazione delle linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo, ai sensi dell'art. 1, comma 70, della legge n. 220 del 2010, nonché per l'avviamento delle misure di cui all'art. 24, comma 23, del d.l. n. 98 del 2011.2. Il Tar per il Lazio, Roma, Sezione II, con la sentenza n. 7028 del 30 luglio 2012 ha: a) dichiarato inammissibile il ricorso riunito n. 3092/2012 per difetto di legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti; b) accolto il ricorso n. 3473/2012 e, per l'effetto, ordinato al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero della Salute e alla Conferenza Unificata, per quanto di rispettiva competenza, di adottare, di concerto o d'intesa, il decreto interdirigenziale previsto dall'art. 1, comma 70 della legge n. 220/2010;c) compensato tra le parti le spese di lite.3. Il capo della sentenza concernente il riunito procedimento recante r.g.n.r.n. 3092/2012 e avente ad oggetto l'impugnazione, sempre da parte delle predette associazioni, 1) del silenzio serbato dal Ministero dell'economia e delle finanze rispetto all'obbligo di provvedere all'emanazione di un decreto interdirigenziale per la lotta alla ludopatia ai sensi dell'art. 1, comma 70, della legge n. 220 del 2010 nonché all'avviamento delle misure di cui all'art.24, comma 23, del d.l. n. 98 del 2011, al fine di ottenere la declaratoria dell'obbligo di provvedere; 2) della nota prot. n. 3 – 3629 del 1.3.2012 adottata dal Ministero dell'economia e delle finanze; 3) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale teso ad escludere le associazioni ricorrenti o altra associazione inserita nello speciale elenco di cui al C.N.C.U. dal tavolo partecipativo inteso ad adottare misure di contrasto al fenomeno del gioco d'azzardo patologico, in mancanza di impugnazione, deve ritenersi passato in cosa giudicata.4. Il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della Salute, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno invece impugnato il capo d'interesse concernente l'accoglimento del ricorso n. 3473/2012, deducendo nell'unico motivo di gravame la Violazione e la falsa applicazione degli artt. 5 e 7 del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 (cd. decreto Balduzzi).Le amministrazioni appellanti assumono, in sostanza, che l'anzidetto decreto, recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", emanato successivamente al deposito della

sentenza impugnata, ha disciplinato ex novo la materia oggetto del decreto interdirigenziale previsto dall'art. 1, comma 70 della legge n. 220 del 2010, individuando direttamente (con norma di rango primario) le linee d'azione contro i fenomeni ludopatici, da attuarsi con decreti legislativi delegati, l'emanazione dei quali renderebbero inutile, oltre che inopportuna, l'adozione dell'anzidetto decreto interdirigenziale. Pertanto, proseguono le appellanti, superata in virtù del principio della successione delle leggi nel tempo la previsione contenuta nel richiamato art.1, comma 70 cit. e venuto meno il presupposto logico giuridico alla base della gravata sentenza (l'adozione del decreto interdirigenziale), si imporrebbe al giudice l'annullamento della sentenza gravata, senza rinvio.⁵ Si è costituito il CODACONS insistendo per il rigetto dell'avverso appello siccome infondato in fatto e in diritto, vinte le spese di lite.⁶ Le parti hanno ulteriormente insistito nelle rispettive difese mediante il deposito di documenti, memorie integrative e di replica.⁷ All'udienza del 6 luglio 2017 la causa è stata discussa e trattenuta dal Collegio in decisione. ⁸ L'appello è infondato e non merita accoglimento per i seguenti motivi.^{8.1} Giova premettere, per un migliore inquadramento giuridico della fattispecie all'esame, che l'art. 1, comma 70, della legge n. 220 del 2010 ha previsto l'adozione di un decreto interdirigenziale da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e del Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza unificata, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, al fine di dettare le linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo. Il predetto termine è stato oggetto di due successive proroghe: prima, ad opera dell'articolo 1, comma 391, della Legge 24 dicembre 2012, n. 228, fino al 30 giugno 2013 e poi, a norma dell'articolo 1, comma 2, del D.P.C.M. 26 giugno 2013, fino al 31 dicembre 2013.^{8.2} A parere delle amministrazioni appellanti la necessità e, finanche, l'opportunità dell'adozione del menzionato decreto interdirigenziale sarebbe venuta meno a motivo del superamento, con disciplina di rango primario, dello strumento dell'atto amministrativo generale, sicché la statuizione di condanna contenuta nella sentenza gravata non potrebbe, oggi, essere eseguita per la sopravvenuta mancanza dell'oggetto giuridico di essa, ovvero la norma (presupposta) che rappresentava la base legale per l'adozione del decreto medesimo e che, nel giudizio di prime cure, ha costituito il parametro di valutazione della legittimità dell'inerzia serbata dall'amministrazione rispetto all'obbligo di adottare l'atto.^{8.3} L'assunto non merita condivisione.^{8.4} Il decreto legge n. 158/2012 (cd. decreto Balduzzi), convertito con modificazioni dalla legge n. 189/2012, all'art. 5 reca (rectius, recava, giacché l'intero articolo è stato abrogato ad opera dell'art. 1, comma 554, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208) la disciplina dell'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, con particolare riferimento alle persone affette da malattie croniche, da malattie rare, nonché da ludopatia. La forma dello strumento era quella del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi entro il 31 dicembre 2012, su proposta del

Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e con il parere delle Commissioni parlamentari competenti. L'oggetto della disciplina solo indirettamente e in modo mediato riguardava la predisposizione di azioni di contrasto alla ludopatia, prefiggendosi, invece, il legislatore, lo scopo principale di aggiornare i livelli essenziali di assistenza con prioritario riferimento alla riformulazione dell'elenco delle malattie croniche e di quelle rare, al fine di assicurare il bisogno di salute, l'equità nell'accesso all'assistenza, la qualità delle cure e la loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze. In tale contesto le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia (intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro) rappresentava solo una, tra le molteplici, malattie croniche o rare bisognose di attenzione da parte del sistema sanitario nazionale. Del pari, l'art. 7 del citato decreto, rubricato "Disposizioni in materia di vendita di prodotti del tabacco, misure di prevenzione per contrastare la ludopatia e per l'attività sportiva non agonistica" (norma, questa, invece vigente) introduce delle disposizioni che toccano sotto svariati profili l'attività di offerta di giochi, non sempre esattamente coincidenti con gli obiettivi perseguiti dalla legge del 2010: mentre, infatti, quest'ultima si propone come scopo l'adozione di linee guida per l'azione di contrasto alla dipendenza dal gioco, il cd. decreto Balduzzi detta una disciplina di più ampio respiro che va dalla regolamentazione del regime pubblicitario del rilascio dei titoli concessori o autorizzatori a quella dei messaggi pubblicitari; alla trasparenza delle condizioni di gioco e di vincita; alla predisposizione di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro sulle schedine ovvero sui tagliandi dei giochi; alla previsione di iniziative didattiche di educazione sul tema del gioco negli istituti di istruzione primaria e secondaria; all'introduzione di figure di illecito amministrativo pecuniariamente sanzionate; alla previsione di un sistema integrato, anche con l'ausilio delle forze dell'ordine, per la repressione degli illeciti; alla definizione dei luoghi sensibili e della pianificazione di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco. Il decreto Balduzzi, inoltre, non contiene alcuna espressa clausola abrogativa delle disposizioni di cui all'art. 7, comma 70, della legge n. 220 del 2010. In disparte la considerazione per cui l'abrogazione di una norma può avvenire anche tacitamente, nel caso di specie, in realtà, appare difettare proprio il presupposto del superamento della disciplina anteriore ad opera di quella posteriore, secondo il principio della successione delle leggi nel tempo, tendente a sostituire e superare quella che precede in ordine di tempo. La stessa diversità contenutistica delle due discipline e degli obiettivi che esse si prefiggono depongono, invero, nel senso di dovere ritenere le due previsioni normative complementari tra di loro e avvinte, pertanto, da un nesso di continuità e di progressività nel sistema di tutela e di protezione, piuttosto che, invece, di reciproca esclusione. Da questo angolo

prospettico, la considerazione espressa dalla parte appellante, secondo cui l’emanazione del decreto interdirezionale “finirebbe per creare un’evidente incongruenza e distonia introducendo una disciplina, contenuta in un atto amministrativo (il decreto interdirezionale), che sarebbe necessariamente modificata, di lì a poco, dai decreti legislativi di attuazione della legge delega con evidente inutile dispiego di attività amministrativa”, non convince affatto. L’andamento, copioso, della normativa in materia di regolamentazione dei giochi e più in generale delle scommesse dimostra anzi, al contrario, una crescente attenzione del legislatore verso questo fenomeno, talmente ampio e complesso da esigere una regolamentazione di sistema degli aspetti pubblicistici e privatistici coinvolti (dalla tutela dell’ordine pubblico alla pubblica sicurezza, alla pianificazione e al governo del territorio, alla tutela della salute), in maniera complementare. Pertanto, in un sistema cd. a tutele crescenti, l’entrata in vigore del decreto Balduzzi non rappresenta e non può rappresentare un ostacolo all’adozione di un atto amministrativo generale previsto da una legge tuttora in vigore, ma anzi costituisce un passo necessario verso l’attuazione di obiettivi posti dal legislatore in modo frammentato e rimasti ancora, allo stato, lettera morta nonostante le tante leggi succedutesi in materia. Importanti considerazioni di ordine esegetico possono trarsi, in tal senso, anche dalla recente pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza 11 maggio 2017, n. 108), investita della questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante “Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico” in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione. Nell’occasione, la Corte non ha mancato di sottolineare che, malgrado il tempo trascorso, non risulta essere stato emanato nemmeno il decreto interministeriale di cui al citato art. 7, comma 10, del decreto Balduzzi. Decreto che, per giunta, risulta essere stato anch’esso sopravanzato da successivi interventi del legislatore statale, richiamati anche dalle parti private. Il riferimento è all’art. 14, della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), che ha conferito al Governo la delega legislativa per il riordino in un codice delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, prevedendo, tra i criteri di delega, quello dell’adeguamento della normativa «all’esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d’azzardo patologico e di gioco minorile» (lettera a) del comma 2); all’art. 1, comma 133, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha autorizzato il Ministro della salute ad adottare un decreto di natura regolamentare previa intesa in sede di Conferenza permanente per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle persone affette dal gioco d’azzardo patologico (cd. GAP); all’art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che ha previsto l’adozione, entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata, di intese volte a stabilire i criteri per la pianificazione urbanistica e la distribuzione dei punti di gioco sul territorio nazionale, intese da recepirsi con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari permanenti. La continua e

reiterata, in tutto o in parte, mancata attuazione delle misure volute dal legislatore suona pertanto – contrariamente a quanto ritenuto dalla parte appellante - come ulteriore riprova del fatto che il *decisum* contenuto nell'impugnata sentenza conserva tuttora la propria attualità. La *ratio legis* sottesa a tutti questi interventi normativi, infatti, è quella di giungere alla determinazione delle regole future di comportamento in materia di azione di contrasto alla ludopatia con tutti gli strumenti posti a disposizione dall'ordinamento (atti amministrativi generali, regolamenti, decreti ministeriali o interministeriali, con il coinvolgimento delle altre amministrazioni in sede di conferenza), e non già quella di abrogare le norme per l'innanzi poste o di vanificare le statuizioni pronunciate in sede giurisdizionale e che rappresentano, anzi, momento di attuazione delle stesse previsioni di legge; oltre tutto, innescando un circolo vizioso per cui la mancata attuazione di una norma verrebbe superata da una nuova norma che, nell'abrogare la prima, resterebbe anch'essa non attuata. Sotto questo aspetto, dunque, nemmeno si pongono – come invece ha inteso prefigurare la parte appellata – questioni concernenti la problematica del condizionamento dell'esito del giudizio ad opera di un intervento del legislatore successivo al deposito della sentenza. Infatti, non pertinente e inconferente rispetto al caso all'esame è il richiamo operato dalla parte appellata ai precedenti giurisprudenziali della C.e.d.u., della Corte Costituzionale e di questo Consiglio di Stato in ordine alla disciplina delle sopravvenienze normative retroattive, elusive del giudicato o comunque condizionanti l'esito del giudizio. E ciò non solo per la considerazione, dirimente sul piano formale, che, nel caso di specie, il decreto cd. Balduzzi non è intervenuto rispetto ad un giudicato (tale non è, infatti, la sentenza oggetto dell'odierno gravame); ma soprattutto per la considerazione di ordine sostanziale che, come appena chiarito, le due normative coesistono e la *ratio* della nuova normativa non è quella di contrastare o eludere il *decisum* giudiziale, ma quella di porre una disciplina generale della lotta alla ludopatia, ancora in itinere e lontana dall'essere adottata. Inoltre, il decreto legge in questione non detta norme retroattive per disciplinare, appunto per il passato, la fattispecie oggetto di giudizio, ma è anzi tutto teso a dettare una disciplina futura, si ripete, ad oggi rimasta inattuata, come puntualmente osservato nella pronuncia della Corte Costituzionale sopra richiamata.

8.5. Per le considerazioni che precedono, pertanto, l'appello non può essere accolto.

9. Non meritevoli di esame perché inammissibilmente proposte, invece, si appalesano le deduzioni svolte dalla parte appellata nella memoria depositata in data 30 marzo 2017, volte all'emanazione in questa sede delle misure per l'esecuzione della sentenza gravata. A ciò osta, infatti, il chiaro disposto di cui agli artt. 112, comma 2, lett. b) e 113 c.p.a. che riserva la cognizione per l'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo non passate in giudicato (che, ai sensi dell'art. 33c.p.a. sono esecutive) ma non appellate o, se appellate, come nel caso di specie, non sospese ex art. 98 c.p.a., allo stesso giudice che ha emesso la sentenza di cui si chiede l'ottemperanza.

10. La

regolazione delle spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo secondo i parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014, seguono il principio della soccombenza.

P. Q. M .

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado. Condanna il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della Salute, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra di loro, alla refusione in favore del CODACONS delle spese di lite del presente grado liquidate in complessivi euro 4.000,00 oltre spese generali, IVA e CPA come per legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.