

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso proposto da:

ASSOCIAZIONE "ASSOBINGO-Concessionari sale bingo", "HAIEL GAMES S.r.l.", "ZILLY S.r.l." e "DITTA INDIVIDUALE GIOVANNI CASELLI", tutti in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore e tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Alberto Linguiti e Ferruccio Puzzello nonché elettivamente domiciliati presso lo studio del primo dei suindicati difensori in Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 55;

**contro**

il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE e l'AMMINISTRAZIONE AUTONOMA MONOPOLI di STATO, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, domiciliario per legge;

**nei confronti di**

di "SOLFIN S.p.a.", in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Sinesio e Maria Concetta Cosentino ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo dei suindicati difensori in Roma, Via Giuseppe Gioacchino Belli n. 122;

**e con l'intervento di**

**ad opponendum:**

"FEDERBINGO-FEDERAZIONE NAZIONALE CONCESSIONARI BINGO", "SEDIL S.r.l.", "BINGO BALDO S.r.l.", "BINGO SIRMIONE S.r.l.", "MILLE UNO BINGO S.r.l.", "DUEMILAUNO BINGO S.r.l.", "BINGO AMICO S.r.l.", "A.O.G. S.r.l.", "BINGO KING S.r.l.", "INVEST GAMING S.r.l." e "GECH GECH S.r.l.", tutte in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore e tutte rappresentate e difese dall'avv. Francesco Piazza ed elettivamente domiciliate in Roma, Via Federico Confalonieri n. 5, presso lo studio dell'avv. Andrea Manzi;

e con l'ulteriore intervento ad opponendum di

"NUOVA FORTUNA S.p.a.", "DORA S.r.l.", "BINGO 2001 S.r.l.", "GALA BINGO S.r.l.", "ASTRA BINGO S.r.l." e "OLMAR AND MIRTA S.r.l." tutte in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore nonché di "BINGO PICCOLA SOCIETA' COOPERATIVA" in liquidazione, in persona del commissario liquidatore pro tempore, tutte rappresentate e difese dagli avv.ti Mario Sanino, Laura Palasciano e Pierlorenzo Boccanera ed elettivamente domiciliate in Roma, Viale Parioli n. 180, presso lo studio legale Sanino;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

–del decreto direttoriale adottato dal Direttore dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato in data 21 maggio 2008 con cui è stato innovato e reso efficace il precedente decreto direttoriale 1 aprile 2004 concernente il regolamento del gioco del bingo con interconnessione telematica, nella parte in cui disciplina un gioco in modalità telematica denominato bingo simultaneo

intersala e bingo accumulato intersala nonché nella parte in cui modifica gli artt. 24, 31 e 32 del titolo III – capo I e II (sistema di gestione dei flussi monetari e pagamento delle vincite) del decreto direttoriale dell'1 aprile 2004

–del decreto direttoriale adottato dal Direttore dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato in data 1 aprile 2004 concernente il regolamento del gioco del bingo con interconnessione telematica, reso efficace dal decreto direttoriale di cui al punto precedente, nella parte in cui al titolo III – capo I e II – articoli da 15 a 33 , istituisce e disciplina il gioco del bingo in modalità telematica denominato bingo intersala – tipologia bingo simultaneo intersala e bingo accumulato intersala;

–ove occorra e per quanto di interesse, dell'art. 19 del decreto direttoriale adottato dal Direttore dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato in data 16 novembre 2000;

–della connessa e consequenziale circolare amministrativa prot. n. 2008/27600/giochi/bng del 15 luglio 2008 adottata dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato avente ad oggetto "Gestione del Bingo con interconnessione telematica" laddove, in vista dell'avvio del gioco definito bingo intersala, indirizza i concessionari per l'esercizio del gioco in tema di adeguamento e di sicurezza dei sistemi informatici, di sistema gestione dei flussi monetari per il pagamento dei premi, di trasparenza del gioco.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti la costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata e i documenti prodotti;

Viste gli interventi ad opponendum ed i documenti con essi presentati;

Vista l'ordinanza n. 5168 del 5 novembre 2008, con la quale questo Tribunale ha accolto l'istanza cautelare proposta dalle ricorrenti;

Esaminate le ulteriori memorie depositate;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2009 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO**

Premetteva l'Assobingo di essere una associazione regolarmente accreditata presso l'Amministrazione dei Monopoli di Stato rappresentativa (all'epoca della proposizione del ricorso) della posizione di 17 concessionari per l'esercizio del gioco del bingo; chiarendo sul punto che nell'ambito dei concessionari del gioco del bingo operavano altre due associazioni la Federbingo e la Ascob che raccoglievano un numero maggiori di iscritti essendo tali associazioni rappresentative della posizione dei c.d. gruppi maggiori (per il numero di concessioni di cui sono titolari e di sale gestite) di concessionari e limitandosi l'Assobingo a tutelare la posizioni dei c.d. gruppi minori.

Soggiungeva che a proporre il ricorso concorrevano anche le Società Hael Games, Zilly e Giovanni Caselli, tutte affiliate alla Assobingo e titolari di concessioni per la gestione del ridetto gioco.

I ricorrenti contestano la legittimità del decreto direttoriale adottato dal Direttore dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato in data 21 maggio 2008, con il quale è stato reso efficace il precedente decreto direttoriale 1 aprile 2004, atteso che istituisce una nuova modalità di gioco del Bingo, nella specie c.d. intersala, nelle due articolazioni del "Bingo simultaneo intersala" e del "Bingo accumulato intersala", sotto diversi e distinti profili, chiedendone il giudiziale annullamento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata contestando analiticamente le avverse prospettazioni e chiedendo, in via preliminare, la dichiarazione di inammissibilità del ricorso e, comunque, nel merito, la reiezione dello stesso.

Sono intervenute in giudizio, ad opponendum, la Federbingo ed altre concessionarie che, pure, hanno contestato la fondatezza delle prospettazioni spiegate dalle ricorrenti chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza 5 novembre 2008 n. 5168, questo Tribunale ha accolto l'istanza cautelare avanzata da parte ricorrente.

Le parti costituite hanno depositato memorie illustrative confermando le già rassegnate conclusioni.

Alla pubblica udienza del 25 marzo 2009 il ricorso è stato trattenuto per la riservato per la decisione, che è stata definita nelle Camere di consiglio del 27 maggio 2009 ed 8 luglio 2009.

## DIRITTO

1. - La Federbingo ed alcune Società concessionarie per il gioco del Bingo hanno impugnato i provvedimenti, adottati dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato, con i quali è stata definita l'istituzione ed è stata completata concretamente l'introduzione della modalità del gioco c.d. Bingo intersala, nelle due forme del c.d. Bingo simultaneo intersala e del c.d. Bingo accumulato intersala.

Come è stato chiarito da parte ricorrente e per quanto emerge dalla documentazione versata in atti, nell'ambito del gioco del "Bingo", istituito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 31 gennaio 2000 n. 29, in attuazione dell'art. 16, comma 1, della legge 13 maggio 1999 n. 133, veniva creata la possibilità di interconnessione telematica dello svolgimento del predetto gioco e ciò in base all'art 19 dell'atto di approvazione del regolamento di gioco adottato con decreto del direttore generale dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato 16 novembre 2000 nella parte successivamente modificata con decreto direttoriale 9 agosto 2002.

Proprio con riferimento alla modalità di gioco per interconnessione telematica, con decreto direttoriale 1 aprile 2004, l'Amministrazione dei Monopoli di Stato individuava tre tipologie del predetto gioco:

A) il "Bingo nazionale", caratterizzato dalla circostanza che la partita di gioco viene gestita direttamente dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato con collegamento simultaneo di tutte le sale;

B) il "Bingo elettronico", simile al precedente, ma caratterizzato dalla circostanza della mera facoltatività del collegamento delle sale con l'Amministrazione;

C) il "Bingo intersala", che non vede la gestione diretta dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato, ma la presenza di una "sala master" (autorizzata dall'Amministrazione) che opera quale soggetto gestore e catalizzatore del gioco al quale aderiscono le altre sale facenti parte di un "circuito" individuato dalla sala master.

Nell'ambito del "Bingo intersala" si riconoscono due articolazioni: il "Bingo simultaneo intersala" ed il "Bingo accumulato intersala".

L'avvio della procedura telematica del gioco c.d. Bingo intersala, prevista con il citato decreto direttoriale del 1° aprile 2004, veniva rinviato ad una data che sarebbe stata fissata con un successivo decreto direttoriale (così l'art. 44 del d.d. 1 aprile 2004). Tale ultimo adempimento è stato realizzato con il decreto direttoriale del 21 maggio 2008.

2. - Parte ricorrente contesta la legittimità di tale ultimo decreto direttoriale in quanto non si limita a stabilire il momento di concreto avvio della procedura di gioco del "Bingo intersala" ma introduce delle rilevanti novità circa le modalità di svolgimento dell'intera procedura ma soprattutto di attivazione delle nuove tipologie di gioco del Bingo con interconnessione telematica, rispetto a quanto contenuto nei precedenti provvedimenti, idonee ad "alterare gravemente le condizioni iniziali di par condicio e (...) di libera concorrenza dei concessionari del gioco" (così, testualmente, a pag. 10 del ricorso introduttivo).

Parte ricorrente contesta la legittimità dell'intera operazione di avvio del gioco del Bingo con interconnessione intersala per come svolta dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato, lamentando quanto segue.

In via principale parte ricorrente sostiene che l'illegittimità della fonte normativa attraverso la quale è stata istituita la nuova modalità di gioco del Bingo con interconnessione telematica.

Chiarisce, infatti, parte ricorrente che l'art. 16 della citata legge n. 133 del 1999, nell'affrontare la riorganizzazione normativa della materia inerente alla accettazione di nuove scommesse a totalizzatore o a quota fissa relativa ad eventi sportivi diverse dalle corse dei cavalli e dalle competizioni organizzate dal CONI, prescrive espressamente che "Con riferimento a tali nuove scommesse nonché ad ogni altro tipo di gioco, concorso pronostici e scommesse, il Ministro delle finanze emana regolamenti a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per disciplinare le modalità e i tempi di gioco, la corresponsione di aggi, diritti e proventi dovuti a qualsiasi titolo, ivi compresi quelli da destinare agli organizzatori delle competizioni".

Orbene, se è vero che la surriportata disposizione impone la fonte regolamentare per la istituzione di nuove modalità di raccolta di scommesse per il tramite di decreto ministeriale del Ministro dell'economia e delle finanze, stabilisce anche che detta fonte regolamentare, nella sua fase di formazione, deve rispettare le prescrizioni contenute nell'art. 17, comma 4, della legge n. 400 del 1988: vale a dire, quale regolamento ministeriale, l'adozione previo parere del Consiglio di Stato, la sottoposizione al visto ed alla registrazione della Corte dei Conti nonché la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

In ossequio a tale modalità procedurale di formazione della fonte regolamentare di provenienza ministeriale, infatti, il decreto direttoriale 31 gennaio 2000 n. 29 con il quale, per quanto si è già sopra rammentato, venne istituito il gioco del Bingo ed adottato il relativo regolamento, fu sottoposto al previo parere del Consiglio di Stato e poi al visto della Corte dei Conti.

Sottolinea parte ricorrente come analoga e doverosa modalità formativa della fonte regolamentare non è stata osservata con riguardo ai successivi decreti direttoriali del 1° aprile 2004 e del 21 maggio 2008, di talché tali atti ed in particolar modo il secondo - non avendo il primo realmente istituito il gioco del "Bingo elettronico", limitandosi lo stesso ad indicare tale nuova tipologia di gioco e rinviando (così l'art. 44 del decreto del 2004) l'efficacia delle relative disposizioni ad un successivo intervento direttoriale (che poi si è realizzato solo con il d.d. 21

maggio 2008) – manifestano un evidente vizio di carenza di completezza dell'iter che ha dato luogo alla loro adozione.

3. – Un secondo motivo di gravame è individuato nella circostanza che sia il d.d. del 2004 che il d.d. del 2008, assumendo caratteristiche ed efficacia non di fonte regolamentare bensì di mero atto amministrativo a contenuto generale, in ragione di quanto è stato osservato in sede di illustrazione del primo motivo di ricorso, non avevano la "forza" di modificare il gioco del Bingo, proprio perché la istituzione ovvero la modifica dei giochi ammessi dal nostro ordinamento costituiscono operazioni rimesse alla fonte regolamentare e non meramente provvedimentale.

E' accaduto, quindi, illegittimamente ad avviso di parte ricorrente, che il d.d. del 2004 non si è limitato – come avrebbe dovuto, avendo l'Amministrazione evitato di utilizzare la fonte regolamentare – a determinare e disciplinare le modalità esecutive dell'originario gioco del Bingo, ma ha creato altre forme di gioco con modalità telematica, incidendo peraltro sulla possibilità per le concessionarie di accedere in condizioni di parità alla gestione di tali nuove forme di gioco.

Connesso a tale motivo di censura parte ricorrente introduce un terzo mezzo di gravame attraverso il quale rileva che la nuova tipologia di gioco del c.d. Bingo intersala, trattandosi nella specie di una innovativa caratterizzazione del Bingo ordinario, avrebbe dovuto essere affidata alla gestione di concessionari individuati previa apposita selezione ad evidenza pubblica.

4. – Gli ultimi due motivi di ricorso prospettati dalla parte ricorrente attengono alla legittimità della scelta operata dall'Amministrazione circa lo svolgimento del gioco del Bingo nella modalità Bingo intersala.

Con il quarto motivo, infatti, si contesta all'Amministrazione di non aver tenuto conto della previsione dell'art. 1, comma 2, del decreto ministeriale 31 gennaio 2000 n. 29, con il quale è stato approvato il regolamento del gioco del Bingo, in virtù della quale la gestione del gioco resta affidata "in modo centralizzato" all'Amministrazione dei Monopoli di Stato con espresso divieto di cumulare le funzioni di concessionario del gioco e di controllore del gioco. Al contrario, ad avviso dei ricorrenti, i provvedimenti direttoriali qui impugnati finiscono con il creare un meccanismo in virtù del quale – nel gioco del Bingo intersale – si affidano a vari e diversi concessionari privati il ruolo di "sala master" che gestisce il gioco presso le sale (degli altri concessionari) collegate, escludendosi in tal modo, la supervisione centralizzata dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato, come invece era stato previsto nel regolamento ministeriale del 2000.

Per effetto del meccanismo operativo frutto dell'applicazione di tale previsione peraltro – e tale rilievo costituisce l'ultimo motivo di censura contenuto nell'atto introduttivo del presente giudizio – viene a determinarsi un valore aggiunto in favore di quei concessionari che potranno inserirsi nei circuiti del gioco del Bingo telematico con un numero rilevante di sale, senza che tale sviluppo della operazione di istituzione del gioco del Bingo fosse stato reso palese al momento della istituzione del predetto gioco, in danno dei concessionari che possono vantare un minor numero di sale e che quindi non saranno preferiti dagli utenti che sceglieranno, naturalmente, di frequentare quei circuiti telematici caratterizzati dal maggior numero di sale collegate e quindi in grado di garantire migliori condizioni di gioco e di successo.

5. – Le controparti contestano nel merito la fondatezza delle avverse prospettazioni e, preliminarmente, sottolineano come il contenuto del decreto direttoriale del 2008 non assume portata innovativa di quanto già introdotto con il decreto direttoriale del 2004, il quale realmente ha istituito il gioco del Bingo ad interconnessione telematica.

Da qui, evidentemente, due ordini di conseguenze, quali la tardività del ricorso proposto e l'infondatezza dello stesso atteso che il decreto del 2008 ha apportato solo alcuni

aggiustamenti alla costruzione del gioco con modalità telematiche che si era già definita con il decreto del 2004.

6. – Assume fondamentale rilievo, ai fini della decisione del presente giudizio, ricostruire (sinteticamente, atteso che in buona parte alcuni aspetti dello svolgersi temporale della successione delle fonti che qui rilevano è stato già evidenziato nel riferire il contenuto delle doglianze dedotte da parte ricorrente) il mosaico normativo che caratterizza la disciplina del gioco del Bingo e, in particolare, del medesimo gioco svolto con modalità telematica.

Si è già riferito che la fonte primigenia (e primaria) della istituzione del gioco del Bingo è costituita dall'art. 16 della legge n. 133 del 1999. Per effetto di tale previsione – di carattere e ad effetti delegificatori – era individuata in una fonte regolamentare di provenienza ministeriale (per l'esattezza di competenza del(l'attuale) dicastero dell'economia e delle finanze) lo strumento atto alla istituzione di nuovi giochi nonché della introduzione delle connesse disposizioni "per disciplinare le modalità e i tempi di gioco, la corresponsione di aggi, diritti e proventi dovuti a qualsiasi titolo, ivi compresi quelli da destinare agli organizzatori delle competizioni" (così, testualmente, il citato articolo 16).

Il regolamento ministeriale di (effettiva) istituzione del gioco del Bingo fu approvato con decreto ministeriale 31 gennaio 2000 n. 29.

A questo punto, come ricorda la difesa erariale:

–con direttiva ministeriale 20 settembre 2000, la funzione di controllo centralizzato del gioco è stato attribuito all'Amministrazione dei Monopoli di Stato;

–con vari decreti ministeriali, in attuazione dell'art. 4, comma 3, del citato DM n. 29 del 2000, è stata approvata la disciplina relativa ai meccanismi, agli adempimenti ed agli strumenti necessari per lo svolgimento del gioco nonché alle regole dello svolgimento delle partite;

–con decreto del direttore generale 16 novembre 2000 dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato è stato approvato il regolamento di gioco del "Bingo".

Dalla lettura dell'art. 19 di tale ultimo decreto direttoriale (nella parte in cui ha ad oggetto la "interconnessione telematica del gioco del bingo") emerge che i concessionari del gioco del "Bingo":

“–possono effettuare il gioco del bingo anche attraverso apposita connessione telematica tra le sale”;

–tuttavia "Le tipologie di premi, le modalità di estrazione delle palline, di stampa, vendita e acquisto delle cartelle, di svolgimento del gioco, di pagamento dei premi, di connessione telematica dei dati di gioco, nonché delle forme di controllo centralizzato e quant'altro necessario ai fini della definizione delle procedure, saranno disciplinate con successivo decreto".

Appare evidente, quindi, che le disposizioni contenute nell'art. 19 del decreto del direttore generale 16 novembre 2000 dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato, aggiunto al testo di tale atto generale dal decreto direttoriale 9 agosto 2002, rinviano ad un successivo provvedimento la concreta istituzione del gioco del "Bingo" attraverso modalità di connessione telematica, soltanto annunciata ed anticipata con il suindicato provvedimento del 2002.

L'atto dunque che disciplina concretamente il gioco del "Bingo con interconnessione telematica" è rappresentato dal decreto direttoriale dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato 1 aprile 2004.

Detto atto generale, suddiviso in cinque titoli ed annessi allegati:

- a) individua le tre tipologie di gioco, indicandole nel Bingo nazionale, Bingo intersala e Bingo elettronico (art. 3);
- b) rinvia ad un successivo decreto le specifiche tecnico-funzionali per l'integrazione del sistema informatico di sala e le modalità di colloquio tra sistemi;
- c) al titolo III (per quanto è soprattutto qui di interesse con riferimento al bersaglio delle censure dedotte dalla parte ricorrente) disciplina la "tipologia del bingo intersala", individua i soggetti coinvolti ed il meccanismo di costituzione del circuito di bingo intersala e specifica le due categorie nelle quali è suddiviso il gioco del Bingo intersala, denominandole "Bingo simultaneo intersala" e "Bingo accumulato intersale";
- d) nei due Capi in cui è ripartito il titolo III sono specificate, con riferimento alle due categorie ora indicate, il sistema informatico applicabile, le norme generali di funzionamento del gioco e del ruolo assunto dalla "sala-master" e dalle altre sale collegate nonché dei concessionari, l'individuazione dei prezzi delle cartelle e la fissazione dei premi ed il pagamento delle vincite, il sistema di gestione dei flussi monetari e la gestione delle anomalie di funzionamento.

Il tenore delle disposizioni recate dal decreto direttoriale del 2004, ora sinteticamente esaminate, tenuto conto del contenuto delle stesse, si sposa perfettamente con la previsione di cui all'art. 16 della legge n. 133 del 1999 nella parte in cui prevedeva l'adozione dello strumento regolamentare, sotto forma - nella specie - di decreto ministeriale, "per disciplinare le modalità e i tempi di gioco, la corresponsione di aggi, diritti e proventi dovuti a qualsiasi titolo, ivi compresi quelli da destinare agli organizzatori delle competizioni". Ovviamente l'utilizzo della fonte regolamentare ministeriale, imposta dal legislatore non solo per introdurre nuove forme e meccanismi di gioco lecito nel nostro ordinamento, ma anche e soprattutto per stabilire le regole dei giochi ("le modalità e i tempi di gioco", oltre ai "diritti e proventi dovuti a qualsiasi titolo", così recita la norma testé riprodotta), provoca la necessaria applicazione dell'art. 17, comma 4, della legge n. 400 del 1988 che richiede il particolare iter di formazione di detto strumento normativo caratterizzandolo con il previo parere del Consiglio di Stato, la sottoposizione al visto ed alla registrazione della Corte dei conti nonché la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Di tali adempimenti, per come si può agevolmente rilevare dalla lettura del preambolo del decreto direttoriale 1 aprile 2004, l'iter formativo del ridetto atto non ne ha rispettato nessuno, facendosi eccezione per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

7. - A questo punto non appare affatto superfluo rilevare che l'art. 44 del decreto direttoriale 1 aprile 2004 nel prevedere la pubblicazione dell'atto in Gazzetta ufficiale ebbe a precisare che quanto in esso contenuto avrebbe avuto applicazione "dalla data che sarà fissata con successivo decreto direttoriale".

Siffatta prescrizione, con riferimento alla portata pregiudizievole del contenuto del decreto direttoriale e con evidenti riflessi sull'onere di immediata impugnazione da parte dei soggetti che avrebbero potuto ritenersi penalizzati dagli effetti delle disposizioni dallo stesso recate, esclude in radice la sussistenza di alcun interesse all'impugnazione nell'immediatezza della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale attesa l'incertezza non solo della data di entrata in vigore della disciplina innovativa (della tipologia di gioco denominata Bingo intersala) con quel decreto introdotta ma anche, verosimilmente, tenuto conto della possibilità che proprio quella disciplina potesse essere rivisitata dall'Amministrazione, evenienza effettivamente verificatasi e tradottasi nelle modifiche apportate sia al decreto direttoriale 1 aprile 2004 che al decreto direttoriale 19 aprile 2004 (recante le specifiche tecnico-funzionali e dei protocolli di comunicazione per l'adeguamento dei sistemi informatici delle sale-bingo) dal decreto direttoriale - qui principalmente impugnato - 21 maggio 2008.

Ne deriva, dunque, che sotto i profili evidenziati ed in ragione delle osservazioni svolte il ricorso assume rilievo di tempestività, dovendosi considerare il decreto direttoriale 21 maggio 2008 quale atto definitivamente pregiudizievole dell'intera sequenza di provvedimenti amministrativi che hanno istituito e definito il gioco del Bingo con modalità telematiche (nella specie la tipologia del Bingo intersala) e, dunque, il solo idoneo a far sorgere l'interesse alla impugnazione da parte dei ricorrenti, per la portata soprassessoria della disposizione contenuta nell'art. 44 del decreto direttoriale 1° aprile 2004 che, dunque, ha congelato il momento dell'entrata in vigore della disciplina della nuova modalità di gioco definita come "Bingo telematico".

8. – Precisato quanto sopra in rito, ritiene il Collegio che trovino fondamento le prime due censure articolate dalla parte ricorrente.

Si è già sufficientemente analizzato il contesto delle competenze normative e della tipologia di fonti che il legislatore ha imposto allorché si intende introdurre nel nostro ordinamento una nuova forma di gioco o scommessa lecite ovvero si voglia innovare in merito alle modalità di svolgimento ed ai tempi di gioco.

Ribadendosi, dunque, che la forma prevista dal legislatore per la costruzione della fonte normativa idonea ad introdurre un nuovo gioco ovvero a stabilirne innovative modalità di svolgimento non può che essere quella del regolamento ministeriale e confermandosi, ancora una volta, che l'adozione di un regolamento ministeriale ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 non può intervenire se non nel rispetto del meccanismo procedurale indicato nel comma 4 di tale articolo 17, vale a dire previo parere del Consiglio di Stato, la sottoposizione al visto ed alla registrazione della Corte dei conti nonché la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, emerge chiaramente che sia il decreto 1 aprile 2004 sia il decreto 21 maggio 2008, non sono stati sottoposti al previo parere del Consiglio di Stato nonché al visto ed alla registrazione della Corte dei Conti.

Detto duplice deficit procedurale, lungi dal costituire un vuoto formalismo dell'iter di formazione della fonte regolamentare ministeriale, rappresentando al contrario un indispensabile passaggio di riflessione sotto il profilo della legalità e della correttezza contabile realizzato con il contributo dei due massimi organi dei plessi amministrativo e contabile, non può essere disatteso allorché una disposizione di legge (ancor di più con portata delegificatoria) imponga – come è avvenuto nella specie ad opera dell'art. 16 della legge n. 133 del 1999 – una procedura rafforzata per la introduzione di norme regolamentari in un settore precedentemente destinato alla previsione di una fonte primaria dell'ordinamento.

Del resto, come è noto, il parere del Consiglio di Stato che interviene nel procedimento di formazione della fonte regolamentare è obbligatorio, seppure non vincolante, con la conseguenza dell'illegittimità del regolamento, ove adottato senza preventiva richiesta del parere dell'organo consultivo, come pure in assenza delle altre prescrizioni procedurali previste dal citato art. 17 della legge n. 400 del 1988, ed in particolare del visto e della registrazione della Corte dei Conti (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2007 n. 883 e 15 febbraio 2001 n. 735).

Va, peraltro, rammentato come, in applicazione di questi principi, la giurisprudenza ha sempre negato il riconoscimento della natura regolamentare ad un decreto ministeriale che, come è avvenuto nella specie, seppur pubblicato nella Gazzetta ufficiale, non solo manchi della denominazione di "regolamento" ma nello stesso non risulti indicata la sua adozione previo parere del Consiglio di Stato e la sottoposizione al visto ed alla registrazione della Corte dei Conti (cfr. Cass. civ., Sez. I, 22 dicembre 2005 n. 28487).

9. – L'accoglimento del primo motivo di ricorso proposto dalla parte ricorrente e del connesso profilo evidenziato anche con il secondo motivo di gravame impedisce a questo Giudice di approfondire lo scrutinio sulle questioni attinenti al merito della vicenda qui sottoposta all'esame del Collegio, con particolare riferimento a quanto contestato dalla parte ricorrente



circa la legittimità delle scelte operate dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato nella regolamentazione del c.d. Bingo telematico e contenuta nei due decreti direttoriali qui oggetto di impugnazione.

Del resto non può non evidenziarsi come il contenuto delle censure di merito sviluppate dalla parte ricorrente nel presente giudizio costituiranno eventuale (e se del caso) valutazione e riflessione da parte del Consiglio di Stato in sede di verifica consultiva del testo che verrà sottoposto a quel Supremo consesso nella riedizione dell'iter formativo dei due decreti qui impugnati, di talché tale compito sfugge all'ambito di indagine affidata a questo Giudice, con conseguente assorbimento dei connessi motivi di gravame.

10. - In ragione delle suesposte osservazioni e della fondatezza delle censure dedotte dalla parte ricorrente in ordine al difetto di completezza di istruttoria nella formazione dei decreti direttoriali impugnati il ricorso deve essere accolto con annullamento degli atti impugnati.

Tenuto conto della completezza delle questioni oggetto di contestazione sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra tutte le parti costituite.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, pronunciando definitivamente sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio dei giorni 25 marzo 2009, 27 maggio 2009 ed 8 luglio 2009, con l'intervento dei Magistrati:

Silvestro Maria Russo, Presidente

Carlo Modica de Mohac, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore