



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3605 del 2016, proposto da Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, entrambe rappresentate e difese dagli avvocati Daniela Agnello, Fabio Ferraro, Roberto A. Jacchia e Antonella Terranova, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Vincenzo Bellini, n. 24;

contro

Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'interno e Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Leobet s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 4 gennaio 2016, prot. n. 453, con il quale è stato approvato il modello di dichiarazione di impegno alla regolarizzazione fiscale per emersione dei soggetti che offrono scommesse con

vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale, pubblicato sul sito istituzionale www.agenziadoganemonopoli.gov.it, con allegato modello di dichiarazione;

- del provvedimento dell'Agazia delle dogane e dei monopoli n. 3274 del 14 gennaio 2016, determina direttoriale di attuazione dell'articolo 1, comma 643, lettera i) della l. 23 dicembre 2014, n. 190, come modificato dall'art. 1, comma 926, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, con relativi allegati, pubblicato sul medesimo sito dell'Agazia in data 15 gennaio 2016

- dei chiarimenti nn. 1, 2, 3 forniti dall'Agazia in relazione alla predetta procedura di regolarizzazione fiscale per emersione;

- del provvedimento dell'Agazia delle dogane e dei monopoli del 3 febbraio 2015, prot. n. RU 13108, avente ad oggetto l'istituzione della procedura semplificata per l'effettuazione della verifica amministrativa presso i punti di raccolta di cui all'articolo 20, comma 4, del Disciplinare per la raccolta delle scommesse e allegati;

- della circolare del Ministero dell'interno del 19 gennaio 2015;

- della circolare del Ministero dell'interno del 27 gennaio 2015;

- nonché di tutti gli atti ulteriori presupposti, antecedenti, concomitanti, conseguenti e comunque connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno e dell'Agazia delle dogane e dei monopoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 14 aprile 2023 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le società ricorrenti (di seguito, anche congiuntamente “Stanley”) appartengono entrambe al gruppo Stanley Leisure plc, società di diritto inglese quotata alla Borsa di Londra (Regno Unito), operante in Italia da oltre quindici anni nel settore della raccolta delle scommesse sportive tramite l’intermediazione di una fitta rete di titolari di esercizi fisici di offerta di scommesse dislocati sul territorio italiano, comunemente denominati “*centri trasmissione dati*” (di seguito “CTD”), che, contrattualizzati con Stanley ed operanti a suo nome, forniscono servizi di elaborazione e trasmissione di dati, senza il possesso del titolo concessorio a tal fine stabilito dal quadro regolatorio nazionale e senza la prescritta autorizzazione di polizia, di cui all’art. 88 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 (T.U.L.P.S.).

2. Con il presente gravame, Stanley - nel dichiarato intento “*di conseguire la rimozione di una serie di misure discriminatorie, escludenti, autoincriminanti e carenti di trasparenza, adottate in (suo) pregiudizio*” - impugna i provvedimenti in epigrafe, attuativi delle previsioni contenute nell’art. 1, comma 926, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (“Legge di Stabilità 2016”) di estensione della procedura - già introdotta dai commi 643 e 644 dell’art. 1 della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (“Legge di stabilità 2015”) - volta a consentire, “*in attesa del riordino della materia dei giochi pubblici*”, la regolarizzazione fiscale degli operatori “*che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli*” anche se “*non hanno aderito entro il 31 gennaio 2015 alla procedura di regolarizzazione di cui al medesimo comma, nonché a quelli attivi successivamente alla data del 30 ottobre 2014*”.

2.1. Parte ricorrente - nel premettere di godere di una “*posizione ... da considerare a tutti gli effetti assimilabile a quella dei concessionari nazionali in considerazione dei plurimi*

riconoscimenti ricevuti dalla Corte di Giustizia” e di essere, comunque, “interessat(a) alla regolarizzazione delle proprie attività in Italia attraverso la rete dei CTD” - contesta, in particolare, le determinazioni dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli (di seguito semplicemente “ADM” o “Agenzia”) di adozione del modello di dichiarazione di impegno alla regolarizzazione fiscale (contenente prescrizioni diverse a seconda che il richiedente intenda divenire un punto aggiuntivo della rete fisica di raccolta di un concessionario oppure far parte di una autonoma rete fisica di raccolta), di approvazione dei due disciplinari (relativi rispettivamente alla regolarizzazione presso un concessionario già operante o quale operatore autonomo) e di disciplina della procedura semplificata di dimostrazione del possesso dei requisiti da parte dei soggetti che già avevano manifestato la volontà di regolarizzarsi nonché i successivi atti di chiarimento dell’Agenzia (oltre che per omessa notifica alla Commissione Europea ai sensi della direttiva 98/34/CE) in relazione all’aver tali atti creato “una situazione di totale incertezza in relazione alla sua peculiare posizione giuridica ... sia per la scarsa chiarezza e complessità della disciplina della regolarizzazione, sia per le conseguenze che la regolarizzazione avrebbe potuto determinare in termini di riconoscimento delle somme dovute ad ADM a titolo di Imposta Unica ... nonché con riguardo ai possibili profili di autoincriminazione”.

2.2. Chiede, dunque, Stanley l’annullamento di tutti tali atti, previa disapplicazione, ove occorra, del citato comma 926 (di modifica dei commi 643 e 644 dell’art. 1 della legge n. 190/2014) e, in via subordinata, la sollevazione innanzi alla Corte Costituzionale di talune questioni di legittimità costituzionale e/o la rimessione della causa, alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, per l’interpretazione pregiudiziale del diritto dell’Unione in relazione alla conformità ad esso delle norme e delle misure nazionali contestate.

2.3. Il ricorso è sostanzialmente affidato ai seguenti motivi di doglianza:

- i) Violazione e falsa applicazione delle norme procedurali della Direttiva 98/34/CE sui servizi della società dell'informazione, sostenendo parte ricorrente come *“Lo Stato Italiano avrebbe, dunque, dovuto ottemperare all'obbligo di notifica previsto dall'art. 8 della Direttiva 98/34/CE e quindi, trasmettere ai competenti Servizi della Commissione il progetto delle disposizioni tecniche ora contenute nel comma 926 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2016 nonché nei commi 643 e 644 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2015 e nei relativi atti attuativi, la cui efficacia è stata in sostanza prorogata, prima però che queste disposizioni venissero adottate. Avrebbe dovuto altresì rispettare il correlato obbligo di standstill, astenendosi dal rendere efficaci le norme notificate prima del decorso del relativo termine”*;
- ii) Violazione e falsa applicazione dei principi di certezza del diritto, ragionevolezza, trasparenza e non discriminazione, anche in relazione all'esercizio del diritto di stabilimento e della libera prestazione di servizi garantiti dagli artt. 49 e ss. e 56 e ss. del T.F.U.E.; Eccesso di potere, sull'assunto che *“i CTD Stanley ... non rientrano nell'ambito di applicazione soggettiva dei suddetti commi”* (commi 643 e 644, come modificati dall'art. 1, comma 926) e che *“neppure il successivo comma 644 (come modificato dall'art. 1, comma 926, della Legge di Stabilità 2016) sembra loro applicabile”*, con conseguente *“solare violazione del principio di non discriminazione”*, non essendo, dunque, a costoro consentita l'opportunità di regolarizzazione anche affiliandosi direttamente ai concessionari nazionali e comunque non contemplando la contestata procedura la *“posizione terza”* di Stanley;
- iii) in via subordinata – *“qualora si ritenessero il comma 926 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2016 ed i commi 643 e 644 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2015 estendibili a Stanley ed i suoi CTD”* - Violazione e falsa applicazione dei principi di certezza del diritto, trasparenza e non autoincriminazione. Eccesso di potere, dolendosi parte ricorrente delle conseguenze che, in caso di sua adesione alla procedura, ne sarebbero per costei derivate in particolare sul piano penale, mantenendosi ferma

“l’applicazione di quanto previsto dall’articolo 4, comma 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401”, atteso che la relativa dichiarazione si risolverebbe in una “forzosa autoconfessione, di avere svolto attività di per sé in violazione della normativa vigente (in particolare, dell’art. 4 della Legge 401/89)”, ciò “in contrasto con il principio di non autoincriminazione che rientra per giurisprudenza costante della Corte EDU nell’ambito del diritto all’equo processo tutelato dall’art. 6 CEDU”;

iv) in via ulteriormente subordinata, sollevazione di una questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24, 41, 42, 117, commi 1 e 2, lett. e), della Costituzione nonché, in via ancora più subordinata, di una questione di interpretazione pregiudiziale, con trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia, ex art. 267 del T.F.U.E., sostanzialmente trattandosi di *“un sistema che non favorisce la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato delle scommesse, in quanto non offre ad alcuni operatori di altri Stati Membri le stesse opportunità concesse ai concessionari nazionali né consente la loro piena legittimazione. Pertanto, le censurate norme di legge, così come le misure impugnate, non sono coerenti rispetto all’obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza”*.

3. Le amministrazioni statali si costituivano in giudizio, diffusamente argomentando sull’infondatezza del ricorso promosso da Stanley.

In particolare, evidenziano le resistenti come i reali obiettivi perseguiti da parte ricorrente sarebbero stati, da una parte quello di ottenere un *“salvacondotto”*, proseguendo l’esercizio in Italia dell’attività di raccolta delle scommesse in rete fisica senza il rispetto del quadro regolatorio nazionale di settore, fondato, come noto, sul binomio concessione e autorizzazione ex art. 88 del T.U.L.P.S., richiamando al riguardo il precedente reso dalla Sezione sull’impugnazione proposta sempre da Stanley avverso gli analoghi atti di regolarizzazione fiscale

adottati dall'amministrazione nell'anno 2015 (sentenza n. 15085 del 16 novembre 2022).

4. Seguiva il deposito di ulteriori memorie in cui tutte le parti ribadivano le proprie opposte prospettazioni. In particolare, parte ricorrente insisteva per l'accoglimento del gravame proposto, valorizzando il proprio *“status di “soggetto sanato dalla giurisprudenza”, tale da costituire una “eccezione alla regola” nel panorama normativo italiano*”, che le consentirebbe di continuare a raccogliere scommesse sul territorio nazionale.

5. All'udienza pubblica di smaltimento del 14 aprile 2023 la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

6. Le censure formulate da Stanley devono essere tutte disattese nel merito, sulla base delle considerazioni già svolte dalla Sezione nella citata sentenza n. 15085 del 16 novembre 2022.

7. Per cogliere adeguatamente il contesto in cui si collocano le contestate previsioni normative ed i relativi atti applicativi, pare opportuna una breve premessa, volta a ricostruire il significato delle norme contenute nei commi 643 e 644 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 (*“legge di stabilità 2015”*), come modificati dall'art. 1, comma 926 della legge n. 208/2015 della (*“legge di Stabilità 2016”*) frutto di una precisa iniziativa di governo volta, nell'ambito delle misure di manovra di finanza pubblica, a rendere effettivo il preesistente quadro dei divieti nei riguardi di una pratica (quella della raccolta in Italia ed in rete fisica di scommesse in assenza dei titoli concessori previsti a tal fine dalla legislazione vigente) idonea a potersi tradurre in una forma di concorrenza diretta rispetto alla rete fisica dei concessionari di Stato legittimati alla raccolta di tali scommesse, attraverso l'*“emersione dei soggetti che offrono scommesse con vincite in denaro senza essere collegati al totalizzatore nazionale”*.

Il ricorso di Stanley punta sostanzialmente ad avversare tali norme, anche ottenendone una valutazione di contrarietà alla Costituzione e/o ai superiori parametri dell'ordinamento comunitario, addirittura mettendo in discussione la legittimità del sistema concessorio italiano, nell'intento di salvaguardare quell'elementare vantaggio competitivo rappresentato (quanto meno) dall'assenza di costi per gli oneri di concessione.

A tal fine, parte ricorrente fa leva su una propria (pretesa) “*peculiare posizione*” - modellata anni addietro dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenze “*Gambelli*” del 6 novembre 2003, nella causa C-243/01, “*Placanica*” del 6 marzo 2007, nelle cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04 e “*Costa – Cifone*” del 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-70/10 e C-72/10) - idonea, di fatto, a risolversi, nel caso di specie, in un totale affrancamento di Stanley dal quadro regolatorio vigente in Italia.

Nelle prime due decisioni la C.G.U.E. rilevò come, nelle gare italiane del 1999 e del 2006 per l'attribuzione di concessioni per la raccolta in rete fisica di scommesse, alcune prescrizioni non fossero comunitariamente compatibili, avendo l'effetto di costituire una barriera di ingresso in Italia a prestatori esteri di offerta di scommesse in regime di concorrenza transfrontaliera, così discriminando, dal punto di vista concorrenziale, i prestatori esteri come Stanley rispetto a quelli nazionali.

Quest'ultima - ottenuto, dunque, il riconoscimento di soggetto ingiustamente discriminato - ritenne di poter rimediare all'assenza di titoli concessori per la raccolta di scommesse in Italia in rete fisica, tramite l'intermediazione di oltre duecento titolari di esercizi (fisici) di offerta di scommesse dislocati in Italia (i CTD) a sé contrattualmente legati, che mettono a disposizione dei giocatori un percorso telematico che consente loro di accedere al *server* di Stanley situato nel

Regno Unito. Gli scommettitori possono in tal modo, per via telematica, inviare a Stanley proposte di scommesse sportive selezionate all'interno dei programmi di eventi e quotazioni forniti da Stanley, nonché ricevere l'accettazione di tali proposte, pagare le loro poste e, se del caso, riscuotere le loro vincite.

Le autorità italiane preposte ai controlli, facendo uso di norme proibitive presenti nel quadro regolatorio nazionale di settore, che sanzionano, anche penalmente, chi vende in Italia scommesse in assenza di concessione e autorizzazione *ex art. 88 del T.U.L.P.S.*, hanno quindi irrogato sanzioni nei riguardi dei punti fisici di offerta di scommesse in Italia contrattualizzati con Stanley, giacché non concessionari e né titolari della licenza di pubblica sicurezza.

Ebbene, sempre la Corte di Giustizia - investita incidentalmente dai giudici nazionali interessati dal decidere sui provvedimenti sanzionatori impugnati dagli esercizi contrattualizzati da Stanley o impugnati direttamente da Stanley - nel prendere in esame il predetto sistema di operatività in Italia del gruppo Stanley attraverso CTD privi di concessioni e di autorizzazioni, ha poi stabilito che non fosse comunitariamente compatibile una norma sanzionatoria nazionale applicata nei riguardi di un soggetto discriminato nei termini anzidetti, sostanzialmente stabilendo una preclusione alla applicabilità di sanzioni penali per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia nei confronti di persone legate ad un operatore escluso da una gara in violazione del diritto dell'Unione: ciò doveva valere anche dopo la nuova gara destinata a rimediare a tale violazione, qualora quest'ultima gara - e la conseguente attribuzione di nuove concessioni - non avesse effettivamente rimediato all'illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara (citata sentenza "*Costa - Cifone*").

L'effetto, a livello di contenzioso nazionale (specie in sede penale), è stato inevitabilmente quello che risultassero inefficaci gli strumenti di contrasto alla nascita e proliferazione in Italia di punti di offerta fisica di scommesse contrattualizzati con Stanley (e poi, via via, con altre società emulatrici del “sistema Stanley”) e che si dilatassero progressivamente in Italia le reti fisiche di raccolta di scommesse affrancate *de facto* dal quadro regolatorio nazionale nel settore della raccolta delle scommesse sportive su rete fisica.

Seguiva il c.d. “*Bando Monti*” del 2012 per l'affidamento in concessione di 2.000 diritti per l'esercizio e la relativa conduzione dei giochi pubblici attraverso l'attivazione di una rete fisica di negozi di gioco, emanato ai sensi dell'articolo 10, comma 9 *octies*, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla l. 26 aprile 2012, n. 44, che aveva introdotto, nelle more di un riordino delle norme in materia di gioco pubblico, una disciplina volta a favorire tale riorganizzazione attraverso, innanzitutto, un primo allineamento temporale delle scadenze delle concessioni aventi ad oggetto la raccolta delle scommesse, con contestuale adeguamento ai principi stabiliti dalla citata sentenza “*Costa – Cifone*” delle regole nazionali di selezione dei soggetti che, per conto dello Stato, raccoglievano scommesse, sancendo l'assenza di limiti territoriali e di concentrazione numerica dei diritti assegnabili.

Stanley - senza parteciparvi – impugnava tale procedura assumendone, comunque, il carattere discriminatorio.

Il relativo ricorso, dopo essere stato dichiarato inammissibile da questo T.A.R., sul presupposto che parte ricorrente non vantasse una posizione differenziata, che le consentisse di censurare il bando e la convenzione accessiva pur non avendo proposto domanda di partecipazione alla gara (sentenza n. 1884/2013), veniva nel merito integralmente respinto dal Consiglio di Stato (previo accoglimento in parte

dell'appello, con rimozione della statuizione di inammissibilità resa in primo grado) con sentenza non definitiva n. 4199/2013, in ragione della ritenuta legittimità della gara in contestazione, riconosciuta come idonea a “*po(rre) rimedio all’illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara*”, con conseguente piena operatività del sistema concessorio italiano - giudicato proporzionato, razionale, e non abnorme - “*nei confronti della generalità degli operatori*” e “*anche, quindi, nei confronti di chi in passato venne ingiustamente discriminato*” (Stanley), fatta eccezione per un unico motivo (il quinto del ricorso di primo grado come riproposto ed integrato in sede di appello) in relazione al quale veniva contestualmente rimessa alla C.G.U.E. la questione pregiudiziale di compatibilità comunitaria rispetto agli artt. 49 e ss. e 56 e ss. del T.F.U.E. e ai principi affermati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza “*Costa – Cifone*”, della sola previsione normativa in punto di durata delle concessioni messe in gara (ridotta rispetto alla durata dei rapporti concessori in passato attribuiti), in relazione al godere i concessionari in essere di una posizione privilegiata di partenza.

La G.C.U.E., nel decidere sulla questione, con pronuncia del 22 gennaio 2015, resa nella causa C-463/13, escludeva sotto tale aspetto che la normativa nazionale fosse non conforme ai superiori parametri dell’ordinamento comunitario, sostanzialmente recependo il punto di vista reiettivo espresso nell’ordinanza di rimessione.

A tale pronuncia, seguiva la sentenza del Consiglio di Stato n. 3985/2015 di definitiva reiezione del gravame proposto da Stanley.

8. In questo contesto si inserisce l’intervento legislativo di cui si discorre, volto - a fronte della peculiare fenomenologia delle reti di raccolta delle scommesse, caratterizzata dall’esistenza di due “circuiti” di reti (quella dei concessionari di Stato e quella degli esercizi contrattualizzati con i c.d. *bookmakers* esteri) - a dare

certezza alla situazione soggettiva ed oggettiva della raccolta scommesse su rete fisica su tutto il territorio italiano, offrendo l'opportunità ai singoli "gestori" dei punti di raccolta nonché ai *bookmakers* - come Stanley - che operano senza concessione bensì invocando gli artt. 49 ss. e 56 ss. del T.F.U.E. di aderire alla regolarizzazione ed essere equiparati ai concessionari già esistenti.

9. Ebbene il sintetico *excursus* rassegnato rende evidente come l'approdo del Collegio non possa che essere quello reiettivo delle doglianze prospettate.

10. Deve essere, innanzi tutto, smentito l'assunto da cui muove parte ricorrente fondato sull'asserita titolarità di una posizione giuridica qualificata asseritamente impressale dalle già richiamate sentenze della Corte di Giustizia, da costei ritenuta finanche "assimilabile a quella dei concessionari nazionali" tanto da abilitarla ad operare in Italia attraverso la propria rete di CTD pur in assenza del titolo concessorio e senza la prescritta autorizzazione di polizia (il cui rilascio presuppone la titolarità di una concessione).

Ritiene, infatti, il Collegio che l'essere stata Stanley - per come riconosciuto dalla C.G.U.E. - illegittimamente esclusa dalle procedure di affidamento delle concessioni di gioco del 1999 e del 2006 non faccia sì che la stessa abbia acquisito la titolarità di una speciale posizione rispetto alla generalità degli esercenti, che le consenta di affrancarsi dal quadro regolatorio vigente in Italia.

La portata degli invocati arresti della C.G.U.E. riverbera effetti, quanto alla posizione di Stanley rispetto all'ordinamento italiano, solo con riferimento alla non suscettibilità di applicazione delle sanzioni penali per l'esercizio del gioco da parte di propri esponenti aziendali o titolari dei CTD, in quanto illegittimamente esclusa dalle precedenti gare in virtù di una disciplina contraria ai principi del Trattato, senza che il sistema concessorio italiano - espressamente ritenuto ammissibile in quanto giustificato da scopi di interesse generale e, di per sé, proporzionato al

perseguimento degli stessi (in tal senso, le pronunce della C.G.U.E. richiamate al successivo § 13) - ne sia per l'effetto in tal modo scalfito.

Nella sentenza “*Placanica*” la Corte, nell'affermare che “*in assenza di una procedura di attribuzione di concessioni aperta agli operatori che erano stati illegittimamente esclusi dalla possibilità di beneficiare di una concessione nell'ultimo bando di gara, la mancanza di concessione non può costituire oggetto di sanzioni nei confronti di tali operatori*”, presuppone, inoltre, che l'assoggettamento all'ordinamento interno, anche sotto il profilo sanzionatorio, possa trovare piena riesplorazione al momento in cui agli operatori illegittimamente esclusi sia data la possibilità di ottenere la prevista concessione attraverso una procedura di affidamento non discriminatoria (possibilità loro concessa, come visto, in occasione del bando “*Monti*” del 2012) valendo le condizioni di non punibilità unicamente per il periodo anteriore all'indizione di una nuova gara e di attribuzione di nuove concessioni.

Se, quindi, le pronunce comunitarie esplicano certamente effetti sul piano delle conseguenze penali previste dall'ordinamento italiano per l'esercizio dell'attività di gioco e raccolta scommesse tramite rete fisica senza concessione e senza autorizzazione di polizia (ciò a fronte dell'illegittima esclusione di Stanley dalle precedenti procedure di affidamento delle concessioni, come derivante da riscontrati profili di contrasto con il diritto comunitario di talune previsioni dettate dalle discipline delle gare precedentemente indette), giammai è stata affermata, nelle citate pronunce, la conformità al diritto interno italiano del *modus operandi* di Stanley.

Tali pronunce si sono, infatti, limitate ad affermare - si ripete - come in ragione della illegittima esclusione, derivante da talune previsioni riferite alle gare del 1999 e 2006, non potessero derivare conseguenze sul piano penale.

Né, sulla base di una inammissibile trasposizione delle conseguenze penali delle sentenze della Corte di Giustizia sul piano amministrativo, può riconoscersi all'attività di Stanley il carattere di legittimo esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi: ciò proprio perché tali pronunce si erano limitati ad affermare la non punibilità penale dei soggetti incorsi nelle ipotesi di reato di cui all'art. 4, comma 1 e comma 4 *bis* della l. n. 401/1989 (intermediazione nella raccolta delle scommesse) in ragione dell'esercizio di attività di gioco in assenza di una concessione che era stata loro illegittimamente negata.

Ad avviso del Collegio, dunque, nessuna consolidata posizione - avente copertura nelle pronunce della Corte di Giustizia - può vantare Stanley in ordine alla possibilità di proseguire la propria attività in Italia attraverso la propria rete, non risultando essa in alcun modo affrancata dal rispetto della normativa interna, non potendo desumersi da quanto affermato dalla C.G.U.E. il riconoscimento della legittimità di tali attività o la sussistenza di una posizione protetta dalla giurisprudenza comunitaria, che debba essere salvaguardata dalla nuova disciplina di cui al comma 926, pena l'attribuzione a Stanley di una posizione di ingiustificato privilegio, in ragione della possibilità in capo a questa di operare senza i vincoli derivanti dal sistema concessorio (prestazione di cauzione, rischio di decadenza, limite al numero dei punti commerciali, posizionamento dei locali, che invece gravano su coloro che abbiano partecipato alla gara del 2012 e si siano aggiudicati la concessione), anche in ragione della possibilità di stipulare contratti per la gestione dei punti di commercializzazione con persone che nei fatti non sono sottoposte ai controlli preventivi previsti dal T.U.L.P.S..

Non è, quindi, vero che Stanley, in quanto latrice di pregressa discriminazione, possa per sempre sottrarvisi: simile deroga vale se e fino a quando la discriminazione non venga rimossa mercé una gara depurata da ulteriori vantaggi

per i concessionari in essere. Una volta verificato detto presupposto (in tal senso, la citata sentenza del Consiglio di Stato, n. 3985/2015), la posizione di Stanley è ormai quella di ogni altro aspirante operatore di settore.

Ben si comprende, poi, come non assumano alcun rilievo in senso contrario le due recenti pronunce del Consiglio di Stato n. 1865/2022 e n. 6604/2022, richiamate da Stanley a sostegno del proprio *status* di “*soggetto sanato dalla giurisprudenza*”, tale da costituire una “*eccezione alla regola*” nel panorama normativo italiano, trattandosi di affermazioni - oltre che rese *incidenter tantum* - comunque volte soltanto a ribadire la “*legalità*” dell’attività di raccolta di scommesse sportive svolta dai CTD Stanley, nel senso che “*non si possono applicare sanzioni ai titolari dei centri contrattualmente legati all’operatore Stanleybet*”, senza in alcun modo pienamente legittimare sotto il profilo amministrativo le attività svolte da parte ricorrente in Italia.

11. Per le ragioni fin qui esposte, appare ugualmente smentito l’ulteriore assunto da cui muove parte ricorrente, secondo il quale il sistema concessorio italiano sarebbe di per sé radicalmente illegittimo per difformità rispetto alle norme comunitarie che garantiscono il diritto di stabilimento e di prestazione di servizi transfrontalieri, i principi di non discriminazione, di proporzionalità e ragionevolezza delle sanzioni.

La Corte di Giustizia, in particolare nella sentenza “*Placanica*”, nell’affrontare le varie questioni pregiudiziali sollevate dai giudici nazionali (volte a stabilire se e come alcune clausole contenute nel bando di gara italiano fossero potenzialmente in contrasto con il diritto dell’Unione), ha, seppur incidentalmente, esaminato il tema della compatibilità della normativa italiana con i principi del Trattato.

Ebbene, in tale pronuncia, la C.G.U.E., se afferma che una normativa nazionale che vieti l’esercizio di attività di raccolta, di accettazione, di registrazione e di trasmissione di proposte di scommesse, in particolare sugli eventi sportivi, in

assenza di concessione o di autorizzazione di polizia rilasciate dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi, previste, rispettivamente, dagli artt. 43 e 49 del Trattato, tuttavia predica la possibilità che la normativa nazionale introduca restrizioni alla libera prestazione di servizi, in considerazione di specifici obiettivi da perseguire (lotta contro la criminalità e canalizzazione delle attività dei giochi di azzardo nei circuiti controllati), chiarendo che spetta - in tale eventualità - ai giudici nazionali verificare se la normativa nazionale risponda realmente all'obiettivo mirante a prevenire l'esercizio delle attività in tale settore per fini criminali o fraudolenti.

La stessa Corte, poi, nella citata sentenza del 22 gennaio 2015 (resa nella causa C-463/13), si è espressa nel senso della compatibilità del sistema concessorio italiano con i principi comunitari, in ragione del *“carattere peculiare della disciplina dei giochi d'azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale”*, con la conseguenza che *“In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta”*, peraltro chiarendo come *“Per tale ragione, in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un ampio potere discrezionale per stabilire quali siano le esigenze che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta e, a condizione che siano inoltre rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose”* (punti 51 e 52 della decisione).

Un'ulteriore conferma della legittimità del sistema normativo italiano di concessione e autorizzazione di pubblica sicurezza si rinviene nelle successive

pronunce della C.G.U.E. e, segnatamente, nelle sentenze del 19 dicembre 2018 nella causa C-375/17 e del 26 febbraio 2020 nella causa C-788/18, dove si legge come *“la Corte abbia approvato nel settore dei giochi d’azzardo il ricorso al sistema delle concessioni, ritenendo che quest’ultimo possa costituire un meccanismo efficace che consente di controllare gli operatori attivi in questo settore, allo scopo di prevenire l’esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2013, Biasci e a., C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 24 nonché la giurisprudenza ivi citata)”*, peraltro chiarendo come essa, *“pur avendo constatato l’incompatibilità con il diritto dell’Unione di alcune disposizioni delle gare avviate per l’attribuzione di contratti di concessione di servizi connessi ai giochi d’azzardo, non si è pronunciata sulla legittimità della gestione delle attività connesse a giochi d’azzardo in regime di libera prestazione per il tramite dei CTD in quanto tale”*.

Ne discende, pertanto, la compatibilità del sistema regolatorio italiano con le libertà fondamentali asseritamente incise nonché con i principi di ordine pubblico e di contrasto alla criminalità organizzata, rispetto ai quali ogni Stato membro resta libero di adottare le norme e le misure necessarie a preservare tali principi.

12. Passando, quindi, ad esaminare le singole doglianze, con il primo motivo Stanley assume, in sintesi, che le disposizioni dell’art. 1, commi 643 e 644, della l. n. 190/2014, come da ultimo modificate dall’art. 1, comma 926, della l. n. 208/2015, inciderebbero sulla *“materia dei servizi della società dell’informazione”*, di cui alla direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE (la cui trasposizione nel diritto interno si trova nella legge n. 317/1986 e successive modificazioni), sicché tali norme - giacché sussumibili nella categoria delle *“regole tecniche”* di cui a tale disciplina comunitaria - prima di entrare in vigore avrebbero dovuto essere preventivamente notificate alla Commissione europea e sottostare alla procedura d’attesa, nota come di *standstill*. Non essendo avvenuto, lo Stato

sarebbe, dunque, incorso in un vizio di procedura comunitaria e le disposizioni stesse non potrebbero essere applicate.

Tale censura è destituita di fondamento.

Assume rilievo in tal senso come le disposizioni in argomento perseguano finalità e trattino aspetti tali da sottrarle dalla disciplina armonizzata di cui alle citate direttive, così da non costituire “*regole tecniche*” alla loro stregua, introducendo esse una procedura di regolarizzazione amministrativa e fiscale di per sé non suscettibile di limitare in modo generale ed indiscriminato l’esercizio sul territorio italiano delle libertà comunitarie di stabilimento e libera prestazione dei servizi transfrontalieri nel territorio italiano e come tale non soggetta all’onere di previa comunicazione alla Commissione.

La direttiva – se all’art. 8 contempla, invero, l’obbligo per gli Stati membri di comunicare immediatamente alla Commissione ogni “*progetto di regola tecnica*”, intendendosi per tale anche le “*disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative ... che vietano la fabbricazione, l’importazione, la commercializzazione o l’utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l’utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi*” (in tal senso l’art. 1, §11) - ammette esplicitamente la possibilità di porre “*ostacoli agli scambi dei prodotti, derivanti dalle regolamentazioni tecniche*” dei prodotti stessi, ove reputati necessari per soddisfare esigenze imperative o per perseguire obiettivi di interesse generale di cui costituiscono “*la garanzia basilare*” (in tal senso, il “*considerando*” 4).

Ebbene, in tale prospettiva la Corte di Giustizia ha stabilito come detto art. 1, § 11, debba essere interpretato nel senso che le disposizioni nazionali che potrebbero avere l’effetto di limitare o addirittura di rendere progressivamente impossibile l’esercizio di diritti fondamentali quali quelli sanciti dagli artt. 49 ss. e 56 ss. del T.F.U.E. possono costituire “*regole tecniche*”, i cui progetti devono essere oggetto di

una comunicazione prevista all'art. 8, § 1, primo comma, della direttiva, purché tali disposizioni nazionali rappresentino condizioni che possono influenzare “*in modo significativo la natura del servizio di cui trattasi, ovvero la sua commercializzazione*”, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare (sentenza 19 luglio 2012, n. 213).

Sempre la Corte di Giustizia ha chiarito, poi, come i principi di libera circolazione e di divieto di limitazione o restrizione presidiati dalle regole di trasparenza e pubblicità della direttiva 98/34/CE non siano né assoluti né generalizzati e come, in particolare, la disciplina dei giochi d'azzardo rientri nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale, in base alle quali restrizioni alle predette attività di gioco possono essere introdotte se giustificate da ragioni imperative di interesse generale, come la dissuasione dei cittadini da una spesa eccessiva legata al gioco medesimo (sentenza 24 gennaio 2013, resa nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11).

Ebbene, il Collegio - in linea anche con la giurisprudenza nazionale (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione VI, 20 maggio 2014, n. 2542, e Sezione V, 23 ottobre 2014, n. 5251) - è dell'avviso che nel caso di specie la restrizione di cui si discorre non abbia carattere “*generale ed indiscriminato*”, attesa la sussistenza di “*ragioni imperative di interesse generale*”, idonee di per sé a giustificare la limitazione delle libertà comunitarie conseguente al sistema concessorio italiano, posto a tutela di interessi pubblici quale la tutela della sicurezza e della salute dei cittadini nonché dell'ordine pubblico, inteso come lotta contro la criminalità e come canalizzazione delle attività dei giochi di azzardo in circuiti che consentano il controllo dei flussi finanziari derivanti dall'attività di raccolta delle scommesse.

Ne discende come nessun obbligo di previa comunicazione alla Commissione Europea incombesse, nel caso di specie, sullo Stato Italiano, con conseguente piena legittimità dell'*iter* procedimentale seguito dalle Autorità Nazionali.

13. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente, muovendo dall'assunto che le disposizioni procedurali di cui ai commi 643 e 644 “*non sembrano*” applicarsi ai propri CTD, lamenta una “*solare violazione del principio di non discriminazione*” per non contemplare la contestata disciplina la “*posizione terza*” di Stanley, pertanto non basata “*su criteri oggettivi, chiari, trasparenti, non discriminatori e non noti in anticipo*”. Sostiene, in particolare, parte ricorrente che non sarebbe stato chiaro se la procedura fosse rivolta ai singoli punti di offerta fisica *sine titulo* di scommessa ovvero alle società stabilite all'estero che (come Stanley) effettuano *ex distantibus* la regia dei singoli punti di offerta fisica dislocati in Italia.

Anche tale censura deve essere disattesa.

Infatti - ferma restando l'esclusione di ogni pretesa “*equivalenza*” della rete fisica di raccolta di gioco dei concessionari di Stato alla rete fisica di raccolta che fa capo a Stanley, per quanto già diffusamente espresso nel precedente § 10 in merito alla non rinvenibilità in capo a quest'ultima di una consolidata posizione (avente copertura nelle pronunce della Corte di Giustizia), che le consenta di continuare a sottrarsi quale (asserito) *tertium genus* alla disciplina interna di carattere concessorio - risulta smentito *per tabulas* già lo stesso presupposto su cui si fonda tale doglianza: che la disciplina di cui si discorre non offrisse anche a Stanley e alla sua rete di CTD la possibilità di regolarizzazione di cui discorre, invero da costoro volontariamente non colta.

Emerge già dal dettato della norma - espressamente riferita ai “*soggetti ... che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei*

monopoli”, siano essi “*titolar(i) dell'esercizio ovvero del punto di raccolta che offre le scommesse*” - nonché dai conseguenti provvedimenti attuativi adottati dell’Agenzia (i provvedimenti di ADM del 5 e del 15 gennaio 2015) come non fosse affatto escluso che aderissero alla procedura sia i singoli punti fisici di offerta di scommesse (per il tramite di un soggetto già concessionario di Stato), sia le imprese estere di regia dei punti di offerta di scommesse in Italia.

In particolare, infatti, se al singolo CTD era offerta la possibilità di regolarizzarsi quale “*gestore*” di un punto di raccolta di scommesse, compilando il “*modello A*” di dichiarazione d’impegno alla regolarizzazione, approvato con la contestata determinazione del 5 gennaio 2015, Stanley avrebbe, invece, potuto partecipare alla procedura - per sé stessa e insieme per il complesso dei punti che ad essa fanno capo - in qualità di “*titolare di una rete fisica con un minimo di 50 punti aderenti*”, come previsto nel “*modello B*” di dichiarazione approvato con la medesima determinazione, come in effetti fatto da altri *bookmaker* esteri (emuli di Stanley) come SKS 365 GROUP GMBH nonché Goldbet e OIA Services (in tal senso, la documentazione versata in atti dalle resistenti).

Ne discende come alcuna discriminazione a danno di parte ricorrente sembra potersi ravvedere sia rispetto ai concessionari di Stato, attesa la non assimilabilità di Stanley a quest’ultimi, sia rispetto agli altri operatori aderenti alla procedura di cui al comma 643, per aver Stanley liberamente scelto di non parteciparvi, pur potendovi.

14. Con il terzo motivo di ricorso, Stanley articola, poi - in via subordinata, per il caso in cui il Collegio ritenga che le contestate disposizioni fossero “*estendibili*” (come era) anche a parte ricorrente - tutta una serie di censure volte a contestare singoli aspetti della procedura di cui ai commi 643 e 644, che avrebbero in tesi comunque impedito a Stanley di aderirvi, attesa la pendenza di procedimenti penali a carico

dei titolari dei CTD Stanley e le immediate conseguenze avverse, sia sul piano penale che amministrativo, che ne sarebbero per costoro derivate.

Sostiene, in particolare, parte ricorrente che le norme contestate produrrebbero un assetto normativo in contrasto con i principi di certezza del diritto, trasparenza e non autoincriminazione, in relazione al prevedere il comma 643 il necessario rilascio del titolo abilitativo di cui all'art. 88 del T.U.L.P.S., con perdita del diritto a gestire la raccolta in caso di diniego, ed il successivo comma 644, relativo all'ipotesi di mancata regolarizzazione, l'obbligo a carico del titolare dell'esercizio o del punto vendita di comunicare i dati e le informazioni sulla propria attività ad ADM nonché la chiusura immediata dell'esercizio o del punto di raccolta ove si accerti l'insussistenza dei requisiti soggettivi corrispondenti a quelli richiesti per il rilascio del medesimo titolo di cui al citato art. 88, sicché, secondo Stanley, la normativa contestata *“da una parte attribuisce l'onere di autodenunciarsi per i soggetti che intendono regolarizzarsi e all'altro introduce, con il comma 644, previsioni sanzionatorie di particolare rigore per coloro che non intendono autodenunciarsi”*.

Ebbene, anche tali rilievi sono privi di pregio giuridico.

14.1. - In merito alla necessità di richiedere ed ottenere l'autorizzazione di cui all'art. 88 del T.U.L.P.S. (comma 633, lett. a) e lett. g)) – chiarito, per quando già detto in precedenza al §10, come la discriminazione patita in passato da Stanley non legittimi affatto i suoi CTD ad operare in assenza di tale titolo abilitativo prescritto in Italia per offrire scommesse - rileva il carattere meramente ricognitivo di tale previsione a ben vedere volta a ribadire l'obbligo di conseguire la licenza di pubblica sicurezza nell'ambito di un sistema normativo italiano per l'appunto basato sul binomio “concessione più autorizzazione”, come già evidenziato, riconosciuto legittimo e conforme al diritto dell'Unione dalla Corte di Giustizia (in tal senso le pronunce richiamate al §11).

A ciò si aggiunga come la Corte di Cassazione Penale, sulla scorta di quanto affermato dalla C.G.U.E. nelle sentenze “*Placanica*” e “*Costa - Cifone*”, abbia riconosciuto la non applicabilità ai CTD Stanley del reato di cui all’art. 4, comma 1 e comma 4 *bis* della l. n. 401/1989 (intermediazione nella raccolta delle scommesse) solo in caso di presentazione dell’istanza di cui all’art. 88 del T.U.L.P.S. (in tal senso, Sezione Terza, n. 39094/2013, nonché da ultimo n. 5568/2022) e come, in ossequio a tale orientamento, lo stesso comma 644, nell’affermare alla lett. e) che “*Nei riguardi dei soggetti di cui al comma 643 che non aderiscono al regime di regolarizzazione di cui al medesimo comma 643, ovvero nei riguardi dei soggetti che, pur avendo aderito a tale regime, ne sono decaduti, (resta) ferma ... l’applicazione di quanto previsto dall’articolo 4, comma 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401*”, deponga a favore di un’interpretazione che, anche a contrario, sembra corroborare la non rilevanza della contestazione del reato *de quo* ai fini del rilascio della licenza di cui all’art. 88, a seguito dell’avvenuta regolarizzazione fiscale davanti all’ADM, comportante per l’effetto il superamento di eventuali denunce od incriminazioni penali pregresse.

Ciò trova conferma nella circolare del Ministero dell’Interno del 27 gennaio 2015, che ben lungi dall’aggravare l’incertezza (come affermato da parte ricorrente), chiarisce come il rilascio della licenza *de qua* postuli pur sempre il possesso dei requisiti soggettivi richiesti dall’art. 88 T.U.L.P.S., con l’ovvia esclusione, tuttavia, del reato di intermediazione nella raccolta delle scommesse.

Appare, infine, del tutto pretestuosa la pretesa di Stanley a che la propria rete di CTD debba rimanere integra nel tempo in ogni suo singolo componente, essendo al contrario fisiologico che alcuni punti possano non essere in grado di munirsi di tale titolo e che, pertanto, debbano chiudere.

14.2. Quanto, poi, alla presunta violazione del divieto di autoincriminazione che renderebbe da un lato illegittimi i provvedimenti impugnati e dall’altro la normativa

presupposta contraria al prefato principio di cui all'art. 6 della CEDU, osserva il Collegio come esso sia stato nel caso di specie oggetto di un ragionevole contemperamento da parte del legislatore con altri interessi pubblici, parimenti rilevanti, come il contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia, la tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e dei consumatori, specie minori d'età.

D'altra parte, ben si comprende come l'applicabilità di tale principio si ponga in una posizione di radicale incompatibilità logica con la *ratio* che sorregge le disposizioni dettate ai commi 643 e 644, dove il contestato obbligo di comunicazione, a ben vedere, non è altro che uno strumento utilizzato dal legislatore per individuare i centri di raccolta scommesse che non abbiano provveduto nemmeno ad inviare l'istanza di cui all'art. 88 del T.U.L.P.S., esigenza ineludibile per uno Stato che regoli la raccolta scommesse sulla base del sistema concessorio.

L'obiettivo della procedura di regolarizzazione di cui si discorre rimane, infatti, quello di riportare nella legalità il mondo dei giochi, attraverso attività autorizzate e regolamentate, con norme che valgano per tutti gli operatori del settore.

Il legislatore non persegue, dunque, l'intento di ottenere una autoincriminazione degli esercenti interessati, invero consentendo a quest'ultimi, di conseguire, con l'adesione alla procedura, un diritto avente contenuto analogo a quello degli operatori titolari di concessione rilasciata dall'Agenzia, in forza del quale costoro sono pienamente legittimati a svolgere l'attività di raccolta scommesse.

Il meccanismo della regolarizzazione introdotto dalla l. n. 190/2014, se, dunque, comporta l'emersione di attività precedentemente illecite, determina al contempo il venir meno, per definizione, di tale carattere illecito, in sostanza riportando quelle attività nella legalità come confermato dal superamento di eventuali denunce od

incriminazioni penali pregresse, che consegue all'adesione alla procedura (valevole, infatti, anche quale richiesta di rilascio della licenza di pubblica sicurezza).

In definitiva, l'obbligo di comunicazione previsto alla lett. e) del comma 644 non appare violare il principio di autoincriminazione, in quanto non solo desumibile già in base al combinato disposto delle norme penali ed amministrative già vigenti e, pertanto, già esistente in *subiecta materia*, non essendo ammissibile né alcuna attività libera, né, quanto agli effetti della relativa istanza, alcuna ipotesi di SCIA o silenzio-assenso, ma anche perché riferito a esercenti già soggetti (per definizione) al rischio di deferimento all'autorità giudiziaria in relazione al semplice riscontro dell'effettivo esercizio di un'attività di raccolta non comunicata.

Ne discende, per l'effetto, la radicale infondatezza della censura, invero, basata su non certo né meglio precisato potenziale deferimento all'autorità giudiziaria, tanto più in considerazione della circostanza, già evidenziata, che la Corte di Cassazione Penale considera tale adempimento come lo strumento per evitare il rinvio a giudizio o la condanna per il reato di intermediazione nella raccolta delle scommesse.

15. Deve essere, poi, disatteso il quarto motivo di diritto, con il quale parte ricorrente censura la disciplina primaria *de qua*, asserendone la sospetta illegittimità costituzionale sotto una serie di profili, ai fini della relativa remissione alla Consulta.

15.1. Appare, innanzi tutto, priva di qualsiasi fondamento la pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione, non corrispondendo al vero - per quanto già argomentato al §10 - che Stanley, per effetto delle sentenze della Corte di Giustizia, goda di posizione giuridica qualificata che di fatto la equipari ai concessionari, sicché non sembra rinvenibile alcuna relativa discriminazione rispetto a quest'ultimi, siano essi legittimi in ragione delle precedenti procedure di

aggiudicazione ovvero legittimati per effetto della procedura di regolarizzazione di cui si discorre.

15.2. Lo stesso è a dirsi per quel che riguarda la sospetta incostituzionalità delle disposizioni in discorso *“sotto il profilo della violazione del principio della libertà di concorrenza”*.

La Corte Costituzionale ha, infatti, costantemente negato che sia *“configurabile una lesione della libertà d’iniziativa economica allorché l’apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all’utilità sociale”* (oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana di cui all’art. 41, comma 2, della Costituzione), sempreché tale utilità non sia *“arbitraria”* e *“per altro verso, gli interventi del legislatore ... (non la perseguano) mediante misure palesemente incongrue”* (*ex plurimis*, Corte Costituzionale, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009).

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 56 del 10 marzo 2015, nel richiamare il *“limite della proporzionalità dell’incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti”*, ha chiarito come *“non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti”* sempreché *“tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto”*.

Ciò vale, secondo la Consulta, a maggior ragione per rapporti di concessione di servizio pubblico, come quelli investiti dalle norme censurate, nei quali, alle menzionate condizioni, l’imposizione di controlli e programmi per l’indirizzo dell’attività economica a fini sociali e la possibilità di un intervento pubblico modificativo delle condizioni originarie sono da considerarsi *“in qualche modo connaturat(i) al rapporto fin dal suo instaurarsi”*, tanto più *“allorché si verta in un ambito così*

delicato come quello dei giochi pubblici, nel quale i valori e gli interessi coinvolti appaiono meritevoli di speciale e continua attenzione da parte del legislatore” ed ove anche “la giurisprudenza europea ha ritenuto legittime restrizioni all’attività (anche contrattuale) di organizzazione e gestione dei giochi pubblici affidati in concessione, purché ispirate da motivi imperativi di interesse generale ... e a condizione che esse siano proporzionate”.

Ebbene, ciò posto il Collegio è dell’avviso che i limiti, vincoli e controlli imposti dal legislatore all’attività tanto dell’esercente regolarizzato tanto di quello non aderente alla regolarizzazione non si pongano in contrasto con l’art. 41 della Costituzione in ragione dell’evidente utilità sociale perseguita e della non palese incongruità delle misure adottate a tal fine.

La lesione in questione viene, infatti, fatta valere con riferimento ad un’attività economica svolta dal privato in assenza di concessione ed in violazione del vigente regime concessorio, al quale è (come visto) connaturale l’imposizione di penetranti limitazioni della libertà di iniziativa economica, tanto più in un settore – quello dei giochi e delle scommesse - che presenta profili di delicatezza del tutto particolari, in cui le norme di cui si discorre sono rivolte a contemperare i rilevanti interessi privati dei concessionari e degli esercenti regolarizzati in base alla procedura *de qua*, con gli altrettanto rilevanti interessi pubblici coinvolti (contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia; tutela della sicurezza, dell’ordine pubblico e dei consumatori, specie minori d’età; lotta contro le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore), senza che sia dato rinvenire alcun elemento di arbitrarietà nella loro individuazione, anche “*in considerazione del rilevante valore economico delle attività connesse con il gioco e della conseguente necessità di prevenirne l’esercizio in maniera fraudolenta o per fini criminali*” (in tal senso, Corte Costituzionale, sentenza n. 56 del 2015, già citata).

Ben si comprende, dunque, come sia Stanley a pretendere di operare nel mercato della raccolta di gioco mediante scommessa a condizioni diverse da quelle che derivano dal quadro regolatorio nazionale e come, in un tale contesto, siano - semmai - i concessionari di Stato a potersi dolere della concorrenza non paritaria che pratica Stanley e la rete fisica di raccolta che ad essa è contrattualizzata, ricorrendo al vantaggio competitivo a cui si è già accennato e che parte ricorrente, fino ad oggi, è stata in grado di sfruttare per effetto di quel singolare “*salvacondotto*” di cui pure si è detto (in tal senso, l’*excursus* rassegnato al precedente §10).

Né può essere condiviso quanto affermato da parte ricorrente in merito all’essere impedito “*il normale svolgimento dell’attività di Stanley e dei suoi CTD*”, per l’effetto “*priva(ti) della loro libertà contrattuale*”, in ragione dell’evidente ribaltamento del concetto di normalità su cui si fonda: “normali” sono, infatti, i concessionari di Stato e le loro reti, nella misura in cui si conformino al quadro regolatorio nazionale e non anche coloro che operino in assenza dei prescritti titoli abilitativi.

Non è dunque ravvisabile, sotto tale aspetto, l’incostituzionalità di una disciplina procedurale che, a ben vedere, offre a Stanley e alla sua rete di allinearsi, anche concorrenzialmente, ai concessionari di Stato.

15.3. In relazione, poi, alla presunta violazione dell’art. 42 della Costituzione, basti osservare come il relativo comma 3 ne circoscriva il rilievo alle sole ipotesi di atti a contenuto espropriativo, rientrando “*nell’ambito della tutela della proprietà, accanto alla fattispecie dell’espropriazione formale, il complesso delle situazioni, le quali, pur non concretando un trasferimento totale o parziale di tale diritto, ne svuotino il contenuto*” (Corte Costituzionale, n. 92 del 1982) nel caso di specie non rinvenibili.

Ne discende l’inconferenza della norma costituzionale rispetto alla normativa di rango primario in esame, attesa l’assenza di un fenomeno di ablazione reale,

quanto - piuttosto - di una prestazione obbligatoria, nei cui confronti il principio in parola, comunque, non opera (in tal senso Corte Costituzionale, sentenza n. 290 del 1987).

15.4. Lo stesso è a dirsi per la presunta violazione del principio di non autoincriminazione per quanto già evidenziato al precedente § 14.2..

16. Quanto, infine, alle questioni pregiudiziali di compatibilità con il diritto dell'Unione, questo Collegio ritiene di averle già risolte in ragione di quanto diffusamente argomentato al § 11, senza doverne (nuovamente) investire la Corte di Giustizia, puntando esse ad una sostanziale riscrittura del vigente quadro regolatorio nazionale - già ritenuto legittimo dalla stessa Corte (in tal senso, le sentenze richiamate al §11) - con un sistema meramente autorizzatorio, idoneo ad aprire ad un mercato nel settore delle scommesse, capace di consentire agli operatori di lasciare in Italia gli *incommoda* del gioco e di trasferire all'estero i *commoda* dei relativi ricavi.

17. In conclusione, per quanto fin qui detto, il ricorso proposto deve essere respinto.

Le spese seguono, come di regola, la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le società ricorrenti al rimborso, in favore di parte resistente, delle spese di lite, liquidate in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, se dovuti

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Luca Iera, Referendario

L'ESTENSORE

Eleonora Monica

IL PRESIDENTE

Francesco Riccio

IL SEGRETARIO