

N. 09298/2023 REG.PROV.COLL.

N. 04261/2018 REG.RIC.



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)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4261 del 2015, proposto da Sogno di Tolosa Ltd, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Mariateresa Parrelli, con domicilio digitale come PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

- della nota Aams Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi avente ad oggetto "*proroga 2018*", ovvero il diniego alla richiesta avanzata dal bookmaker di "*poter partecipare alla proroga indetta e disciplinata dalla Legge 27 dicembre 2017 n 205*";
- nonché per l'annullamento, previa sospensione, di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e/o altrimenti connesso, tra cui il provvedimento RU n 8718 del 19/1/2018 emesso dal Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei

Monopoli di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e/o altrimenti connesso, tra cui il provvedimento RU n 8718 del 19/1/2018 emesso dal Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Dott. Giovanni KESSLER.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2023 il dott. Michele Tecchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Sogno di Tolosa Ltd (di seguito "SdT") è una società di nazionalità maltese, titolare nel paese di appartenenza della licenza di *bookmaker* per il gioco *online*, operante in Italia 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, da costei chiamati "*sportelli virtuali affiliati*", ma comunemente denominati "*centri trasmissione dati*" (di seguito "CTD"), che, contrattualizzati con SdT 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.).

Ciò premesso, corre l'obbligo di ripercorrere sinteticamente i precedenti giudizi instaurati dall'odierna ricorrente innanzi a questo TAR, onde avere un quadro completo della vicenda in cui si iscrive il presente ricorso.

- I GIUDIZI RG NN. 3371/2015 E 10368/2015 PRECEDENTEMENTE

INCARDINATI DALL'ODIERNA RICORRENTE

Con un primo ricorso (RG n. 3371 del 2015) già definito nel merito con sentenza di rigetto di questa Sezione (cfr. TAR Lazio, sez. II, n. 17666 del 28 dicembre 2022), SdT – in ragione di una asserita “*PALESE LA DISCRIMINAZIONE SUBITA DA TUTTI I CENTRI BET n 1*” – aveva originariamente impugnato i provvedimenti con cui le Amministrazioni intimate avevano dato attuazione ai commi 643 e 644 dell’art. 1 della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (“Legge di stabilità 2015”) di introduzione di una speciale procedura 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*”.

In quel giudizio l’odierna ricorrente - nel premettere di godere lei ed i suoi centri affiliati di una “*posizione peculiare*” in ragione dell’aver quest’ultimi “*sempre ... puntualmente*” assolto all’obbligazione tributaria rappresentata dal pagamento dell’imposta unica (dovuta da chi svolge l’attività di raccolta del gioco ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. n. 504/1998) - contestava, 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 e relative circolari del Ministero dell’interno, affermandone l’illegittimità (oltre che per omessa notifica alla Commissione Europea ai sensi della direttiva 98/34/CE), sull’assunto che “*la posizione peculiare ricoperta dal bookmaker (e dei suoi centri affiliati, incluso Lo Sportello Virtuale) non è stata regolata e/o non è stata prevista dalla Legge di Stabilità n. 190/2014*”, sicchè sarebbe loro preclusa la possibilità di accedere alla procedura di regolarizzazione di cui si discorre, non trovandosi in una formale posizione di irregolarità fiscale.

In quel giudizio (RG n. 3371 del 2015), SdT chiedeva dunque l’annullamento di tutti i summenzionati atti, previa, ove occorra, 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) e/o sollevazione innanzi alla Corte Costituzionale di talune questioni di legittimità costituzionale.

Con successivo ed autonomo ricorso (RG n. 10638 del 2015), SdT impugnava la nota con cui la Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi - nel riscontrare l’istanza con cui la società manifestava l’*“intenzione di regolamentare la posizione amministrativa dei nostri affiliati italiani, denominati “Sportelli Virtuali”*”, sul presupposto che la *“posizione”* di quest’ultimi non sarebbe *“soggetta a dichiarazione di regolarizzazione per emersione poiché essi hanno regolarmente effettuato sin dalla loro data di apertura a partire dal 2011 il pagamento dell’imposta unica sulle scommesse”* - comunicava che *“in difetto di apposita previsione di norma di legge, non è possibile rilasciare alcun titolo abilitativo che consenta la raccolta lecita del gioco, né procedere ad alcuna forma di regolarizzazione amministrativa dei cc.dd. Sportelli virtuali di codesta Società”*, atteso che *“a legislazione vigente, la possibilità di raccogliere giochi pubblici in Italia è riservata ai soggetti titolari di concessione oppure a coloro che hanno regolarizzato la propria posizione ai sensi*

dell'art. 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190” e che “*in carenza di tali presupposti, a prescindere dal versamento dell'imposta unica, l'accettazione delle scommesse sul territorio nazionale, in qualunque forma e/o con qualsivoglia mezzo effettuata, avviene abusivamente*”.

Parte ricorrente chiedeva, in particolare, l'annullamento di tale atto, assumendone l'illegittimità per le medesime ragioni già formulate nei confronti dei provvedimenti attuativi dei commi 643 e 644, già gravati con il distinto ricorso n. 3371 del 2015.

Con sentenza n. 17666 del 28 dicembre 2022, questa Sezione – previa riunione dei due giudizi sopra richiamati (RG nn. 3371/2015 e 10368/2015) disposta ai sensi dell'articolo 70 c.p.a. in virtù della loro connessione soggettiva e oggettiva – respingeva nel merito i due ricorsi, confermando per l'effetto gli atti impugnati.

IL PRESENTE GIUDIZIO

Con l'odierno ricorso, SdT insta per l'annullamento:

- della successiva nota ADM n. 2068 del giorno 8 gennaio 2018, con cui è stata respinta la richiesta (trasmessa dalla ricorrente con istanza del 3 gennaio 2018) di poter beneficiare dell'istituto della proroga onerosa di cui all'art.1, comma 1048, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (norma, quest'ultima, che nella sua formulazione *ratione temporis* applicabile – oltre a prevedere l'obbligo di ADM di indire una gara entro il 30 settembre 2018 per l'affidamento delle concessioni di raccolta delle scommesse su eventi sportivi – prevedeva anche la proroga onerosa non soltanto delle “*concessioni in essere*” ma anche della “*titolarità dei punti di raccolta regolarizzati ai sensi dell'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*”);
- della determinazione direttoriale di ADM n. 8718 del 19 gennaio 2018, con cui sono state stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'art.1, comma 1048, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, che ha stabilito la proroga

delle concessioni e dei punti di raccolta regolarizzati sino al 31 dicembre 2018, previo pagamento della somma individuata dalla medesima disposizione.

Il ricorso *de quo* è affidato ai seguenti motivi di impugnazione:

(i) *primo motivo*: con tale motivo parte ricorrente – pur ammettendo di non rientrare in alcuna delle due situazioni che in base all’art. 1, comma 1048, della legge n. 205 del 2017 consentono di accedere al regime della proroga onerosa (e cioè né nella fattispecie di coloro che sono titolari di “*concessioni in essere*”, né nella fattispecie dei punti di raccolta regolarizzati *ex art. 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*) nonché dato atto che i propri centri affiliati rientrano nella fattispecie dell’art. 1, comma 644, della legge n. 190 del 2014 – espone che i soggetti operanti in base a quest’ultima norma (per l’appunto l’art.1, comma 644, della legge n.190/2014) ben potrebbero svolgere attività di raccolta scommesse in Italia pur in difetto di qualsivoglia titolo abilitativo, avendo quindi diritto di accedere a quel regime di proroga onerosa che è stato invece negato con gli atti impugnati;

(ii) *secondo motivo*: con tale motivo parte ricorrente sostiene che l’attività svolta dai propri centri affiliati sarebbe inquadrabile nel regime della S.C.I.A. (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), in quanto “*l’attività svolta ai sensi dell’art. 1 comma 644 l. n. 190/2014 non necessita l’adozione di un alcun provvedimento definitivo da parte della Questura: in pratica la comunicazione ex art. 1 comma 644 è una sorta di Scia*” (cfr. pag. 20 del ricorso);

(iii) *terzo motivo*: con tale motivo parte ricorrente afferma che - avendo conseguito l’autorizzazione a svolgere servizi transfrontalieri ai sensi dell’art.1, comma 644, della legge n.190/2014 - ad essa non dovrebbe applicarsi la norma penale di cui all’art.4, comma 4 bis, della legge n. 401/1989;

(iv) *quarto motivo*: con il quarto motivo, parte ricorrente eccepisce la violazione e/o falsa applicazione del divieto di aiuti di Stato *ex artt. 107 e 109 TFUE*, rilevando

che le leggi di stabilità del 2015 (190/2014) e 2016 (208/2015) - che hanno introdotto nell'ordinamento italiano la regolarizzazione fiscale - avrebbero violato il suddetto divieto.

ADM si è ritualmente costituita in giudizio per opporsi al ricorso, avverso il quale ha sollevato plurime eccezioni sia in rito che nel merito.

All'udienza pubblica del 24 maggio 2023, il Collegio ha introiettato la causa in decisione

DIRITTO

Le censure formulate da SdT devono essere tutte disattese nel merito, sulla scorta delle stesse argomentazioni già formulate con il summenzionato precedente di questa Sezione (sentenza n. 17666 del 28 dicembre 2022) al quale il Collegio ritiene di doversi pienamente conformare anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 88, comma 2, lettera d), c.p.a.

Conseguentemente, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame delle eccezioni in rito formulate da ADM.

Per cogliere adeguatamente il contesto in cui si collocano gli atti impugnati, 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”*), 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 SdT 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.

A tal fine, parte ricorrente fa leva su una propria (pretesa) particolare posizione - basata sulla circostanza che i suoi affiliati avrebbero regolarmente effettuato sin dalla loro data di apertura a partire dal 2011 il pagamento dell'imposta unica sulle scommesse - idonea di fatto a risolversi nel caso di specie in un totale affrancamento del *bookmaker* estero dal quadro regolatorio vigente in Italia, e ciò per affermare, sulla scorta di una serie di pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, l'incompatibilità comunitaria del sistema concessorio italiano 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 C.G.U.E. nelle sentenze “*Gambelli*” del 6 novembre 2003, nella causa C-243/01, e “*Placanica*” del 6 marzo 2007, nelle cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04 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, il *bookmaker* estero Stanley Leisure plc (di seguito anche semplicemente “Stanley”) rispetto a quelli nazionali.

La stessa Corte poi - investita incidentalmente dai giudici nazionali interessati dal decidere sui provvedimenti sanzionatori emessi dalle autorità italiane nei riguardi dei punti fisici di offerta di scommesse in Italia contrattualizzati Stanley - nel

prendere in esame il sistema di operatività in Italia del gruppo Stanley attraverso affiliati privi di concessioni e di autorizzazioni (secondo un modello operativo, poi, emulato da SdT), 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 all'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 (sentenza “*Costa - Cifone*” del 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-70/10 e C-72/10).

L'effetto di tale pronunce fu, tra l'altro, una progressiva dilatazione in Italia delle reti fisiche di raccolta di scommesse affrancate *de facto* dal quadro regolatorio nazionale nel settore della raccolta delle scommesse sportive su rete fisica, tra le quali anche quella facente capo a SdT.

Seguiva il c.d. “*Bando Mont?*” 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, il quale 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.

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

Il relativo ricorso veniva dichiarato inammissibile da questo T.A.R., sul presupposto che parte ricorrente non vantasse alcuna posizione differenziata che le consentisse di censurare il bando e la convenzione accessiva pur non avendo proposto domanda di partecipazione alla gara (sentenza n. 1887/2013).

Avverso tale pronuncia SdT proponeva relativo giudizio di appello innanzi al Consiglio di Stato, che lo sospendeva in relazione all'aver lo stesso Consiglio già rimesso alla C.G.U.E. (nell'ambito di un analogo giudizio instaurato avverso la medesima procedura da Stanley) 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 del bando 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 il decreto del Presidente della Sezione IV del Consiglio di Stato n. 463/2016 di estinzione del giudizio di appello promosso da SdT per sua

omessa prosecuzione nei termini di legge previsti dall'art. 80 comma 1 c.p.a.

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, SKS365 Malta Limited e SdT - 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.

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

Deve essere anzitutto smentito l'assunto da cui muovono il primo e il secondo motivo del ricorso *de quo*, fondato sull'asserita titolarità di una posizione giuridica qualificata che abiliterebbe la ricorrente 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 la circostanza - peraltro non provata - che tutti gli affiliati della rete SdT abbiano sempre e spontaneamente provveduto a corrispondere l'imposta unica, dovuta da chi svolge l'attività di raccolta del gioco ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 504/1998, 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 e di accedere automaticamente alla proroga onerosa di cui all'art. 1, comma 1048, della legge n. 205 del 2017.

Appare incontestato tra le parti che al tempo dell'adozione degli atti impugnati la SdT non sia stata, infatti, in possesso di alcuna concessione per la raccolta delle scommesse in Italia né a mezzo rete fisica, né a mezzo gioco a distanza (on line), né che costei abbia presentato dichiarazione di impegno alla regolarizzazione fiscale per emersione ai sensi dell'art. 1, comma 643, della l. n. 190/2014, cosicché, anche per tale profilo, l'attività di raccolta del gioco in Italia non rientra in quelle *“regolarizzate”*.

A ciò si aggiunga che, atteso il mancato collegamento dei CTD al totalizzatore nazionale, i versamenti (eventualmente) eseguiti siano il frutto di una mera autoliquidazione basata su elementi di cui ADM non è in possesso, né ha mai potuto controllare o verificare, con ulteriore inidoneità degli stessi a determinare di per sé la regolarizzazione, invece invocata dalla SdT, dei punti di raccolta facenti capo alla ricorrente.

Ad avviso del Collegio, dunque, nessuna consolidata posizione può vantare la ricorrente 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 dall'asserito assolvimento dell'obbligazione tributaria il riconoscimento della legittimità di tali attività o la sussistenza di una posizione che sia meritevole di essere salvaguardata dalla nuova disciplina di cui ai commi 643 e 644, pena l'attribuzione a SdT 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..

Ciò che conduce alla reiezione delle principali doglianze sollevate con il primo e il secondo motivo di ricorso.

Appare ugualmente smentito, poi, l'ulteriore assunto da cui muovono tutte le censure di 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 ricorrente – nel sostenere che la Corte di Giustizia, nel censurare le gare italiane del 1999 e del 2006 per l'attribuzione di concessioni per la raccolta in rete fisica di scommesse, avrebbe verificato la non compatibilità della disciplina nazionale con il diritto comunitario – afferma, in particolare, il carattere discriminatorio di tutto il sistema concessorio, evidenziando come la libera concorrenza e l'apertura del mercato avrebbero imposto la previa revoca di tutte le concessioni esistenti.

Rileva, infatti, in senso contrario alla prospettazione di parte ricorrente come la Corte di Giustizia, in particolare nella citata sentenza “*Placanica*” del 6 marzo 2007, 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 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.

Né si può lamentare - muovendo dall’assunto che le disposizioni procedurali di cui al comma 643 della legge n. 190 del 2014 non si applichino a SdT e ai suoi punti di offerta fisica dislocati in Italia - alcuna violazione del principio di non discriminazione (per non contemplare la contestata disciplina la peculiare posizione di SdT).

Tale censura deve essere disattesa.

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 SdT, per quanto già diffusamente espresso in merito alla non rinvenibilità in capo a quest’ultima di una consolidata posizione 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 SdT e alla sua rete di CTD la possibilità di regolarizzazione, invero da costoro volontariamente non colta.

Emerge già dal dettato della norma - espressamente riferita ai “*soggetti attivi alla data del 30 ottobre 2014, 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 determinazione del 5 gennaio 2015) SdT 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.

Ne discende come alcuna discriminazione a danno di parte ricorrente sembra potersi ravvedere sia rispetto ai concessionari di Stato, attesa la non assimilabilità di SdT a quest’ultimi, sia rispetto agli altri operatori aderenti alla procedura di cui al comma 643, per aver essa liberamente scelto di non parteciparvi, pur potendovi, direttamente dimostrando di nulla dovere per imposte pregresse perché già assolte ovvero chiedendo il rimborso dell’imposta unica ove (effettivamente) versata in eccedenza rispetto al dovuto.

Acclarata l'infondatezza delle doglianze sollevate con i primi due motivi di ricorso, va respinto anche il terzo motivo di gravame (con cui parte ricorrente afferma che, avendo conseguito l'autorizzazione a svolgere servizi transfrontalieri ai sensi dell'art.1, comma 644, della legge n.190/2014, ad essa non dovrebbe applicarsi la norma penale di cui all'art.4, comma 4 bis, della legge n.401/1989).

Tale censura è evidentemente fuori sesto rispetto all'oggetto del presente giudizio, il quale verte sulla proroga onerosa dei rapporti concessori in essere e dei centri di raccolta regolarizzati *ex art. 1, comma 1048, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.*

Detto in altri termini, la *res controversa* non è la legittimità del sistema sanzionatorio italiano in materia di raccolta illegale di giochi pubblici, con la conseguenza che la censura in esame va respinta in quanto completamente eccentrica rispetto all'oggetto del giudizio.

Lo stesso dicasi per la doglianza sollevata con il quarto motivo di ricorso, con cui parte ricorrente si duole di un supposto contrasto delle leggi di stabilità del 2015 (190/2014) e 2016 (208/2015) con il divieto di aiuto di Stato *ex artt. 107 e 109 TFUE*, risultando anch'essa completamente eccentrica rispetto alla *res controversa*.

Devono essere disattesi, infine, i dubbi di legittimità costituzionale sollevati in via subordinata da parte ricorrente, non corrispondendo al vero - per quanto già argomentato - che SdT 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.

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 sopra, 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 sopra richiamate) - con un sistema meramente autorizzatorio capace di consentire agli operatori di lasciare in Italia gli *incommoda* del gioco e di trasferire all'estero i *commoda* dei relativi ricavi.

In conclusione, per quanto fin qui detto, il ricorso va respinto in quanto infondato.

Le spese seguono, come di regola, la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna la società ricorrente al rimborso, in favore di parte resistente, delle spese di lite, liquidate in complessivi euro 3.000,00 (tremila/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 24 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Luca Iera, Referendario

Michele Tecchia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Michele Tecchia

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio