ON.LE CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

per OBIETTIVO 2016 S.R.L.

- appellante

contro AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

- appellata

* * *

SI DEPOSITA:

ATTI:

1. copia conforme all'originale del ricorso in appello in corso di notifica, con allegata copia della ricevuta di passaggio del ricorso all'UNEP di Roma.

2. istanza di fissazione d'udienza;

DOCUMENTI:

1. copia uso appello della sentenza n. 3793/2015 TAR Lazio Sez. II, depositata il 5/3/2015;

Roma, 6 Ottobre 2015

Avv. Ettore PAPARAZZO

AVV. ETTORE PAPARAZZO
Via Crescenzio, 25 - 00193 Roma
T. 06.6868177 – F. 06.6868769

Avv. ETTORE PAPARAZZO
Via Crescenzio, 25 – 00193 ROMA
T. 06.6868177 – F. 06.6868769

CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

DOMANDA DI FISSAZIONE D'UDIENZA

per Obiettivo 2016 s.r.l. con l'Avv. Ettore PAPARAZZO

- appellante

contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

. - appellato

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio, Sez. II, n. 3793/2015, resa nel giudizio R.G. 10677/2014 e depositata il 5 marzo 2015, che ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso in primo grado avverso il silenzio e i motivi aggiunti avverso il successivo diniego opposto alla domanda di esercizio dell'attività d'impresa nella materia dei giochi e scommesse a pari condizioni con gli operatori transfrontalieri.

* * *

Il sottoscritto difensore della Obiettivo 2016 s.r.l.

chiede

la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso in oggetto.

Roma, 6 ottobre 2015

Avv. Ettore PAPARAZZO

CONSIGLIO DI STATO
in sede giurisdizionale
Ufficio Ricorsi
-6 OTT. 2015
Documenti n°.....
N° RIC. 8262 Fascicolo .....

ON.LE CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

per OBIETTIVO 2016 S.R.L.

- appellante

contro AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

- appellata

* * *

SI DEPOSITA:

ATTI:

1. copia conforme all'originale del ricorso in appello in corso di notifica, con allegata copia della ricevuta di passaggio del ricorso all'UNEP di Roma.

2. istanza di fissazione d'udienza;

DOCUMENTI:

1. copia uso appello della sentenza n. 3793/2015 TAR Lazio Sez. II, depositata il 5/3/2015;

Roma, 6 Ottobre 2015

Avv. Ettore PAPARAZZO

AVV. ETTORE PAPARAZZO
Via Crescenzio, 25 - 00193 Roma
T. 06.6868177 – F. 06.6868769

CONSIGLIO DI STATO
in sede giurisdizionale
Ufficio Ricorsi
- 6 OTT. 2015
Documenti n°.....
N° RIC. ..... Fascicolo .....

Via Crescenzio, 25 – 00193 ROMA
T. 06.6868177 – F. 06.6868769

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ricorso in appello

Nell'interesse di OBIETTIVO 2016 S.R.L. con sede in Mantova, Viale Italia 22 (C.F. 01356590461; P. IVA 01782510208), in persona dell'Amministratore Unico e legale rappresentante Maurizio UGHI, rappresentata e difesa, giusta procura in margine al presente atto, dall'avv. Ettore PAPARAZZO ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Crescenzio 25, cap 00193, con dichiarazione di voler ricevere ogni comunicazione ai seguenti recapiti: fax 06.6868769, PEC: ettorepaparazzo@ordineavvocatiroma.org

lo sottoscritto Maurizio UGH
in qualità di Amministrator
Unico e legale rappresentant
della OBIETTIVO 2016 S.r.l. co
sede legale in Mantova, Vial
Italia 22 (Cod. Fisc. 0135659046
- P. IVA 01782510208) , deleg
l'Avv. Ettore PAPARAZZO
rappresentare e a difendere l
suddetta Società nel present
giudizio, conferendogli ogni pi
ampio potere inerente al mar
dato. Eleggo domicilio presso
suo studio in Roma, Via Cre
scenzio n. 25.
Do atto di aver ricevut
l'informativa di cui all'art. 1
del D.lgs. 196/2003. Presto
consenso al trattamento dei dat
personali e sensibili.

OBIETTIVO 2016 s.r.l.
Viale Italia n/22 - 46100 Mantova
C.F. 01356590461 - P.I. 01782510208

E' autentica

f.to Avv. Ettore Paparazzo

contro

- l'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro *p.t.*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio, Sez. II, n. 3793/2015, resa nel giudizio R.G. 10677/2014 e depositata il 5 marzo 2015, che ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso in primo grado avverso il silenzio e i motivi aggiunti avverso il successivo diniego opposto alla domanda di esercizio dell'attività d'impresa nella materia dei giochi e scommesse a pari condizioni con gli operatori transfrontalieri.

FATTO

1. Premessa. La controversia, avviata come opposizione al silenzio serbato dalla AGENZIA delle DOGANE e dei MONOPOLI (in seguito ADM) cui la ditta ricorrente aveva avanzato istanza di rimozione degli ostacoli all'esercizio della propria missione d'impresa (doc. 1), si è venuta modificando nel corso del giudizio, giacché, con nota 10 settembre 2014 (doc. 2) l'Amministrazione aveva opposto di non poter aderire alla richiesta, e la ricorrente aveva quindi dedotto

motivi aggiunti, con domanda di annullamento del diniego, e per il riconoscimento di un sistema a fonte abilitativa generale, nell'esercizio della libertà di stabilimento garantita dal diritto dell'Unione Europea, e per il rilascio di apposito titolo autorizzatorio che consenta l'esercizio della raccolta di giochi e scommesse su base ippica e sportiva, in tutte le formule e secondo le modalità e condizioni economiche di servizio previste dalle leggi e dai regolamenti di settore.

La pretesa sostanziale su cui è reclamato riconoscimento in giudizio è cioè l'accesso al mercato della raccolta del gioco lecito, che nei fatti è sdoppiato in due segmenti che si collidono con effetti discriminatori penalizzanti per gli operatori italiani, qual è la ditta ricorrente, a fronte dei Centri di Trasmissione Dati (in seguito CTD) di nazionalità straniera: gli italiani assoggettati al regime concessorio di particolare invadenza nelle facoltà d'impresa (per tutti valga il vincolo del contingentamento numerico e temporale, ma anche la conformazione della gamma di offerta di gioco limitata al paniere o palinsesto consentito dall'ADM, laddove gli operatori transnazionali offrono gioco a libera scelta).

La forma mediante cui OBIETTIVO 2016 chiede di conseguire il risultato che elimini la discriminazione è quella del superamento del regime concessorio a cui sono assoggettati gli operatori italiani, per passare a un sistema di autorizzazione abilitante, analogo a quello di cui godono appunto gli operatori esteri, come è loro riconosciuto dal diritto europeo, ma che ora è anche espressamente ammesso dallo stesso legislatore nazionale che ha congegnato un rimedio 'a sanatoria', almeno per arginare l'ambito di conclamata elusione o vera e propria evasione fiscale di cui gode questo segmento parallelo del mercato dei giochi (cfr. l'art. 1, co. 643-656 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità per il 2015). Norma legislativa che nei fatti legittima espressamente esistenza e operatività dei CTD a regime differenziato, senza concessione di Stato.

A un tale superamento del regime concessorio l'ADM può, e per noi deve, pervenire in un'interpretazione costituzionalmente orientata della risalente disciplina del monopolio legale a cui è assoggettato l'intero settore dei giochi e delle scommesse, ovvero esercitando il potere-dovere di disapplicare quelle norme di diritto interno che si rivelino contrarie al diritto europeo.

Il diniego opposto avverso l'istanza della ricorrente OBIETTIVO 2016 è illegittimo, e risulta anche del tutto privo di adeguato approfondimento.

2. In dettaglio. Con l'istanza sbrigativamente rigettata la ricorrente aveva sollevato un serissimo problema sorto negli ultimi anni nel sistema regolatorio della disciplina dei giochi e delle scommesse: si tratta della disparità di trattamento tra imprese italiane e imprese di altri Paesi membri dell'Unione Europea che intendono esercitare l'attività di raccolta di giochi e scommesse sul territorio italiano.

In particolare, sin dall'istanza si era rilevato come, sulla base della ben nota e consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (per il prosieguo CGUE), fosse permesso alle imprese degli altri Paesi membri – i noti CTD, centri trasmissione dati – di operare in Italia in virtù del titolo genericamente abilitativo rilasciato dallo Stato di provenienza, senza necessità di sottostare al regime concessorio vigente in Italia. Era stata così posta in evidenza la paradossale discriminazione che ciò produceva a danno delle imprese italiane, ivi compresa la ricorrente, le quali per esercitare le medesime attività sono invece costrette a ottenere una concessione dallo Stato e a rispettare numerosi vincoli e disposizioni speciali supplementari che si aggiungono (discriminando i soli operatori italiani) ai necessariamente doverosi controlli di polizia dei giochi.

Per rimediare a questa evidente disparità di trattamento, l'istanza concludeva domandando il rilascio di un'autorizzazione all'esercizio dell'attività di raccolta dei giochi e delle scommesse a effetto meramente abilitante alla pari di quella sulla cui base operano i CTD.

3. Nelle more del giudizio di primo grado, il 10 settembre 2014 l'ADM faceva pervenire alla ricorrente una brevissima nota di riscontro all'istanza senza una vera risposta esaustiva sulle delicate questioni sollevate dalla ricorrente sia nell'istanza che nel ricorso avverso il silenzio; vi si legge: "*Si può ben comprendere come non sia possibile per una Amministrazione statale interloquire su istanze che puntino al conseguimento di titoli abilitativi non contemplati dal quadro giuridico-istituzionale nel quale essa stessa opera*" (doc. 2 cit.).

Pur nella sua laconicità, la nota dell'Amministrazione ha valore di provvedimento di rigetto della richiesta che la ricorrente aveva avanzata per esercitare l'attività di raccolta di giochi e scommesse a parità di condizioni con le imprese europee operanti in Italia – e quindi prescindendo dalla titolarità di una concessione. Il motivo addotto dall'Amministrazione è che la vigente legislazione nazionale non lo consentirebbe.

4. Con motivi aggiunti notificati il 7 novembre 2014, OBIETTIVO 2016 impugnava quindi il diniego denunciando la violazione e falsa applicazione degli artt. 32, co. 1, lett. i) e 53 della l. n. 234/2012, dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e non discriminazione e dell'art. 3 della l. n. 241/90, nonché l'eccesso di potere per difetto di motivazione e irragionevolezza manifesta; in quella sede veniva altresì domandata in subordine la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità per violazione dell'art. 3 Cost., delle disposizioni di legge che nel nostro ordinamento fondano e prevedono il regime concessorio in materia di giochi e scommesse.

5. All'esito dell'udienza pubblica del 18 febbraio u.s., la Sezione II del TAR Lazio, con la sentenza n. 3793/2015 qui impugnata, dichiarava improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse sia il ricorso introduttivo che i motivi aggiunti.

Dopo una lunga premessa in cui il Giudice di prime cure propone una ricostruzione della recente giurisprudenza amministrativa ed europea in materia, nella parte conclusiva della sentenza (si v. par. 11 e 12) viene brevemente illustrata la motivazione della decisione, che sostanzialmente è la seguente: per effetto dell'art. 10, co. 9 *octies* del D.L. 16/2012 (che ha bandito la c.d. "gara Monti") e della giurisprudenza del Consiglio di Stato e della CGUE che su tale previsione normativa si è formata (il riferimento è a Cons. Stato, Sez. IV, 20 agosto 2013, n. 4199 e CGUE, 22 gennaio 2015, in C-463/13, *Stanley International Betting Ltd*) sarebbe venuto meno lo "sdoppiamento" della disciplina dei giochi e delle scommesse e non sussisterebbe più uno "*ius singulare*" degli operatori di altri Paesi membri tale da determinare discriminazioni all'inverso a danno degli operatori italiani.

*

L'errata sentenza di mero rito del TAR Lazio merita di essere riformata e il ricorso di primo grado accolto per le seguenti ragioni in

DIRITTO

I. Sulla persistente attualità dell'interesse alla decisione del ricorso.

I.1. Come detto, il TAR ha evitato di pronunciarsi sulle censure mosse da OBIETTIVO 2016 al provvedimento dell'ADM, limitandosi a dichiarare sopravvenuta carenza di interesse al ricorso avverso il silenzio.

La decisione del TAR non può però essere condivisa.

Il presunto difetto di interesse dichiarato dal Giudice di prime cure si basa su alcuni assunti del tutto insufficienti, oltre che parzialmente errati, a pervenire a una conclusione del genere.

In primo luogo, rispetto alle censure articolate nel ricorso di primo grado non assume rilievo ed è fuori tema la circostanza, più volte sottolineata nella sentenza impugnata, per cui la giurisprudenza della CGUE avrebbe "fatto salvo" il sistema concessorio italiano, ritenendolo conforme al diritto europeo: ma le censure articolate da OBIETTIVO 2016 non deducono l'incompatibilità del regime concessorio con l'ordinamento sovranazionale, bensì mostrano la discriminatoria disparità di trattamento a cui si è dato ingresso nel nostro ordinamento a causa di un recepimento macchinoso e impreciso del diritto e della giurisprudenza europea; detto altrimenti, ciò che si contesta non è il regime concessorio in sé, ma l'applicazione concreta che nel nostro ordinamento ne viene fatta con lo sdoppiamento del regime regolatorio a cui gli operatori del settore dei giochi e delle scommesse sono assoggettati in base alla loro provenienza.

In secondo luogo, gli esiti delle iniziative giudiziarie intraprese da noti operatori stranieri del settore dinanzi al Giudice amministrativo censurando l'illegittimità del bando della c.d. "gara Monti" non autorizzano a ritenere che tale ultima procedura abbia risolto il problema del doppio regime cui sono soggetti gli operatori.

In disparte il fatto che quelle iniziative miravano a contestare la nuova gara *non* per aver posto fine all'attività dei CTD, ma per non avere di fatto

posto rimedio alle pregresse violazioni del diritto europeo commesse dallo Stato italiano nel rilascio delle precedenti concessioni in danno degli operatori stranieri, è fatto notorio che dopo l'ultima gara il numero dei CTD non solo non è diminuito ma è persino cresciuto (come puntualmente dimostrato dalla ricorrente in primo grado), segno evidente che il problema è tutt'altro che risolto; né in proposito alcun effetto hanno sortito le richiamate sentenze del Consiglio di Stato e della CGUE, che della questione sollevata da OBIETTIVO 2016, per ovvi motivi, non si occupano nemmeno incidentalmente.

I.2. L'interesse di OBIETTIVO 2016 alla decisione nel merito del ricorso dunque è tutt'altro che tramontato, e anzi alcuni fatti di cui non si dà atto nella sentenza impugnata contribuiscono ulteriormente a renderlo concreto e attuale.

I.2.1. Nel dicembre scorso è stata pubblicata la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità per il 2015) che, tra le altre cose, all'art. 1, co. 643-656, prevede un complicato meccanismo di "regolarizzazione" della posizione di tutti quei soggetti che "*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*", vale a dire i CTD.

Tale previsione, che di per sé conferma la persistenza del problema di soggetti che operano nel settore al di fuori del sistema concessorio, non ha fatto in realtà che aggravare la situazione e aumentare le incertezze, moltiplicando ulteriormente i regimi di disciplina della medesima attività in un senso tale che tutto può dirsi meno che rispettoso del principio di eguaglianza: l'insuperabile obbligatorietà del regime concessorio cui sono assoggettati gli operatori italiani come opposta all'istanza di OBIETTIVO 2016 non varrebbe, invece per i CTD esteri, liberi da un tale vincolo. E, del resto, la principale preoccupazione del legislatore, come conferma la stessa natura dell'atto legislativo in cui sono state inserite le disposizioni in parola, è stata solo quella di sottoporre a tassazione l'attività di raccolta di giochi e scommesse da parte dei CTD, che si confermano anche per legge liberi di eserci-

tarla senza titolo concessorio.

In attuazione di tali disposizioni normative, a partire dal mese di gennaio scorso l'ADM ha adottato una serie di provvedimenti per precisare le modalità con cui tale "regolarizzazione" dovrebbe aver luogo. Da quanto risulta (doc. 3), sembra che le istanze sinora presentate all'Amministrazione da parte dei soggetti in questione siano del tutto esigue nel numero: i CTD hanno ovviamente preferito proseguire la loro attività non solo in assoluta libertà, ma anche esentasse.

Ciò che la 'sanatoria' sembra peraltro confermare è la inconsistenza della ragione addotta a motivo del diniego opposto all'istanza di OBIETTIVO 2016 e cioè che i titoli abilitativi reclamati dalla ricorrente non sarebbero contemplati dal quadro giuridico-istituzionale nel quale essa stessa opera, dato che invece il legislatore ha ben integrato il quadro giuridico-istituzionale dotando i CTD di un titolo abilitativo a sanatoria della loro operatività priva di concessione.

I.2.2. A queste notazioni, già di per sé sufficienti a dimostrare come il problema al fondo del ricorso di OBIETTIVO 2016 sia tutt'altro che risolto, se ne può aggiungere un'altra: nell'intenzione del legislatore, la disciplina poc'anzi menzionata doveva avere carattere meramente transitorio, "*in attesa del riordino della materia dei giochi pubblici in attuazione dell'articolo 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23*". Com'è ben noto, la delega legislativa al Governo è scaduta e ora i progetti di riordino della disciplina dei giochi pubblici sono affidati all'ordinario *iter* parlamentare. Non vi è dunque alcuna certezza né sui tempi di entrata in vigore né sui contenuti di una nuova disciplina che, una volta per tutte, affronti e risolva in modo organico e coerente il problema degli operatori transfrontalieri che operano liberamente nel mercato italiano dei giochi e delle scommesse, a scapito degli operatori italiani.

In aggiunta, sono di questi giorni lanci di stampa (Agenzia Agimeg) che riferiscono di documenti ADM inviati al Governo in preparazione della legge di stabilità ad oggetto il famoso riordino del mercato dei giochi ove si avanzerebbero ipotesi di proroga delle concessioni in scadenza al prossimo

giugno 2016 per altri 3/6 anni, mentre la stampa riferisce di un'interrogazione parlamentare del movimento 5 stelle che denuncia un numero di CTD che arriverebbe alla cifra di 6.000, con un'evasione fiscale di 400 milioni di euro. Si tratta di voci che si avrà modo di verificare nella loro attendibilità, tuttavia la dimensione del problema è ben conosciuta dall'Autorità di settore, e la sentenza non può dire scemato l'interesse alla controversia azionata da OBIETTIVO 2016 a cui l'accesso al mercato d'elezione sembrerebbe impedito fino al 2019/22.

Per queste ragioni la sentenza deve essere riformata nella parte in cui, ritenendo venuta meno la questione sollevata da OBIETTIVO 2016, ha omesso di pronunciarsi nel merito e ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. Si denunzia: *violazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c.; violazione dell'art. 35, co. 1, lett. c) c.p.a.; errata valutazione della situazione di fatto; difetto di motivazione; ingiustizia e irragionevolezza manifesta.*

***

II. Sull'illegittimità del provvedimento di diniego dell'ADM

La riforma della sentenza impugnata impone di esaminare *nel merito* le censure formulate dalla ricorrente nel giudizio di primo grado e qui riproposte per intero.

II.1. Come ampiamente spiegato negli atti di primo grado e qui già anticipato, il presente giudizio riguarda la raccolta di giochi e scommesse pubbliche in Italia: il *thema disputandum* si colloca però in un contesto fattuale e normativo insolito, perché la ricorrente, società di diritto italiano, è costretta a chiedere che le vengano riconosciuti in patria quegli stessi diritti di iniziativa economica in tema di giochi e scommesse pacificamente spettanti agli operatori professionali in questo campo, ma residenti in altri Stati dell'Unione Europea, e operativi in Italia.

II.2. Il settore dei giochi e delle scommesse professionali costituisce componente assai rilevante della vita economica del Paese. Per questa ragione esso è oggetto di una regolamentazione molto articolata, e lo Stato ancor oggi ne detiene il monopolio, consentendo l'esercizio delle relative atti-

vità ad un limitato numero di soggetti, scelti in seguito a gara che li rende concessionari. La riserva allo Stato è così forte, che essa è addirittura presidiata da norme di diritto penale.

Ma vanno tenuti ben distinti gli interessi pubblici connessi ai problemi di ordine pubblico, di natura socio-sanitaria, di trasparenza dei flussi finanziari, affidati agli ordinari mezzi di polizia dei giochi, rispetto ai ben diversi problemi che risalgono alla logica delle concessioni di servizio pubblico e di regolazione del mercato che doverosamente è aperto e concorrenziale.

L'intero disegno legislativo si fonda sulla disposizione di cui all'art. 1 del D.lgs. 14 aprile 1948, n. 496:

"*L'organizzazione e l'esercizio dei giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato.*".

Vi si affianca l'art. 88 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (per brevità TULPS), ove si dispone che

"*La licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione*".

In sostanza, per l'esercizio dell'attività di raccolta del gioco e delle scommesse il legislatore richiede ai soggetti interessati innanzitutto l'ottenimento di una concessione da parte dello Stato e, in secondo luogo, un'autorizzazione del Questore, rilasciata previo accertamento positivo del possesso del titolo concessorio.

II.3. Senza indugiare sulla disciplina che negli anni ha implementato queste disposizioni centrali, ci limitiamo a ricordare che:

a) le concessioni sono ancor oggi a tempo; alla scadenza il concessionario deve partecipare alla nuova gara nazionale e vincerla per la sede (o le sedi) di interesse;

b) ovviamente anche il rilascio di nuove concessioni avviene mediante

gare pubbliche. A partire dal 2002[1], la gestione delle procedure selettive e l'esercizio dei poteri di regolazione e controllo sul settore sono stati affidati all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), recentemente confluita nell'Agenzia delle Dogane[2], con la nuova denominazione di AGENZIA delle DOGANE e dei MONOPOLI qui evocata in giudizio (anche solo ADM), che opera sotto il controllo del MINISTERO dell'ECONOMIA e delle FINANZE;

c) ADM, sulla base di quanto disposto dal legislatore, individua con bando il numero delle concessioni da mettere a gara: essa esercita così un pesante controllo pubblico sull'iniziativa economica privata, e contingentamento anticoncorrenziale.

II.4. Negli ultimi quindici anni sono state bandite più gare per il rilascio di nuove concessioni per l'esercizio dell'attività di raccolta di gioco e scommesse dopo la prima coppia nel 1998/99 (c.d. "gare CONI-UNIRE", poiché allora affidate alla gestione di quei due enti); una nuova prevista dall'art. 38 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. "gara Bersani"); una seconda prevista dall'art, 1 bis del D.L. 25 settembre 2008, n. 149 (c.d. "gara Giorgetti"); e, da ultimo, quella prevista dall'art. 10, co. 9 *octies* del D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (c.d. "gara Monti"), le ultime tre con scadenza unificata al 30 giugno 2016 (da qui il nome della ditta ricorrente).

Questo sistema di selezione dei soggetti idonei a operare sul mercato dei giochi e scommesse – cioè dei concessionari di Stato – è stato oggetto di un importante contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ad iniziativa dei gestori dei Centri di Trasmissione Dati (CTD), una folta schiera di soggetti legati contrattualmente ai maggiori *bookmaker* europei che mettono a disposizione di questi ultimi i loro locali distribuiti sul territorio nazionale, permettendo così agli operatori stranieri la raccolta di scommesse in Italia senza che essi debbano avere qui la loro sede. Un sistema, questo, pudicamente definito "rete parallela"[3].

---

[1] Precedentemente, la competenza era affidata a due soggetti pubblici, il CONI e l'UNIRE.
[2] In applicazione di quanto previsto dal D.L. 6 luglio 2012, n. 95.
[3] Secondo una stima fatta dall'Agenzia di stampa giochi a pronostico e scommesse (Agipro) sulla base di dati forniti da Confindustria, la rete di agenzie collegate a operatori stranieri privi di concessione conta in

II.5. Le ragioni che di volta in volta hanno portato alcuni gestori di CTD a sollecitare, nell'ambito dei giudizi penali in cui essi si sono trovati coinvolti, il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per l'accertamento della conformità della disciplina italiana dei giochi e delle scommesse al diritto europeo, sono molteplici e non è qui necessario analizzarle in dettaglio, potendosi rinviare a quanto illustrato nell'istanza all'ADM del giugno 2014 (doc. 1 cit.). Ci limitiamo semplicemente a ricordare che in tutti i casi si poneva in discussione il sistema italiano in quanto basato su un regime concessorio applicato anche ai soggetti provenienti da altri Paesi dell'Unione, senza considerazione per i titoli genericamente abilitativi da questi ottenuti dalle Amministrazioni dei rispettivi Paesi di provenienza.

II.6. Le conclusioni a cui, per passi successivi, è pervenuta la Corte di Lussemburgo permettono di individuare, per quanto qui di interesse, questi punti fermi:

i) le restrizioni poste da una normativa nazionale, come quella italiana, all'esercizio dell'attività di raccolta di giochi e scommesse presso il pubblico non contrastano con il principio europeo di tutela della libertà di circolazione, purché perseguano "***effettivamente*** *l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di gioco*", al fine di "limitare gli effetti nocivi di tali attività", entro i limiti della proporzionalità (CGUE, sent. 21 ottobre 1999, in C-67/98, *Zenatti*, §§ 36-38);

ii) tali restrizioni possono essere giustificate anche da ulteriori "motivi imperativi di interesse generale", tra i quali certamente rientrano la prevenzione di frodi e infiltrazioni criminali, mentre deve essere esclusa la rilevanza di mere esigenze di conservazione o incremento degli introiti erariali (si cfr. CGUE, sent. 6 novembre 2003, in C-243/01, *Gambelli et al.*, spec. §§ 64 ss.);

ii) deve operarsi una distinzione tra i vari obiettivi che il legislatore asserisce di perseguire in concreto: nel caso italiano, infatti, non può ritenersi

---

Italia ormai ben 4904 punti vendita, a fronte dei 7389 muniti di regolare concessione e autorizzazione. In Regioni come la Sardegna il rapporto è addirittura invertito, con tre operatori non concessionari per ogni concessionario (doc. 3 cit.).

che le limitazioni previste perseguano effettivamente obiettivi di tutela dei cittadini dal rischio di gioco patologico, dal momento che le scelte legislative attuano una "*politica espansiva nel settore dei giochi d'azzardo allo scopo di incrementare le entrate fiscali*"; tutt'al più si potrebbe ritenere che le restrizioni previste dalla legislazione italiana perseguono i diversi obiettivi di prevenzione delle frodi e di contrasto alla criminalità organizzata (si cfr. CGUE, Grande Sez., sent. 6 marzo 2007, in C-338/04, C-359/04 e 360/04, *Placanica et al.*, spec. § 54 ss.; ID., sent. 16 febbraio 2012, in C-72/10 e c-77/10, *Costa-Cifone*, § 62);

iv) in ogni caso le restrizioni devono essere applicate dalle Amministrazioni nazionali in modo *non discriminatorio* e nel rispetto del principio di proporzionalità (CGUE, sent. *Costa-Cifone*, cit., § 54; ID., sent. *Placanica et al.*, cit., § 49 e giurisprudenza ivi richiamata);

v) spetta al giudice nazionale la verifica, ai fini della disapplicazione, degli obiettivi effettivamente perseguiti dal legislatore e della proporzionalità delle restrizioni a tal fine previste (CGUE, sent. *Placanica et al.*, cit., § 58);

vi) la previsione di distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli esistenti ha l'effetto di proteggere la posizione di questi ultimi e pertanto contrasta con gli artt. 43 e 49 del TCE (ora artt. 49 e 56 del TFUE), e con i principi di parità di trattamento e di effettività (CGUE, sent. *Costa-Cifone*, cit., § 56 ss.);

vii) una normativa nazionale che vieta 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 agli artt. 43 e 49 del TCE (CGUE, sent. *Costa-Cifone*, cit., § 72.1.).

II.7. Da questo molto sintetico quadro giurisprudenziale, si ricava quello che è il diritto effettivamente vigente nel nostro Paese in relazione alla disciplina dei giochi e delle scommesse: **agli operatori stranieri, muniti di un generico titolo abilitativo, direttamente o indirettamente operanti in**

Italia, *non* si applica il rigido regime concessorio in vigore per gli operatori nazionali, essendo loro riconosciuta la più ampia libertà di attività come organizzatori di giochi e raccoglitori di scommesse.

Questo ha un precisissimo significato: **solo gli operatori aventi sede in Italia continuano a sottostare al rigore della disciplina del sistema concessorio**; non solo devono fare a gara per ottenere un titolo che gli consenta di operare; ma, una volta ottenuto tale titolo, devono sottostare a una serie di regole speciali, in gran parte previste dai disciplinari di concessione, che, ad esempio, escludono qualsiasi libertà nell'individuazione di nuove tipologie e modalità di offerta dei prodotti e servizi, dovendosi i concessionari attenere a un palinsesto predeterminato dall'Amministrazione. Non si dimentichi che la vera essenza dell'attività d'impresa sta non tanto nell'organizzazione dei fattori produttivi, quanto nella capacità di innovare inventando nuovi prodotti, intuendo bisogni ed esigenze della clientela (soltanto nel 2014 ai concessionari di Stato è stato consentito di proporre il "palinsesto complementare" con la possibilità di proporre e refertare avvenimenti non inseriti da ADM nel palinsesto ufficiale).

Senza considerare, poi, l'obbligo di corresponsione alle casse erariali di importanti percentuali sui ricavi di ogni giocata, oneri concessori e tributari a cui gli operatori stranieri sono in massima parte esentati e in buona misura se ne sottraggono illecitamente senza essere soggetti ai controlli e alle garanzie imposte ai concessionari di Stato.

L'attuale situazione, frutto di episodici e disorganici interventi giurisprudenziali e da ultimo di inefficaci e controproducenti interventi normativi, ha un carattere assolutamente paradossale, se si considera che, in nome del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazione, il mercato unitario dei giochi e delle scommesse è stato artificialmente sdoppiato a seconda della disciplina applicabile: da un lato il mercato regolamentato dei concessionari di Stato; dall'altro il *free market* degli operatori transfrontalieri, in cui si opera senza vincoli di sorta, né quantitativi, né di durata, né di localizzazione, né di prodotto commercializzato, al riparo da controlli invasivi alla libertà d'impresa, a persino al riparo di oneri contributivi erariali

neanche minimamente confrontabili con i pesi a carico dei concessionari di Stato.

Che tutto questo risponda al senso di quei nobili principi di diritto europeo – ma, prima ancora, del buon senso comune – ci pare difficile sostenere.

II.8. Della creazione di questa paradossale e discriminatoria situazione non è però responsabile solo il legislatore, le cui norme sono comunque passibili di disapplicazione.

Lo sono anche le Amministrazioni resistenti, i cui poteri di regolazione e vigilanza sugli operatori del settore attribuiti dalla legge vengono scrupolosamente esercitati solo in una direzione, vale a dire nei confronti delle imprese italiane che intendono svolgere attività di raccolta di giochi e scommesse, e non nei confronti degli operatori transfrontalieri. Questi ultimi, infatti, vengono lasciati del tutto liberi di operare, direttamente o per il tramite di appositi punti vendita (i CTD), senza che si applichino loro le disposizioni che riservano allo Stato italiano la raccolta dei giochi e delle scommesse e che consentono l'esercizio ai privati solo in virtù di apposito titolo concessorio, ma neppure vengono esercitati i poteri di vigilanza e controllo che numerose disposizioni settoriali attribuiscono all'ADM a tutela di rilevanti interessi pubblici; né, per giunta, vengono loro applicate le disposizioni e operati gli ordinari controlli di carattere tributario e fiscale[4].

In un quadro normativo già di per sé frammentato e non lineare, insomma, l'Amministrazione procede "disapplicando" nei confronti degli operatori di altri Paesi europei le disposizioni che invece applica nei confronti di tutti gli operatori italiani, ritenendo così di far salvo il rispetto dei principi europei sanciti dalla giurisprudenza della CGUE.

II.9. L'istanza presentata ormai oltre un anno fa dalla ricorrente si colloca esattamente in questo contesto. OBIETTIVO 2016 ha infatti chiesto all'ADM il suo "assenso" allo svolgimento dell'attività di raccolta dei giochi e delle scommesse, "disapplicando" le disposizioni sul regime concesso-

[4] Si stima che dal mancato assoggettamento dell'attività di questi operatori alle norme tributarie e fiscali derivino per l'Erario minori introiti per circa € 500 mln all'anno, a quanto riferito dalla stampa di una dichiarazione dell'allora Vice Direttore ADM Luigi Magistro.

rio *anche* in proprio favore: lo ha chiesto allo specifico fine di ovviare alla situazione di grave disparità di trattamento in cui essa si trova rispetto agli operatori comunitari di giochi e scommesse, tenuti soltanto a chiedere i N.O. di pubblica sicurezza o a servirsi del meccanismo di "regolarizzazione" da ultimo previsto dal citato art. 1, co. 643-656 della legge di stabilità per il 2015.

È superfluo dire che la situazione di OBIETTIVO 2016 è comune a quella:

i) di tutte le altre imprese che operano in questo campo in regime di concessione, con tutti i vincoli e i limiti che ciò comporta, e

ii) di tutte le altre imprese italiane interessate a operare in questo mercato.

Ed è anche superfluo dire che, nell'attuale contesto normativo, un "assenso" ufficiale di ADM all'iniziativa di qualsiasi operatore è l'unico modo per garantire piena applicazione non solo dei principi di libertà di circolazione e stabilimento ribaditi dalla CGUE, ma anche e soprattutto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione tra imprese, diverse solo per nazionalità, che intendono operare nello stesso settore.

II.10. I principi di parità di trattamento e non discriminazione sono declinazioni del fondamentale principio di uguaglianza, cardine dei moderni ordinamenti democratici.

Nell'ultimo ventennio, il processo di integrazione tra l'ordinamento europeo e gli ordinamenti interni dei Paesi membri ha talora condotto a situazioni di inversa discriminazione, del tutto analoghe a quella della vicenda che ci occupa.

È il ben noto e delicato tema delle discriminazioni c.d. "a rovescio" (*reverse discrimination*; nella giurisprudenza francofona *discrimination à rembours*), quelle "*situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario*"[5]. Si tratta di quei casi in cui l'applicazione diretta di principi e norme del diritto europeo determina

[5] È questa l'autorevole definizione che ne ha dato Corte cost., 30 dicembre 1997, n. 443, tra le prime ad aver affrontato nel nostro Paese la questione (sul punto si tornerà in prosieguo).

l'inapplicabilità di regimi normativi restrittivi previsti da uno Stato membro nei confronti di soggetti provenienti da altri Paesi dell'Unione (in cui la disciplina è meno restrittiva) finisce con il ritorcersi contro i soggetti che appartengono allo Stato in cui il regime è restrittivo: in questo Stato solo i suoi cittadini continueranno a sottostare alla disciplina nazionale più restrittiva.

La questione si è posta soprattutto con riferimento all'esercizio di attività economiche soggette a regolazione particolarmente stringente da parte di taluni Stati membri, come avviene in alcuni settori della produzione e del commercio di beni e servizi. Si pensi, per quanto riguarda il nostro Paese, al notissimo caso della disciplina della produzione di pasta[6], o, per la Francia, a quello della disciplina della produzione del formaggio *Emmenthal*[7].

Posto che non è possibile ignorare i principi e le disposizioni di diritto europeo che direttamente operano all'interno degli ordinamenti nazionali, cui deve sempre essere garantita piena attuazione, in entrambi i casi sopra ricordati l'unico rimedio alla situazione di discriminazione in danno degli operatori nazionali – costretti a commerciare beni alimentari prodotti secondo stringenti regole non applicate ai loro concorrenti provenienti da altri Paesi dell'Unione – fu individuato nella disapplicazione *anche in loro favore* della disciplina nazionale, proprio in applicazione dei generalissimi principi che vietano il trattamento differente di situazioni simili o identiche.

II.10.1. In tempi recenti, della questione si è finalmente iniziato ad occupare anche il legislatore italiano.

Già con l'art. 2, co. 1, lett. h) della l. 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), infatti, veniva introdotto il principio per cui, nel recepimento della normativa europea, il legislatore delegato avrebbe dovuto assicurare che fosse "garantita una effettiva parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto a quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea, facendo in modo di assicurare il massimo livello di armonizzazione possibile tra le legislazioni interne dei vari Stati membri ed *evitando l'insorgere di situazioni discriminatorie a danno dei cittadini italiani nel momento in cui gli*

[6] Risolto dalla sopra citata sentenza della Corte cost. n. 433/1997.
[7] Su cui la celebre sentenza di CGUE, 5 dicembre 2000, in C-448/98, *Guimont*, spec. §§ 22 e 23.

stessi sono tenuti a rispettare, con particolare riferimento ai requisiti richiesti per l'esercizio di attività commerciali e professionali, una disciplina più restrittiva di quella applicata ai cittadini degli altri Stati membri". Era questa, però, ancora una disposizione di carattere speciale, dettata con riferimento all'attività legislativa di recepimento della normativa secondaria europea.

L'enunciazione generale di principio si è avuta successivamente, con la l. 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008), che ha modificato la l. 4 febbraio 2005, n. 11 (*"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*), inserendovi un art. 14 *bis*, significativamente rubricato "*Parità di trattamento*". Esso è diviso in due commi, che val la pena qui riportare per intero:

1. "*Le norme italiane di recepimento e di attuazione di norme e principi della Comunità europea e dell'Unione europea assicurano la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea residenti o stabiliti nel territorio nazionale e non possono in ogni caso comportare un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.*

2. Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale."

Il legislatore ha così sancito due distinti principi:

i) l'assoluto divieto, nel recepimento e nell'applicazione del diritto europeo, di discriminare e trattare in modo sfavorevole i cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Paesi membri (co. 1);

ii) l'obbligo di automatica disapplicazione delle norme vigenti e delle prassi che, per l'effetto del diritto europeo, si rivelino discriminatorie nei confronti dei cittadini italiani rispetto al trattamento riservato ai cittadini di altri Paesi dell'Unione stabiliti in Italia (co. 2).

Si tratta di affermazioni di principio della massima importanza per il

caso di cui ci occupiamo, e che sono state da ultimo riconfermate nella l. 24 dicembre 2012, n. 234, ancorché qui collocate in due distinte disposizioni: l'art. 32, co. 1, lett. i), relativo alle norme di recepimento del diritto europeo (dello stesso contenuto dell'art. 14 *bis*, co. 1, poc'anzi riportato); e l'art. 53, rubricato "*Parità di trattamento*" (che riprende testualmente la formulazione dell'art. 14 *bis*, co. 2).

Ne risulta un quadro normativo e di principio molto netto e chiaro: tutte le disposizioni del nostro ordinamento e le prassi che, recependo il diritto europeo, generano una paradossale disparità di trattamento a danno dei cittadini italiani non hanno ragion d'essere alcuna: devono essere disapplicate.

Certo, si potrebbe obiettare che l'affermazione di questi principi sia stata circoscritta dal legislatore italiano ai soli "cittadini", con esclusione delle persone giuridiche e degli enti in genere; ma un'interpretazione siffatta sarebbe irragionevolmente restrittiva dell'autentica portata del principio, finendo col frustrarne la stessa *ratio*, dal momento che è proprio nell'attività di soggetti operanti in forma di persone giuridiche che si hanno i principali esempi di esercizio dei fondamentali diritti e libertà di iniziativa economica. Del resto, tutto il dibattito sulle discriminazioni inverse è sorto proprio in relazione alla disparità di trattamento tra imprese operanti in forma societaria. Un'interpretazione di queste disposizioni che tenga realmente conto del fondamentale principio di uguaglianza, pertanto, non può che contemplare anche soggetti in forma di persone giuridiche.

II.11. Venendo al caso che ci occupa, non si può non osservare come l'Amministrazione abbia tenuto in nessuna considerazione queste disposizioni e i principi che esse esprimono: l'ADM, sollecitata con apposita istanza dalla ricorrente, rifiuta di disapplicare le disposizioni su cui si fonda il regime concessorio nei confronti della ricorrente, senza la benché minima motivazione.

È del tutto palese che il recepimento dei principi statuiti dalla CGUE, sinora operato, sta avvantaggiando gli operatori stranieri che beneficiano – loro sì! – della disapplicazione delle disposizioni sul regime concessorio e delle numerose disposizioni speciali che regolano la raccolta dei giochi e

delle scommesse nel nostro Paese.

Non è detto in base a quale principio si possa pretendere che la ricorrente, e come essa qualsiasi altro operatore italiano, debba sottoporsi a una costosa – e rischiosa – procedura di gara per ottenere una concessione, quando centinaia di soggetti provenienti da altri Paesi operano nella più totale libertà. Non è detto come possa l'Amministrazione trincerarsi dietro il cortocircuito normativo determinatosi per via di un approssimativo recepimento delle indicazioni della giurisprudenza europea. Che le inadempienze dello Stato italiano, e gli effetti paradossali che esse stanno alimentando, debbano riversarsi su chi intende semplicemente esercitare un'attività economica in concorrenza paritaria con gli altri operatori europei ci pare assolutamente inaccettabile.

Se anche l'ADM avesse svolto queste semplici considerazioni di principio, non avrebbe avuto alcuna difficoltà a riconoscere alla ricorrente quanto chiesto, in applicazione di una precisa disposizione di legge, introdotta proprio per consentire la rimozione degli effetti discriminatori generati da norme dell'ordinamento a danno dei soli operatori italiani.

Il provvedimento di diniego dell'ADM deve pertanto essere annullato; in proposito si deduce: *violazione e falsa applicazione degli artt. 32, co. 1, lett. i) e 53 della l. n. 234/2012; violazione dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e non discriminazione; violazione dell'art. 3 della l. n. 241/90; eccesso di potere per difetto di motivazione; irragionevolezza manifesta.*

***

III. Questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del D.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, dell'art. 88 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, dell'art. 2, co. 2 *ter* del D.L. 25 marzo 2010, n. 40 e dell'art. 14 della L. 11 marzo 2014, n. 23.

III.1. Nella denegata ipotesi in cui codesto Ecc.mo Consiglio di Stato ritenesse legittimo il diniego opposto dall'Amministrazione, deve qui essere sollevata una questione, di più ampia portata, sulla legittimità costituzionale di un sistema normativo che, per effetto del diritto europeo, si sta rivelando fortemente discriminatorio per tutte quelle imprese italiane che ambiscono

ad operare nel mercato della raccolta di giochi e scommesse, ivi compresa la ricorrente.

In particolare, si tratta di valutare la conformità a Costituzione di tutte quelle disposizioni che, a vario titolo, fondano e prevedono l'operatività del regime concessorio per l'esercizio delle attività in questione.

III.2. In primo luogo i già menzionati artt. 1 e 2 del D.lgs. n. 496/1948, che istituiscono la riserva delle attività di gioco in favore dello Stato e prevedono la facoltà di affidamento in concessione.

In secondo luogo l'art. 88 del R.D. n. 773/1931 nella parte in cui, prevedendo un'autorizzazione obbligatoria di polizia per lo svolgimento di tali attività, ne subordina il rilascio al previo ottenimento della concessione statale, nonché il più recente art. 2, co. 2 *ter* del D.L. n. 40/2010 il quale, fornendo l'interpretazione autentica del citato art. 88, ha ribadito che l'efficacia dell'autorizzazione eventualmente già rilasciata in favore del titolare dell'esercizio ove si intende svolgere l'attività di raccolta del gioco è subordinata al rilascio di "*apposita concessione*".

Per quanto occorrer possa, infine, il menzionato art. 14 della L. n. 23/2014 che, pur recando una delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici la cui efficacia è ormai cessata per decorso del termine, ribadisce la preferenza per il modello organizzativo fondato sul regime concessorio, senza espressamente fornire soluzione al problema delle discriminazioni inverse a danno degli operatori italiani.

III.3. Il parametro di riferimento per il giudizio di legittimità costituzionale non può che essere rinvenuto nell'art. 3 della Costituzione repubblicana, che sancisce il fondamentale principio d'uguaglianza.

Si è infatti visto a quale doppio regime di trattamento abbiano condotto le citate disposizioni per effetto del diritto europeo e delle statuizioni della Corte di Giustizia: la limitazione all'esercizio dell'attività di raccolta dei giochi e scommesse non trova applicazione nei confronti degli operatori provenienti da altri Paesi membri, i quali restano soggetti alla sola disciplina del Paese di provenienza e ai quali è dunque consentito aprire esercizi per lo svolgimento di tale attività in Italia; al contrario, qualunque operatore italia-

no che intenda fare lo stesso dovrebbe prima conquistarsi una delle concessioni periodicamente messe a gara dallo Stato, e poi essere assoggettato a una stringente e molto dettagliata disciplina contenuta sia in disposizioni speciali che nel disciplinare di concessione.

III.4. Allo stato attuale, pertanto, le disposizioni citate si pongono in evidente contrasto con l'invocato parametro costituzionale.

In tal senso si è del resto pronunciata la Corte costituzionale in un caso analogo, sopra brevemente richiamato, ritenendo fondata la questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni del nostro ordinamento regolanti la produzione di beni alimentari, le quali, per l'effetto dei principi europei di libertà di circolazione e stabilimento, non potevano essere applicate ai produttori provenienti da altri Paesi dell'Unione, ma continuavano ad essere applicate nei confronti dei produttori italiani (si v. Corte cost., sent. 30 dicembre 1997, n. 443 già citata).

In quella vicenda, il Giudice costituzionale ebbe modo di chiarire che, nel complesso fenomeno di integrazione tra l'ordinamento statale e quello europeo, gli "*spazi di sovranità*" lasciati liberi allo Stato non possono in ogni caso tradursi in una "*pura autodeterminazione statale o in mera libertà del legislatore*", dovendosi al contrario far riferimento ai principi costituzionali – e in primo luogo al principio di uguaglianza – la violazione dei quali non può che condurre alla censura da parte del Giudice delle leggi. Nel caso concreto ciò significa che, preso atto dell'impossibilità di applicare un determinato regime normativo *a tutti* i soggetti operanti nell'ordinamento, esso non dovrà più avere vigore nei confronti di alcuno di essi: dovrà essere superato.

III.5. Persino la giurisprudenza europea, pur non riconoscendo a ipotesi di discriminazione di questo tipo una sicura rilevanza ai fini del controllo di conformità al diritto europeo, ha comunque fatto chiaramente salvo il controllo di legittimità delle disposizioni interne da parte del Giudice nazionale rispetto a quanto statuito dalla propria Costituzione (in questi termini già CGUE, 16 giugno 1994, in C-132/93, *Steen II*, nonché la già citata sent. 5 dicembre 2000, *Guimont*).

III.6. A noi pare che sussistano motivi più che sufficienti per ritenere non infondata la questione.

Del tutto evidente risulta anche la rilevanza della questione nel caso che ci occupa: venendo meno le discriminatorie disposizioni che impongono alle sole imprese italiane di operare in regime di concessione per la raccolta di giochi e scommesse, verrebbe meno l'impossibilità per la ricorrente di intraprendere tale attività e lo stesso provvedimento impugnato perderebbe a quel punto la sua efficacia lesiva, e il suo stesso significato, nei confronti di OBIETTIVO 2016.

Si chiede pertanto che l'Ecc.mo Consiglio di Stato, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale delle norme citate rispetto all'art. 3 della Costituzione, sospenda il giudizio e rimetta gli atti alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

in riforma della sentenza del TAR Lazio n. 10677/2014, voglia codesto Ecc.mo Consiglio di Stato:

- accertare e dichiarare l'illegittimità del provvedimento di rigetto dell'Amministrazione e per l'effetto annullarlo, riconoscendo doveroso disapplicare il regime discriminatorio degli operatori nazionali a fronte dell'opposto sistema di cui godono i CTD, operatori stranieri, a fonte abilitativa generale, nell'esercizio della libertà di stabilimento garantita dal diritto dell'Unione Europea, con il rilascio di apposito titolo autorizzatorio che consenta alla ricorrente l'esercizio della raccolta di giochi e scommesse su base ippica e sportiva, in tutte le formule e secondo le modalità e condizioni economiche di servizio previste dalle leggi e dai regolamenti di settore;
- in subordine, sollevare questione di legittimità costituzionale nei termini di cui in narrativa o in quelli diversi che si riterranno più opportuni.

Con vittoria di spese e compensi dei due gradi di giudizio.

Roma, 30 settembre 2015

Si dichiara che il contributo unificato dovuto è pari ad € 975,00

Avv. Ettore PAPARAZZO

Si notifichi a:

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in persona del legale rappresentante p.t. dom.ta presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Via dei Portoghesi 12, 00186 Roma, mediante consegna di copia conforme a mani di

Ministero dell'Economia e delle Finanze in persona del Ministro p.t. dom.to presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Via dei Portoghesi 12, 00186 Roma, mediante consegna di copia conforme a mani di

RICHIEDENTE

Cassa: 7 /2015

Cron.: 15.473

N.dest.: 2

Data Ric. 05/10/2015

UNEP
CORTE DI APPELLO
DI ROMA
RICEVUTA PRESENTAZIONE ATTO

ULTIMO GIORNO

Si rilascia ricevuta al richiedente PAPARAZZO ETTORE

della somma di € [redacted] versata per la notificazione dell'atto.

Data: 05/10/2015 L'Ufficiale Giudiziario

Sent. 3793/2015

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 10677/2014 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 10677 del 2014, integrato con motivi aggiunti proposto dalla società Obiettivo 2016 Srl (già Snai Servizi Srl), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Satta, Anna Romano e Laura Gentili ed elettivamente domiciliato in Roma, Foro Traiano 1/A, presso lo studio Satta Romano & Associati;

contro

il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, per legge rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con la quale sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

- quanto al ricorso introduttivo, dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dall'Agenzia delle

Dogane e dei Monopoli sull'istanza presentata dalla società ricorrente in data 12 giugno 2014, volta ad ottenere il rilascio di un titolo unico per esercitare l'attività di raccolta delle scommesse di abilità nella rete fisica, a mezzo di qualsiasi strumento di accesso per l'utenza e su tutto il territorio dello Stato Italiano, nell'esercizio della libertà di stabilimento garantita dal diritto dell'Unione;

- quanto al ricorso per motivi aggiunti, dell'illegittimità della nota della Direzione centrale Normativa e Affari Legali dell'Area Monopoli dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ricevuta in data 10 settembre 2014 con la quale è stata respinta la suddetta istanza presentata dalla società ricorrente, con conseguente annullamento di tale nota o, in via subordinata, per la rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, dell'art. 88 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, dell'art. 2, comma 2-ter del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, e dell'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, per contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2015 il dott.

Carlo Polidori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società ricorrente con il ricorso introduttivo, in punto di fatto, riferisce innanzi tutto quanto segue: A) il settore dei giochi e delle scommesse, costituendo una componente assai rilevante dell'economia del Paese, è oggetto di una regolamentazione molto articolata, al punto che lo Stato italiano ancor oggi detiene il monopolio del settore, consentendo l'esercizio delle relative attività ad un limitato numero di concessionari, scelti in seguito ad apposite gare, e presidiando tale riserva con norme di diritto penale; B) l'intero disegno legislativo si fonda sulla disposizione dell'art. 1 del decreto legislativo n. 496/1948, secondo il quale "l'organizzazione e l'esercizio dei giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato"; C) tale disposizione è affiancata dall'art. 88 del R.D. n. 773/1931 (di seguito denominato TULPS), secondo il quale "la licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza

della stessa concessione o autorizzazione"; D) in forza di tali disposizioni, per l'esercizio dell'attività di raccolta del gioco e delle scommesse il legislatore richiede ai soggetti interessati innanzitutto l'ottenimento di una concessione e, in secondo luogo, un'autorizzazione di polizia, rilasciata previo accertamento positivo del possesso del titolo concessorio; E) le concessioni sono ancor oggi a tempo determinato e alla scadenza delle stesse i concessionari devono partecipare alla nuova gara pubblica per aggiudicarsi le sedi d'interesse; F) anche il rilascio di nuove concessioni avviene mediante gare pubbliche e, a partire dal 2002, la gestione delle procedure selettive e l'esercizio dei poteri di regolazione e controllo del settore sono stati affidati all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, recentemente confluita nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (di seguito denominata A.D.M.), che opera sotto il controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito denominato M.E.F.); G) negli ultimi quindici anni sono state bandite tre procedure per il rilascio di concessioni per l'esercizio dell'attività di raccolta di gioco e scommesse: la prima nel 1998/99 (c.d. "gare CONI-UNIRE", così definite perché all'epoca affidate alla gestione di quei due enti), la seconda prevista dall'art. 38 del decreto legge n. 223/2006 (c.d. "gara Bersani") e, da ultimo, quella prevista dall'art. 10, comma 9-octies del decreto legge n. 16/2012 (c.d. "gara Monti"); H) questo sistema di selezione dei concessionari è stato oggetto di un complesso contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (di seguito denominata C.G.U.E.) a seguito di iniziative

promosse dai gestori dei c.d. Centri di Trasmissione Dati (di seguito denominati CTD), soggetti legati contrattualmente ai maggiori *bookmaker* europei, che mettono a disposizione di costoro i propri locali ubicati sul territorio nazionale, così permettendo, attraverso una vera e propria "rete parallela", la raccolta di scommesse senza avere sede in Italia.

2. Quindi la società ricorrente procede ad illustrare le conclusioni alle quali nel tempo è pervenuta la C.G.U.E., che vengono riassunte come segue: A) le restrizioni poste dalla normativa italiana all'esercizio dell'attività di raccolta di giochi e scommesse non contrastano con il principio europeo di tutela della libertà di circolazione, purché perseguano l'obiettivo di riduzione delle opportunità di gioco, al fine di limitare gli effetti nocivi di tali attività, entro i limiti della proporzionalità (cfr. C.G.U.E., sent. 21 ottobre 1999, in C-67/98, Zenatti, e in particolare i paragrafi 36-38); B) tali restrizioni possono essere giustificate anche da ulteriori «*motivi imperativi di interesse generale*», tra i quali certamente rientrano la prevenzione di frodi e infiltrazioni criminali, mentre deve essere esclusa la rilevanza di mere esigenze di conservazione o incremento degli introiti erariali (cfr. C.G.U.E., sent. 6 novembre 2003, in C-243/01, Gambelli ed altri, e in particolare i paragrafi 64 e ss.); C) si deve operare una distinzione tra i vari obiettivi che il legislatore asserisce di perseguire in concreto: nel caso italiano, infatti, non può ritenersi che le limitazioni previste perseguano effettivamente obiettivi di tutela dei cittadini dal rischio di gioco patologico, dal momento che le scelte legislative attuano una

«*politica espansiva nel settore dei giochi d'azzardo allo scopo di incrementare le entrate fiscali*»; tutt'al più si potrebbe ritenere che le restrizioni previste dalla legislazione italiana perseguono i diversi obbiettivi di prevenzione delle frodi e di contrasto alla criminalità organizzata (cfr. C.G.U.E. Grande Sez., sent. 6 marzo 2007, in C-338/04, C-359/04 e 360/04, Placanica e altri, e in particolare i paragrafi 54 e ss.; id., sent. 16 febbraio 2012, in C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone, e in particolare il paragrafo 62); D) in ogni caso le restrizioni devono essere applicate dalle Amministrazioni nazionali in modo non discriminatorio e nel rispetto del principio di proporzionalità (cfr. C.G.U.E. sent. Costa-Cifone cit., e in particolare il paragrafo 54; id., sent. Placanica e altri, e in particolare il paragrafo 49); E) la previsione di distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli esistenti ha l'effetto di proteggere la posizione di questi ultimi e pertanto contrasta con gli artt. 43 e 49 del TCE (ora artt. 49 e 56 del TFUE), nonché con i principi di parità di trattamento e di effettività (cfr. C.G.U.E. sent. Costa-Cifone cit., e in particolare i paragrafi 56 e ss.); F) una normativa nazionale che vieti l'esercizio di attività di giochi e scommesse 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 agli artt. 43 e 49 del TCE (cfr. C.G.U.E. sent. Costa-Cifone cit., e in particolare il paragrafo 72.1).

3. Poste tali premesse, la situazione vigente in Italia in materia di giochi e delle scommesse - sempre secondo la società ricorrente - può

essere sinteticamente descritta come segue: A) da un lato, agli operatori stranieri, muniti di un generico titolo abilitativo, direttamente o indirettamente operanti in Italia, non si applica il rigido regime concessorio in vigore per gli operatori nazionali, essendo loro riconosciuta la più ampia libertà di agire come organizzatori di giochi e raccoglitori di scommesse; B) dall'altro, gli operatori aventi sede in Italia continuano a sottostare al rigore della disciplina del sistema concessorio e, quindi, non solo devono partecipare ad una gara per ottenere un titolo che consenta loro di operare, ma - una volta ottenuto tale titolo - devono sottostare a regole speciali (in gran parte previste dai disciplinari di concessione, che ad esempio escludono qualsiasi libertà nell'individuazione di nuove tipologie e modalità di offerta dei prodotti e servizi) e devono corrispondere all'erario importanti percentuali sui ricavi di ogni giocata (oneri concessori e tributari, ai quali gli operatori stranieri sono totalmente sottratti). Pertanto la situazione vigente in Italia risulta paradossale, perché il mercato dei giochi e delle scommesse, in nome del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazione, è stato artificialmente sdoppiato: A) da un lato, il *mercato regolamentato* dei concessionari di Stato; B) dall'altro, il *free market* degli operatori transfrontalieri, i quali agiscono senza vincoli di sorta, senza controlli e senza oneri tributari.

4. In ragione di quanto precede la società ricorrente - nella dichiarata qualità di operatore attivo nel settore dei giochi da oltre vent'anni - rappresenta che: A) in data 12 giugno 2014 ha presentato al M.E.F. e

all'A.D.M. e un'istanza volta ad ottenere un'autorizzazione unica per la raccolta del gioco e delle scommesse ippiche e sportive, in modo da poter operare legalmente sul mercato italiano aprendo punti vendita a parità di condizioni con i soggetti stranieri che operano per il tramite dei CTD in forza della giurisprudenza della C.G.U.E.; B) dalla data di presentazione dell'istanza sono ormai trascorsi oltre trenta giorni, senza che le Amministrazioni intimate abbiano fornito riscontro; C) il silenzio serbato dalle Amministrazioni intimate è censurabile, sia perché è in atto una discriminazione tra gli operatori del settore con sede in Italia e quelli con sede all'estero, sicché le Amministrazioni intimate dovrebbero porre fine a tale situazione, ad esempio attraverso più organici interventi di regolazione che, nel pieno rispetto della giurisprudenza europea, non impongano più agli operatori italiani una competizione falsata e garantiscano piena parità di trattamento per l'accesso e l'operatività sul mercato; sia perché l'inerzia delle Amministrazioni intimate viola l'art. 2, comma 1, della legge n. 241/1990; D) l'obbligo di provvedere deriva dal fatto che con la suddetta istanza viene sollecitato l'esercizio dei poteri regolatori del M.E.F. e dell'A.D.M. per porre fine alla suesposta situazione di discriminazione, attraverso l'introduzione di una nuova disciplina del mercato che garantisca regole uguali per tutti gli operatori; E) l'obbligo di provvedere risulta poi rafforzato dal fatto che non ha più ragione d'essere una limitazione temporale delle concessioni, né il contingentamento numerico e territoriale dei punti di raccolta del gioco (salve le limitazioni applicabili a tutti gli operatori

senza discriminazioni, a tutela delle fasce deboli di popolazione, maggiormente esposte a rischio di ludopatia).

5. L'A.D.M., con nota della Direzione centrale Normativa e Affari Legali dell'Area Monopoli, ricevuta dalla società ricorrente in data 10 settembre 2014, ha riscontrato negativamente la suddetta istanza evidenziando in motivazione quanto segue: «*Una risposta formale non è fino ad oggi pervenuta solo per il fatto che, per quanto è dato conoscere, codesta Società non risulta essere affatto ignara del modello giuridico-organizzativo generale vigente in Italia quale parametro regolatorio del settore della raccolta del gioco. ... Si può comprendere come non sia possibile per una Amministrazione statale interloquire su istanze che puntino al conseguimento di titoli abilitativi non contemplati dal quadro giuridico-istituzionale nel quale essa stessa opera*».

6. La Difesa erariale con memoria depositata in data 23 ottobre 2014 - premesso che la situazione di fatto alla quale allude la società ricorrente riguarda la rete dei CTD collegati alla «*nota società Stanley*» - eccepisce innanzi tutto l'inesistenza dell'obbligo di provvedere sull'istanza della società ricorrente, evidenziando che: A) tale istanza risulta «*del tutto abnorme*» a fronte della vigenza, nell'ordinamento italiano, di un sistema concessorio la cui legittimità è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza europea; B) «*la convivenza di una doppia offerta di gioco, tra l'altro gestita da operatori che, reciprocamente, possono contare su condizioni di competizione oggettivamente differenti (più favorevoli essendo quelle che si presentano agli operatori che si rifiutano di sottostare al sistema regolatorio statale di settore), all'interno di uno stesso mercato non dovrebbe ... risultare plausibile ed ammissibile neppure da parte della Corte*

di Giustizia presso cui pende rinvio pregiudiziale sollevato dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza non definitiva n. 4199 del 2013». In via subordinata la Difesa erariale eccepisce l'infondatezza dell'istanza presentata dalla ricorrente evidenziando che la stessa muove da un presupposto erroneo in quanto: A) come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4199 del 2013, «*la giurisprudenza comunitaria non ha mai messo in dubbio la legittimità del sistema concessorio operante in Italia, ma ha solo stabilito che un operatore illegittimamente escluso dalla partecipazione alle gare non può essere sanzionato penalmente per l'esercizio delle proprie attività di scommessa sul territorio nazionale per la mancanza della licenza ex art. 88 del TULPS, che gli sia stata negata per la mancanza della concessione*»; B) come rilevato dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 38711 del 2012, «ciò non significa, però, che il riferito operatore sia autorizzato a raccogliere gioco in Italia, ma esclusivamente che lo stesso, laddove venga colto sul fatto, non potrà essere penalmente perseguito o sanzionato»; C) la C.G.U.E. nella sentenza Costa-Cifone, il Consiglio di Stato nella sentenza n. 5672 del 2013 e la Corte di Cassazione nella sentenza n. 15184 del 2014 hanno affermato che «*lo svolgimento dell'attività mediante il "modello CTD" è anch'esso soggetto all'obbligo della concessione e dell'autorizzazione*»; D) stante quanto precede, è «*palese il tentativo da parte della ricorrente di aggirare o eludere, con la richiesta di autorizzazione per cui è causa, il vigente sistema italiano di regolamentazione del settore del gioco*».

7. La società ricorrente con i motivi aggiunti depositati in data 14 novembre 2014 ha impugnato la suddetta nota ricevuta in data 10

settembre 2014 deducendo innanzi tutto che il diniego opposto dall'A.D.M. è illegittimo per *violazione e falsa applicazione degli articoli 32, comma 1, e 53 della legge n. 234/2012; violazione dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e non discriminazione; violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di motivazione ed irragionevolezza manifesta.* In particolare la ricorrente deduce che: A) della attuale situazione discriminatoria, causata dallo «*sdoppiamento*»della disciplina del medesimo mercato regolato, deve ritenersi responsabile non solo il legislatore, ma anche l'A.D.M., perché i poteri di vigilanza sugli operatori del settore, attribuiti all'Agenzia, «*vengono scrupolosamente esercitati solo in una direzione, vale a dire nei confronti delle imprese italiane che intendono svolgere attività di raccolta di giochi e scommesse, e non nei confronti degli operatori transfrontalieri*»; B) posto che l'A.D.M. procede disapplicando nei confronti degli operatori di altri Stati membri le disposizioni che invece applica nei confronti di tutti gli operatori italiani, ritenendo così di garantire il rispetto dei principi sanciti dalla C.G.U.E., con la suddetta istanza è stato chiesto soltanto di disapplicare anche nei confronti della ricorrente medesima le disposizioni sul vigente regime concessorio, in modo da ovviare alla situazione di grave disparità di trattamento in cui essa si trova rispetto agli operatori stranieri, che rientra tra le c.d. "discriminazioni a rovescio" (*reverse discrimination*), ossia tra le situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario; C) l'assoluto divieto, nel recepimento del diritto

europeo, di discriminazioni nei confronti dei cittadini italiani, rispetto al trattamento riservato ai cittadini degli altri Stati membri e l'obbligo di automatica disapplicazione delle norme vigenti e delle prassi che, per effetto del diritto europeo, si rivelino discriminatorie nei confronti dei cittadini italiani, rispetto al trattamento riservato ai cittadini degli altri Stati membri risultano oggi sanciti, rispettivamente, dall'art. 32, comma 1, della legge n. 234/2012 (che recepisce l'art. 14-bis, comma 1, della legge n. 11/2005) e dall'art. 53 della medesima legge n. 234/2012 (che recepisce l'art. 14-bis, comma 2, della legge n. 11/2005).

8. In via subordinata, per il caso in cui questo Tribunale ritenesse legittimo il provvedimento adottato dall'A.D.M., la società ricorrente chiede la rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, dell'art. 88 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, dell'art. 2, comma 2-ter del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, e dell'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, per contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, evidenziando che, in un caso di *reverse discrimination* analogo a quello in esame, la Consulta ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni nazionali che, per effetto dei principi europei di libertà di circolazione e di stabilimento, non potevano essere applicate agli operatori di altri Stati membri, ma continuavano ad essere applicate nei confronti degli operatori italiani (cfr. sentenza 30 dicembre 1997, n. 443).

9. La Difesa erariale con memoria depositata in data 18 novembre 2014 ha insistito per il rigetto delle domande formulate da controparte evidenziando, in particolare, che non sussiste la denunciata disparità di trattamento in quanto «*non deve confondersi la difficoltà pratica (dovuta anche alla complessità del quadro normativo e giurisprudenziale inerente il fenomeno in esame) di perseguire il comportamento dei CTD e degli operatori privi di concessione con la legittimità del loro operato. Se un comportamento è illecito, eventuali difficoltà operative al suo contrasto non lo rendono per ciò solo lecito e, dunque, non vi è alcuna discriminazione*».

10. La società ricorrente con memoria depositata in data 17 gennaio 2015 ha insistito per l'accoglimento delle domande formulate con il ricorso per motivi aggiunti.

11. Alla pubblica udienza del 18 febbraio 2015 il ricorso è stato chiamato e trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare il ricorso principale deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, perché il diniego opposto dall'A.D.M. con la nota ricevuta dalla ricorrente in data 10 settembre 2014 ha posto fine al silenzio dell'Amministrazione sull'istanza presentata dalla società ricorrente e, quindi, l'interesse di quest'ultima si è spostato sulla domanda di annullamento della predetta nota, formulata con il ricorso per motivi aggiunti.

2. Prima ancora di procedere all'esame del ricorso per motivi aggiunti il Collegio ritiene necessario evidenziare che il tema dell'esistenza della *reverse discrimination* denunciata dalla società ricorrente deve

essere affrontato alla luce dell'attuale quadro normativo e fattuale di riferimento, che è recentemente mutato per effetto della sentenza della C.G.U.E. in C-463/13 del 22 gennaio 2015, resa a seguito del rinvio pregiudiziale formulato dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato con la sentenza parziale 20 agosto 2013, n. 4199, pronunciata nel giudizio di appello promosso dalle società Stanley International Betting Ltd e Stanleybet Malta Ltd (di seguito denominate "società Stanley e Stanleybet") avverso la sentenza di questa Sezione 20 febbraio 2013, n. 1884.

3. In particolare il Collegio osserva che le questioni poste dalla ricorrente sono finalizzate a mettere radicalmente in discussione il vigente sistema concessorio in materia di giochi e scommesse. Infatti la ricorrente - muovendo dal presupposto che tale sistema determini una discriminazione a rovescio degli operatori nazionali rispetto agli operatori stabiliti in altri Stati membri - sostiene in via principale che l'A.D.M., in applicazione dell'art. 53 della medesima legge n. 234/2012 (secondo il quale "nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea"), avrebbe dovuto disapplicare anche nei suoi confronti la disciplina relativa al sistema concessorio.

4. Ciò posto, occorre innanzi tutto rammentare che la Quarta Sezione del Consiglio di Stato nella predetta sentenza n. 4199 del 2013 ha decisamente escluso l'esistenza di una situazione di radicale contrasto

del vigente sistema concessorio con il diritto europeo. In particolare, secondo il Giudice d'appello, «*La risposta negativa - almeno in termini assoluti - si trae da più elementi, ed è stata affermata dalla Corte di giustizia europea in numerose pronunce: sentenza Schindler del 24.3.1994, C-275/92; sentenza Laara del 21.9.1999, C-124/97; sentenza Zenatti del 21.10.1999, C-67/98; sentenza Gambelli del 6.11.2003, C-243/01. In particolare, il dispositivo della sentenza in ultimo citata così prevede: "una normativa nazionale contenente divieti - penalmente sanzionati - di svolgere attività di raccolta, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommessa, relative, in particolare, a eventi sportivi, in assenza di concessione o autorizzazione rilasciata dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, previste, rispettivamente, agli artt. 43 CE e 49 CE. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità di applicazione, risponda realmente ad obiettivi tali da giustificarla e se le restrizioni che essa impone non risultino sproporzionate rispetto a tali obiettivi.". La sintesi che da queste pronunce prima citate può trarsi è quindi la seguente: una normativa nazionale contenente divieti - penalmente sanzionati - di svolgere attività di raccolta, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommesse, relative, in particolare, a eventi sportivi, in assenza di concessione o autorizzazione rilasciata dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi previste, rispettivamente, all'art. 43 e all'art. 49 CE, ma spetta al giudice del rinvio verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità di applicazione, risponda realmente ad obiettivi tali da giustificarla e se le restrizioni che essa impone non risultino sproporzionate rispetto a tali obiettivi;*

possono giustificare restrizioni ai principi comunitari esigenze di carattere sociale o criminale, quali la tutela del consumatore, la prevenzione della frode, il contenimento della propensione al gioco (cd. ludopatia), ma solo se idonee allo scopo e perseguite in modo coerente e sistematico. ... Come a più riprese affermato dalle Sezioni penali della Corte di cassazione (ex multis, Sezione III 16-05-2012, n. 18767), il Collegio ritiene: a) che l'approdo di cui alle citate decisioni della Corte di Giustizia sia pienamente condivisibile; b) che, in concreto, le misure adottate (sistema concessorio e successiva autorizzazione) non siano discriminatorie e siano proporzionate, razionali, e non abnormi».

5. Inoltre la Quarta Sezione del Consiglio di Stato nella predetta sentenza ha analizzato la portata delle più recenti sentenze della C.G.U.E. invocate dalla ricorrente, costituite dalla sentenza Placanica del 6 marzo 2007 e dalla sentenza Costa e Cifone del 16 febbraio 2012 (con le quali sono stati rilevati profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione Europea - rispettivamente - delle "gare CONI-¬UNIRE" e della c.d. "gara Bersani"). In particolare il Giudice d'appello ha evidenziato quanto segue: «*La sentenza Placanica ha specificato i principi generali posti dagli artt. 43 e 49 del Trattato CE, in tema di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, affermando che: "l'art. 43 CE e art. 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che escluda e per di più continui ad escludere dal settore dei giochi d'azzardo gli operatori costituiti sotto forma di società di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati", e che "l'art. 43 CE e art. 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che imponga una sanzione penale a soggetti imputati per aver esercitato un'attività*

organizzata di raccolta di scommesse in assenza della concessione o dell'autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale, allorché questi soggetti non abbiano potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro". Ne deriva che la specifica norma comunitaria individuata dalla Corte di giustizia con la citata sentenza risulta incompatibile con la norma incriminatrice nazionale - con conseguente obbligo del giudice di "non applicazione" - SOLTANTO allorché il soggetto svolga senza autorizzazione di pubblica sicurezza attività organizzata di intermediazione per l'accettazione e la raccolta di scommesse sportive in favore di un allibratore straniero che non abbia potuto ottenere in Italia le concessioni o le autorizzazioni richieste dalla normativa nazionale a causa del rifiuto dello Stato italiano di concedergliele, in violazione del diritto comunitario. A fortiori, quindi, si conferma quanto affermato in precedenza: se l'operatore non è tra quelli in passato illegittimamente esclusi, il sistema concessorio opera in pieno (nei limiti della verifica di adeguatezza da svolgere da parte del Giudice nazionale nei termini prima descritti). Le stesse considerazioni, semmai rafforzate, valgono con riferimento alla sentenza Costa-Cifone (come già si è fatto presente e come di seguito si ribadirà). Ivi, infatti, si è affermato il principio per cui "l'art. 43 CE e l'art. 49 CE, nonché i principi di parità di trattamento e di effettività, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro, il quale abbia escluso, in violazione del diritto dell'Unione, una categoria di operatori dall'attribuzione di concessioni per l'esercizio di un'attività economica e che cerchi di rimediare a tale violazione mettendo a concorso un numero rilevante di nuove concessioni, protegga le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti prevedendo in particolare

determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli di tali operatori esistenti". Parimenti, ivi si è posto in risalto che "l'art. 43 CE e l'art. 49 CE devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che vengano applicate sanzioni 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 che era stato escluso da una gara in violazione del diritto dell'Unione, anche dopo la nuova gara destinata a rimediare a tale violazione, qualora quest'ultima gara e la conseguente attribuzione di nuove concessioni non abbiano effettivamente rimediato all'illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara". Da quest'ultima decisione, si trae quindi il convincimento per cui, in via ipotetica, laddove la nuova gara bandita e "destinata a rimediare a pregressa violazione" abbia effettivamente raggiunto lo scopo, ponendo rimedio all'illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara, il sistema concessorio-autorizzatorio (che per le già chiarite ragioni si è ritenuto non abnorme da parte di questo Collegio e della Corte di Cassazione penale) opera pienamente nei confronti della generalità degli operatori. Ed opera anche, quindi, nei confronti di chi in passato venne ingiustamente discriminato».

6. Dalla richiamata sentenza n. 4199 del 2013 si desume, quindi, che la discriminazione a rovescio degli operatori nazionali denunciata dalla società ricorrente non sussiste rispetto a tutti gli operatori stabiliti in altri Paesi dell'Unione Europea, ma soltanto ad operatori - come le società Stanley e Stanleybet - che in passato non abbiano potuto ottenere in Italia le concessioni e le autorizzazioni richieste dalla normativa nazionale a causa dell'illegittimo rifiuto dello Stato italiano di rilasciare tali titoli. Pertanto ai fini della decisione sulla

presente controversia assume rilievo decisivo stabilire se, anche dopo la nuova gara destinata a rimediare a tale violazione del diritto comunitario (la c.d. gara Monti), persista o meno il presupposto per invocare anche nei confronti degli operatori nazionali la disapplicazione del sistema concessorio (o, quantomeno, delle disposizioni recanti le sanzioni per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia), in modo da parificare la disciplina applicabile agli operatori nazionali a quella applicabile nei confronti dei gestori dei CTD legati ad operatori stranieri ai quali siano state in passato illegittimamente negati i titoli richiesti.

7. A tal riguardo il Collegio osserva innanzi tutto che questa Sezione con la sentenza n. 1884 del 2013 ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalle società Stanley e Stanleybet avverso il bando di gara per l'affidamento in concessione di 2.000 diritti per l'esercizio dei giochi pubblici ai sensi dell'art. 10, comma 9-octies, del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012 n. 44 (ossia il bando relativo alla gara Monti). In particolare le società Stanley e Stanleybet - sul duplice presupposto che erano state illegittimamente escluse dalle precedenti gare e che erano interessate alla aggiudicazione delle nuove concessioni messe a gara - invocando le già citate sentenze Placanica e Costa-Cifone avevano impugnato il predetto bando deducendo molteplici censure, tra le quali particolare rilievo assumono in questa sede: A) quella incentrata sulla introduzione di discriminazioni nei confronti dei nuovi entranti nel

settore, avuto riguardo alla durata delle nuove concessioni - di soli 40 mesi, laddove le precedenti concessioni hanno avuto durata di 12 e 9 anni - tale da precludere ai nuovi entranti di ammortizzare i costi e gli investimenti sostenuti per l'ingresso nel mercato e da permettere, invece, ai vecchi concessionari di consolidare le proprie posizioni; B) quella incentrata sul rischio della decadenza e della revoca delle concessioni dalla stessa eventualmente conseguite, in ragione del contenzioso, anche penale, che vede coinvolti i propri CTD, rischio derivante dalle previsioni contenute nell'art. 23 dello Schema di Convenzione, che avrebbero potuto vanificare del tutto l'effetto utile della propria partecipazione alla gara. Tuttavia questa Sezione - come dal evidenziato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4199 del 2013 - nel dichiarare il ricorso inammissibile non si è limitata ad affermare la carenza di legittimazione delle società Stanley e Stanleybet ad impugnare il bando, ma ha piuttosto esaminato tutte le doglianze prospettate dalle predette società, respingendole nel merito. Quanto poi al Consiglio di Stato, con la predetta sentenza n. 4199 del 2013 - pur riconoscendo la legittimazione a ricorrere delle società Stanley e Stanleybet, da un lato, ha confermato l'infondatezza della censura incentrata sul rischio della decadenza e della revoca delle concessioni, derivante dalle previsioni contenute nell'art. 23 dello Schema di Convenzione; dall'altro, ha affermato che il vero nodo centrale della controversia era costituito dalla durata delle nuove concessioni e, sul punto, ha ritenuto di dover sollevare un'apposita questione pregiudiziale innanzi alla C.G.U.E.

8. In particolare, con riferimento al paventato rischio della decadenza e della revoca delle concessioni, il Giudice d'appello ha affermato quanto segue: «*l'appellante denuncia "rischi" inesistenti, per il passato, allorché prende in esame l'art. 23 comma 2 lett. a), posto che il giudice penale ha a più riprese disapplicato la normativa di riferimento con riguardo ai soggetti legati da rapporti di collaborazione con Stanley, in ossequio a quanto stabilito in passato nella sentenza Placanica. L'appellante muove, poi, da un presupposto falso, quanto all'art. 23 comma 2 lett. e) e k), perché, allorché dovesse giungere una affermazione giudiziale di legittimità e non discriminatorietà di una gara bandita dall'Amministrazione nel settore per cui è causa, essa non avrebbe alcun titolo per non soggiacere al sistema concessorio italiano, e non si vede perché l'Amministrazione non debba pretendere che il partecipante alla gara (non "discriminatoria"), aggiudicatosi la concessione, non debba attenersi alle modalità organizzative previste dallo Stato italiano e non debba astenersi dal violare la disciplina da quest'ultimo prevista. Le dette clausole, oltre a non essere escludenti nei termini già visti, appaiono perfettamente legittime, chiare, e sinanco doverose; suona invece quasi paradossale la critica dell'appellante che, ove accolta, sarebbe idonea a privare di ogni logica le pronunce della Corte di Giustizia prima richiamate: non si vede, infatti, perché quest'ultima abbia ipotizzato la possibilità di bandire una "gara non discriminatoria" per sanare le pregresse illegittimità, se, poi, (per seguire gli argomenti dell'appellante) neppure questa sarebbe idonea allo scopo, vantando l'appellante sine die il "diritto" di sottrarsi all'applicazione nei propri confronti del sistema concessorio italiano (nei termini, lo si ribadisce in cui lo stesso è risultato legittimo allo scrutinio comunitario)*».

9. Invece, con riferimento alla durata delle nuove concessioni, il

Giudice d'appello ha ritenuto necessario chiedere alla C.G.U.E. di stabilire: A) «*se gli artt. 49 e segg. e 56 e segg. del TFUE ed i principi affermati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella sentenza 16.02.2012 n. 72, vadano interpretati nel senso che essi ostano a che vengano poste in gara concessioni di durata inferiore a quelle in passato rilasciate, laddove la detta gara sia stata bandita al fine di rimediare alle conseguenze derivanti dall'illegittimità dell'esclusione di un certo numero di operatori dalle gare*»; B) «*se gli artt. 49 e segg. e 56 e segg. del TFUE ed i principi affermati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella medesima sentenza 16.02.2012 n. 72, vadano interpretati nel senso che essi ostano a che l'esigenza di riordino del sistema attraverso un allineamento temporale delle scadenze delle concessioni costituisca giustificazione causale adeguata di una ridotta durata delle concessioni poste in gara rispetto alla durata dei rapporti concessori in passato attribuiti*».

10. Ai suesposti quesiti ha risposto negativamente la C.G.U.E. con la già ricordata sentenza del 22 gennaio 2015, nella quale è stato posto in rilievo quanto segue: A) «*per essere conforme ai principi di parità di trattamento e di effettività, una normativa nazionale non deve concedere agli operatori esistenti "ulteriori" vantaggi concorrenziali rispetto ai nuovi concessionari*» (punto 40), mentre le società Stanley e Stanleybet «*operano nel territorio italiano tramite i CTD da circa quindici anni senza essere in possesso di titoli concessori e senza autorizzazione di polizia, sicché esse non possono essere propriamente qualificate come nuovi entranti sul mercato*» (punto 42); B) «*se è vero che le nuove concessioni hanno minore durata rispetto a quelle rilasciate in passato, esse sono però anche meno onerose e meno impegnative economicamente per l'aspirante concessionario*» (punto 43) e, quindi, «*il rispetto*

dei principi di parità di trattamento e di effettività risulta garantito» (punto 44); C) «*sebbene una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, la quale subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e preveda varie ipotesi di decadenza della concessione stessa costituisce un ostacolo alle libertà così garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE*» (punto 46), «*occorre tuttavia valutare se una simile restrizione possa essere ammessa a titolo di misure derogatorie, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, o se essa possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale*» (punto 47) perché, secondo la costante giurisprudenza della Corte, «*le restrizioni alle attività dei giochi d'azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco*» (punto 48), e la Corte stessa, con particolare riferimento alla normativa italiana in materia di giochi d'azzardo, «*ha dichiarato che l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata a tali giochi è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa*» (punto 49); D) con particolare riferimento al caso in esame - se è vero che, «*per quanto riguarda la qualificazione come "motivo imperativo di interesse generale" del motivo invocato dalle autorità nazionali al fine di giustificare la durata più breve delle nuove concessioni, segnatamente il riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze, ... considerazioni di ordine meramente amministrativo non possono*

giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto dell'Unione» (punto 50) - è anche vero che la disciplina dei giochi d'azzardo «*rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale*» (punto 51); E) dunque, «*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*» (punto 52) e, quindi, «*il riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze può, in virtù della previsione di una durata delle nuove concessioni più breve rispetto a quella delle concessioni rilasciate in passato, contribuire ad un coerente perseguimento dei legittimi obiettivi della riduzione delle occasioni di gioco o della lotta contro la criminalità collegata a detti giochi e può altresì soddisfare i requisiti di proporzionalità imposti*» (punto 53), anche perché «*nell'ipotesi in cui, in futuro, le autorità nazionali intendessero ridurre il numero delle concessioni rilasciate oppure esercitare un controllo più rigoroso sulle attività nel settore dei giochi d'azzardo, misure di questo tipo sarebbero agevolate laddove tutte le concessioni fossero rilasciate per la stessa durata e la loro scadenza avvenisse nello stesso momento*» (punto 54).

11. Tirando le somme del ragionamento sin qui svolto, il Collegio ritiene che: A) non vi sia ragione per discostarsi in questa sede dalla consolidata giurisprudenza, anche della C.G.U.E., secondo la quale le restrizioni alle attività dei giochi d'azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei

consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco; B) le società Stanley e Stanleybet (operanti sul territorio italiano per il tramite dei CTD) abbiano impugnato il bando della gara Monti perché hanno correttamente inteso gli effetti che tale gara avrebbe prodotto sullo «*sdoppiamento*»della disciplina del mercato dei giochi, ponendo fine allo *ius singulare* degli operatori di altri Stati membri ai quali in passato erano state illegittimamente negati i titoli per operare nel mercato italiano; del resto dall'art. 10, comma 9-octies, del decreto legge n. 16/2012 si evince che la gara Monti è stata prevista dal legislatore al dichiarato fine di "rendere la legislazione nazionale pienamente coerente con quella degli altri Paesi che concorrono in ambito europeo alla realizzazione della nuova formula di gioco" e le predette società nel ricorso proposto avverso il relativo bando hanno espressamente dichiarato il proprio interesse ad aggiudicarsi le nuove concessioni, interesse che sarebbe stato, invece, insussistente se l'operatività del sistema dei CTD in assenza di concessione fosse stata comunque garantita dalla giurisprudenza della C.G.U.E.; C) l'integrale reiezione delle censure dedotte dalle società Stanley e Stanleybet avverso il bando della gara Monti (per effetto della sentenza del Consiglio di Stato n. 4199 del 2013 e della sentenza della C.G.U.E. del 22 gennaio 2015) valga a dimostrare che tale gara ha effettivamente sortito l'effetto di porre termine allo *ius singulare* degli operatori di altri Stati membri, che - come già evidenziato - costituisce il presupposto della *reverse discrimination* denunciata dalla

società ricorrente; D) sia, quindi, oramai venuto meno il presupposto sul quale si fondano la richiesta della società ricorrente di disapplicazione degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, dell'art. 88 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, dell'art. 2, comma 2-ter del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, e dell'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, nonché l'ulteriore richiesta di rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale di tali disposizioni per contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

12. A questo punto resta solo da rilevare che la sopravvenienza della sentenza della C.G.U.E. del 22 gennaio 2015 consente di ritenere definitivamente superato anche l'ulteriore rilievo della ricorrente, secondo la quale l'A.D.M. eserciterebbe i suoi poteri di vigilanza «*solo in una direzione, vale a dire nei confronti delle imprese italiane che intendono svolgere attività di raccolta di giochi e scommesse, e non nei confronti degli operatori transfrontalieri*». Infatti, venuto meno lo «*sdoppiamento*» della disciplina del mercato dei giochi, risulta senz'altro condivisibile la tesi sostenuta dalla Difesa erariale nella memoria depositata in data 18 novembre 2014 secondo la quale, allo stato, «*lo svolgimento dell'attività mediante il "modello CTD" è anch'esso soggetto all'obbligo della concessione e dell'autorizzazione*» e, quindi, l'A.D.M. deve esercitare i suoi poteri di vigilanza nei confronti di tutti i soggetti che esercitino, con qualsiasi modalità, l'attività di raccolta di giochi e scommesse sul territorio dello Stato italiano, ivi compresi i gestori dei CTD.

13. Stante quanto precede, il Collegio ritiene che, per effetto della

sopravvenienza della sentenza della C.G.U.E. del 22 gennaio 2015, anche il ricorso per motivi aggiunti debba essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

14. Considerata la novità e la complessità delle questioni trattate sussistono i presupposti per compensare tra le parti le spese relative al presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 10677/2014 e sul ricorso per motivi aggiunti in epigrafe indicato, li dichiara entrambi improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Filoreto D'Agostino, Presidente

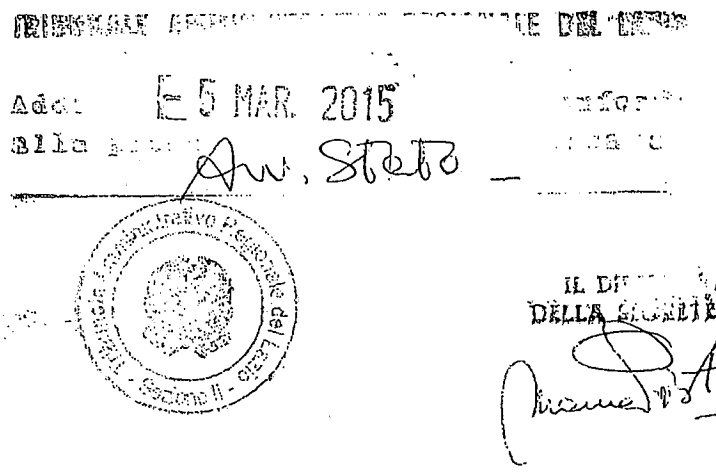
Elena Stanizzi, Consigliere

Carlo Polidori, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05 MAR. 2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)