



Avvocatura Generale dello Stato

CT. 37318/24	NRG. 11541/24
CT. 37392/24	NRG. 11513/24
CT. 37461/24	NRG. 11545/24
CT. 37646/24	NRG. 11531/24
CT. 38119/24	NRG. 11540/24
CT. 38123/24	NRG. 11543/24
CT. 38124/24	NRG. 11569/24
CT. 38189/24	NRG. 11544/24
CT. 38287/24	NRG. 11897/24
CT. 38674/24	NRG. 12059/24
CT. 38955/24	NRG. 11697/24
CT. 38960//24	NRG. 11939/24
CT. 38965/24	NRG. 11568/24
CT. 38966/24	NRG. 11704/24
CT. 38972/24	NRG. 11574/24
CT. 38980/24	NRG. 11579/24
CT. 38985/24	NRG. 11731/24
CT. 39010/24	NRG. 12222/24

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO
SEZIONE SECONDA – UDIENZA C/C. 4.12.2024
MEMORIA DIFENSIVA

per

l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), (successore *ex lege*, art. 23-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge del 06.07.2012, n. 95 – convertito con modificazioni nella legge 07.08.2012, n. 135 – dell’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) (C.F. 97210890584) e il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) (C.F. 80207790587), in persona dei rispettivi, legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall’Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 – FAX: 06/96514000 – PEC: ags-rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12

- resistenti -

contro

Snaitech S.p.A. e ditta individuale **Pirini Mauro** (avv. ti Lauteri e Tariciotti), **Eurobet Italia S.r.l. Unipersonale** (avv. Benelli del foro di Prato), **Game Division Italy S.r.l.** (avv.ti Marullo e Ghia), **Goldbet Better Organization Italy S.p.A. (in breve G.B.O. Italy S.p.A.)** (avv.ti Vinti, Carosi e Barrasso), **Sisal Italia S.p.A.** e **Vespa S.r.l.** (avv.ti Lauteri e Tariciotti), **Iziplay S.r.l.** e **Coffeeplay S.r.l.s.** (avv.ti Lauteri e Tariciotti), **Betpoint S.r.l.** e **Fair Play Games s.n.c. di Loverro Gennaro e De Filippis Stefano** (avv.ti Tariciotti e Lauteri), **E-Play24 Ita Ltd** (avv.ti Marullo e Ghia), **Bgame S.p.A., Macao S.r.l., Pinter S.r.l., Plivio S.r.l., Scommettendo S.r.l., Sogno di Tolosa Ltd, Sportbet S.r.l., Vincitù S.r.l.** (avv.ti Porfiri, Ripamonti e Vergerio di Cesana), **Microgame S.p.A., Playmatika S.r.l., Vittoria Bet 2009 S.r.l.** (avv.ti prof. Cardarelli, Campugiani e Petrivelli), **Tufano M.L. in qualità di Presidente della Associazione Sportiva Dilettantistica A.I.C.S. Marco Polo A.S.D.** (avv.ti Monaco, Dionisi e Leuzzi), **Baldo Line S.r.l.** (avv.ti Monaco, Dionisi e Leuzzi), **Di Miceli Fabiola ditta individuale** (avv.ti Monaco, Dionisi e Leuzzi), **Games Lodi Retail S.r.l.** (avv.ti Monaco, Dionisi e Leuzzi), **Gilupi S.r.l.** e **Associazione Sportiva Dilettantistica Billiard** (avv.ti Monaco, Dionisi e Leuzzi), **Replatz s.r.l.** e **Supernovae Società sportiva dilettantistica a responsabilità limitata** (avv.ti Monaco, Dionisi e Leuzzi), **Street Web S.r.l., Romagna Giochi, Associazione Sportiva Dilettantistica Allozzero 2021, New Billiards Academy** (avv.ti Monaco, Dionisi e Leuzzi), **Overcoin S.r.l.** (avv. Lattanzi)

in relazione

ai ricorsi, con istanze cautelari collegiali e/o monocratiche ex artt. 55 e 56 c.p.a. e/o di abbreviazione termini, proposti al T.A.R. Lazio, **notificati** – tramite posta elettronica certificata – **nel periodo compreso dal 7.11.2024 al 19.11.2024**

* * *

PREMESSA

Impugnativamente premesso il contenuto dei ricorsi di cui in epigrafe, con il presente atto si costituiscono in giudizio la intestata Agenzia e l'intestato Ministero, i quali eccepiscono, in via preliminare, l'improponibilità, l'inammissibilità nonché l'infondatezza delle avverse impugnazioni unitamente alle relative istanze cautelari.

Oggetto delle controversie sono i ricorsi, proposti dalle parti ricorrenti di seguito indicate in ordine alfabetico:

1. **NRG. 11731/24 (CT 38955/2024) A.I.C.S. Marco Polo;**
2. **NRG. 11897/24 (CT 38287/2024) B GAME S.p.A. + altri;**
3. **NRG. 11939/24 (CT 38960/2024) BALDO LINE s.r.l.;**
4. **NRG. 11569/24 (CT 38124/2024) BETPOINT s.r.l. + 1;**
5. **NRG. 11568/24 (CT 38965/2024) Di Miceli Fabiola;**
6. **NRG. 11544/24 (CT 38189/2024) E-PLAY24 Ita Ltd.;**

7. **NRG. 11513/24 (CT 37392/2024) EUROBET Italia s.r.l. Unipersonale;**
8. **NRG. 11531/24 (CT 37646/2024) G.B.O. Italy S.p.A.;**
9. **NRG. 11545/24 (CT 37461/2024) GAME DIVISION Italy s.r.l.;**
10. **NRG. 11704/24 (CT 38966/2024) GAMES LODI Retail s.r.l.;**
11. **NRG. 11574/24 (CT 38972/2024) GI.LU.PI. s.r.l. + 1;**
12. **NRG. 11543/24 (CT 38123/2024) IZIPLAY s.r.l. + 1;**
13. **NRG. 12059/24 (CT 38674/2024) MICROGAME S.p.A. + altri;**
14. **NRG. 12222/24 (CT 39010/2024) OVERCOIN s.r.l.;**
15. **NRG. 11579/24 (CT 38980/2024) REPLATZ s.r.l. +1;**
16. **NRG. 11540/24 (CT 38119/2024) SISAL Italia S.p.A. + 1;**
17. **NRG. 11541/24 (CT 37318/2024) SNAITECH S.p.A. + 1;**
18. **NRG. 11731/24 (CT 38985/2024) STREET WEB s.r.l. + altri.**

I suindicati ricorsi si inseriscono all'interno di un contenzioso seriale attivato per l'annullamento, previa adozione di misure cautelari *ex* articolo 55 c.p.a., anche *inaudita altera parte* ai sensi dell'articolo 56 c.p.a., dei seguenti atti:

- Determinazione Direttoriale prot. n. 656848/RU del 25/10/2024 che ha istituito l'Albo dei punti vendita di ricarica (PVR) dei conti di gioco collegati alle concessioni per la raccolta a distanza, in applicazione dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 25 marzo 2024, n.41 (**all. 1**);
- FAQ pubblicate sul sito istituzionale di ADM in data 7/11/2024 (**all. 2**);
- ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto e con riserva di motivi aggiunti.

Inoltre, alcuni ricorrenti hanno sollevato, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale e/o di compatibilità comunitaria dell'articolo 13 del Decreto legislativo n. 41/2024.

Il Presidente della Sezione II del TAR Lazio ha respinto le istanze di misure cautelari monocratiche proposte da taluni ricorrenti ai sensi dell'articolo 56 c.p.a., mentre ha accolto le istanze di abbreviazione dei termini di cui all'articolo 53 c.p.a., proposte da altri ricorrenti, fissando, per tutti i ricorsi, la **Camera di Consiglio del 4/12/2024**.

Al riguardo, si fornisce il seguente prospetto riepilogativo dello stato del contenzioso.

N.	CT	RICORRENTE	R.G.	SIGC	DIFENSORE	ISTANZA CAUTELARE o ABBREVIAZIONE TERMINI	ALTRE ISTANZE	DECRETO PRESIDENZIALE
1	38955/2024	A.I.C.S. Marco Polo		2024/3072	Leuzzi Monaco Dionisi	55 c.p.a.	disapplicazione d.lgs. 41/2024 e/o rinvio CGUE	
2	38287/2024	B GAME SpA + altri		2024/3078	Porfiri	55 c.p.a.	QLC artt. 2 co 1 lett r e 13 dlgs e rinvio CGUE	
3	38960/2024	BALDO LINE srl		2024/3077	Leuzzi Monaco Dionisi	55 c.p.a.	disapplicazione d.lgs. 41/2024 e/o rinvio CGUE	
4	38124/2024	BETPOINT srl + 1	11569/2024	2024/3019	Lauteri Tariciotti	55 e 56 c.p.a.		5085/2024 rigetta
5	38965/2024	Di Miceli Fabiola	11568/2024	2024/3110	Leuzzi Monaco Dionisi	55 e 56 c.p.a.	disapplicazione d.lgs. 41/2024 e/o rinvio CGUE	5084/2024 rigetta
6	38189/2024	E-PLAY24 Ita Ltd	11544/2024	2024/3094	Marullo Ghia	55 e 56 c.p.a.	QLC art. 13 comma 5 dlgs 41/2024	5082/2024 rigetta
7	37392/2024	EUROBET Italia srl Unipersonale		2024/3020	Benelli	55 e 56 c.p.a.		5058/2024 rigetta
8	37646/2024	G.B.O. Italy SpA	11531/2024	2024/3022	Vinti Barrasso Carosi	55 e 56 c.p.a.	disapplicazione art 13 d.lgs. 41/2024, rinvio Corte Cost CGUE	5059/2024 rigetta
9	37461/2024	GAME Division Italy srl	11545/2024	2024/3023	Marullo Ghia	55 e 56 c.p.a.	QLC art. 13 comma 5 dlgs 41/2024	5083/2024 rigetta
10	38966/2024	GAMES Lodi Retail srl		2024/3074	Leuzzi Monaco Dionisi		disapplicazione d.lgs. 41/2024 e/o rinvio CGUE	
11	38972/2024	GI.LU.PI. srl + 1	11574/2024	2024/3024	Leuzzi Monaco Dionisi	55 e 56 c.p.a.	disapplicazione d.lgs. 41/2024 e/o rinvio CGUE	5086/2024 rigetta
12	38123/2024	IZIPLAY srl + 1	11543/2024	2024/3025	Lauteri Tariciotti	55 e 56 c.p.a.		5081/2024 rigetta
13	38674/2024	MICROGAME SpA + altri	12059/2024	2024/3113	Cardarelli	55 c.p.a.		5275/2024 abbreviazione termini ex 53 cpa
14	39010/2024	OVERCOIN srl	12222/2024	2024/3142	Lattanzi	55 c.p.a.		5518/2024 abbreviazione termini ex 53 cpa
15	38980/2024	REPLATZ srl + 1	11579/2024	2024/3026	Leuzzi Monaco Dionisi	55 e 56 c.p.a.	disapplicazione d.lgs. 41/2024 e/o rinvio CGUE	5087/2024 rigetta
16	38119/2024	SISAL Italia SpA + 1	11540/2024	2024/3027	Lauteri Tariciotti	55 e 56 c.p.a.		5079/2024 rigetta
17	37318/2024	SNAITECH SpA + 1	11541/2024	2024/3028	Lauteri Tariciotti	55 e 56 c.p.a.		5080/2024 rigetta
18	38985/2024	STREET WEB srl + altri	11731/2024	2024/3075	Leuzzi Monaco Dionisi	55 e 56 c.p.a.	disapplicazione d.lgs. 41/2024 e/o rinvio CGUE	5121/2024 rigetta

FATTO

Con l'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111 "Delega al Governo per la riforma fiscale" (di seguito: "legge delega"), il legislatore ha delegato il Governo "ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, quale garanzia di tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, del contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario

gravante sui giochi, nonché della prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose”, sulla base di taluni principi e criteri direttivi enucleati nel comma 2 della disposizione in commento.

Tra i principi e i criteri sopra riferiti, è previsto, all’articolo 15, comma 2, lettera c) “... che le reti dei concessionari della raccolta del gioco a distanza possano, sotto la loro diretta responsabilità, comprendere luoghi fisici per l’erogazione di servizi esclusivamente accessori, esclusi in ogni caso l’offerta stessa del gioco a distanza e il pagamento delle relative vincite”.

In attuazione della suindicata delega, il Governo ha adottato **il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41** (di seguito: “decreto legislativo”) recante “*Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell’articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111*”.

In particolare, è stato istituito l’**Albo dei Punti Vendita Ricariche** (di seguito: “PVR”). Al riguardo, l’articolo 13 del citato decreto testualmente recita:

“1. L’Agenzia istituisce e tiene, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l’albo per la registrazione, esclusivamente con modalità telematiche, dei titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici, nonché dei soggetti che esercitano attività di punti vendita ricariche titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 ovvero 88 del TULPS, abilitati, in forza di appositi accordi contrattuali sottoscritti con i concessionari, senza vincolo di mandato in esclusiva, all’esercizio delle predette attività, a fronte della corresponsione del compenso del punto vendita ricariche.

2. L’iscrizione all’albo è subordinata al pagamento preventivo all’Agenzia di un importo annuale pari a euro 100. Il mancato pagamento anche di una sola annualità del predetto importo comporta senz’altro la decadenza dall’iscrizione all’albo.

3. L’iscrizione all’albo è presupposto e condizione necessaria ed essenziale per lo svolgimento dell’attività di punto vendita ricariche, con esclusione espressa di un qualunque prelievo delle somme giacenti sul conto di gioco e del pagamento delle vincite. L’attività del punto vendita ricariche non può essere svolta senza l’affissione, all’esterno dell’esercizio e in posizione visibile, di una insegna o targa di specifico riconoscimento e individuazione della predetta attività, le cui caratteristiche e dimensioni sono stabilite con decreto del direttore dell’Agenzia.

4. Lo schema di contratto per il punto vendita di ricariche adottato dal concessionario è trasmesso all’Agenzia per la verifica della conformità dei relativi contenuti alle disposizioni del presente articolo.

5. Gli esercenti l’attività di punto vendita ricariche effettuano operazioni di ricarica del conto di gioco on line esclusivamente su richiesta del relativo titolare, procedendo a tal fine alla sua identificazione e alla verifica dell’identità di chi chiede la ricarica presso il punto vendita. Tenuto conto di quanto previsto dall’articolo 53, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, la ricarica del conto di gioco on line presso il punto vendita ricariche avviene mediante gli strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, già in precedenza indicati dal titolare del conto di gioco al concessionario e da quest’ultimo già validati per l’effettuazione delle operazioni sul conto di

gioco. Fermo quanto previsto al primo periodo, le operazioni di ricarica effettuate presso i punti vendita ricariche sono consentite, nel limite complessivo settimanale di 100 euro, anche in contanti e mediante strumenti di pagamento diversi da quelli indicati al secondo periodo. Il rispetto del limite di cui al terzo periodo è garantito dal concessionario mediante apposite misure sul sistema informatico utilizzato dai punti vendita ricariche per l'effettuazione delle ricariche e, per gli adempimenti di cui al presente comma a carico degli esercenti l'attività di punto vendita ricariche, trova applicazione l'articolo 64 del decreto legislativo n. 231 del 2007. Restano fermi, per il concessionario, gli obblighi di cui al predetto decreto legislativo n. 231 del 2007. In relazione all'adempimento di cui al quarto periodo a carico del concessionario si applicano le disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 231 del 2007, e, in caso di violazione, le sanzioni di cui all'articolo 64, commi 1 e 4, dello stesso decreto legislativo.”.

L'Agenzia, con **Determinazione Direttoriale prot. n. 656848/RU del 25/10/2024** (di seguito: “*Determina*”), pubblicata sul sito istituzionale di ADM in pari data, ha istituito, in attuazione di quanto previsto all'articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024, l'Albo dei punti vendita per la ricarica dei conti di gioco collegati alle concessioni per la raccolta del gioco a distanza, disponendo, fra l'altro, per i soggetti che intendono svolgere tale attività, l'obbligo di iscrizione entro il 18/11/2024 (art. 10, comma 1).

L'Agenzia ha, altresì, individuato i requisiti soggettivi e oggettivi e le modalità per l'iscrizione, le cause di cancellazione e di sospensione, le dimensioni e le caratteristiche della targa identificativa degli esercizi in cui è svolta attività di ricarica dei conti di gioco, le attività consentite in detti esercizi, nonché le penali in caso di inadempimenti convenzionali da parte dei concessionari che stipulino contratti di servizio con detti esercizi e, più in generale, tutte le norme di attuazione del citato art. 13 del decreto legislativo n. 41/2024.

In data 7/11/2024 ADM ha pubblicato, sul proprio sito *internet* istituzionale, n. 2 FAQ rispondendo a taluni quesiti pervenuti in ordine all'interpretazione delle disposizioni della determinazione.

L'Agenzia, inoltre, con **Determinazione Direttoriale prot. n. 690352/RU del 14/11/2024 (all. 3)**, ha disposto **la proroga del termine per l'iscrizione all'Albo sino al 26/11/2024**, in considerazione delle richieste di proroga pervenute dai concessionari per la raccolta del gioco a distanza.

L'Agenzia ha, poi, con **Determinazione prot. n. 702479/RU del 26/11/2024 (all. 4)** ha disposto l'ulteriore **proroga del termine per l'iscrizione all'Albo dei Punti Vendita Ricariche al 6/12/2024** (si riporta, di seguito, l'ultimo “*Considerato*” nella relativa parte motiva “**CONSIDERATO**, inoltre, che avverso la determinazione direttoriale del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 25 ottobre 2024, n. 656848/RU, di istituzione dell'Albo dei Punti Vendita Ricariche, sono stati presentati numerosi ricorsi alla giustizia amministrativa, volti a farne dichiarare l'illegittimità e il conseguente annullamento e che il TAR Lazio ha fissato la data dell'udienza per la discussione della richiesta di

sospensiva per il prossimo 4 dicembre e che, pertanto, è opportuno attendere l'esito di tale udienza, prima della pubblicazione dell'Albo;”).

* * *

Ciò posto, prima di affrontare nel merito i motivi di impugnazione *ex adverso* formulati, appare opportuna una breve premessa volta a ricostruire adeguatamente il contesto normativo e di prassi in cui si collocano gli atti impugnati. Si premette che l'attività di offerta di gioco a distanza è, come quella fisica, riservata allo Stato, il quale può ammettere, sulla base della legge e previa gara pubblica, privati allo svolgimento dell'attività in questione, mediante atti di concessione cui accedono convenzioni che regolamentano gli obblighi e i diritti del concedente e del concessionario. I concessionari del gioco a distanza (gioco *on line*, o anche detto “gioco da remoto” per contrapporlo al “gioco da canale fisico”) possono offrire gioco a distanza esclusivamente tramite i canali a distanza: l'offerta non può avvenire da canale fisico. Inoltre, il gioco deve svolgersi direttamente tra giocatore e concessionario, tramite l'attivazione di un conto di gioco tra concessionario e giocatore, il quale, al momento della stipula, viene identificato dal concessionario. Non è ammessa alcuna attività di intermediazione, nell'offerta di gioco, tra il concessionario e il giocatore, giacché una tale attività di intermediazione è punita penalmente dalla L. n. 401/1989.

Fermo il divieto di intermediazione, è stata riconosciuta, a livello di prassi, l'attività dei cc.dd. “punti di commercializzazione”, cioè luoghi fisici dove il concessionario di gioco *on line* può promuovere la stipula di conti di gioco e vendere ricariche per i conti di gioco. Questi punti di commercializzazione hanno trovato un primo riconoscimento a livello non legislativo, bensì di prassi, con il decreto direttoriale AAMS 21 marzo 2006 prot. n. 2006/7902/GIOCHI/UD recante “*Misure per la regolamentazione della raccolta a distanza delle scommesse del bingo e delle lotterie*”. Con tale atto è stato, per la prima volta, riconosciuto, all'articolo 1, comma 2, lettera m), il punto di commercializzazione, definito come “*il locale presso il quale è esercitata l'attività di commercializzazione di ricariche*”, attività a sua volta definita alla lettera b) quale “*attività di commercializzazione di ricariche, nonché di distribuzione dello schema di contratto di conto di gioco e di trasmissione al titolare di sistema del contratto di conto di gioco sottoscritto dal giocatore*”. L'attività di commercializzazione, in base a tale decreto direttoriale, ha potuto quindi essere esercitata secondo i criteri disposti dall'articolo 9, il quale, in particolare, al comma 4, prevede “*ai sensi dell'articolo 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 e successive modificazioni ed integrazioni, il divieto di raccolta di giocate, di riscossione di poste di gioco e di liquidazione di vincite e di rimborsi presso i punti di commercializzazione. È vietata la liquidazione di importi di credito di gioco presso i punti di commercializzazione*”.

Con successivo decreto direttoriale 25 giugno 2007 recante “*Integrazioni e modifiche alle misure per la regolamentazione della raccolta a distanza delle scommesse del Bingo e delle lotterie*” sono stati aggiunti, all'articolo 9 del decreto direttoriale 21 marzo 2006, i seguenti commi:

- 4-bis. “E’ fatto divieto al punto di commercializzazione di prestare assistenza operativa al giocatore, in qualsiasi forma o modalità, per la riscossione ...”;
- 4-ter. “E’ fatto divieto al punto di commercializzazione, ai sensi dell’articolo 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, di favorire l’accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di giochi ovvero di scommesse di qualsiasi genere ...”;
- 5-bis. “... In questo esercizio è vietata la raccolta di scommesse ed il pagamento di vincite o rimborsi di scommesse, ai sensi dell’Art. 4 della Legge n. 401 del 1989”.

Il predetto decreto direttoriale sulla regolamentazione del gioco *on-line* e dei cc.dd. punti di commercializzazione è stato impugnato da alcuni concessionario del gioco *on line*, dinanzi al giudice amministrativo, con esito negativo; il giudizio si è concluso con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2841/2010 depositata il 12 maggio 2010, favorevole all’Amministrazione.

L’intero settore del gioco *on line* è stato poi riordinato con la legge 7 luglio 2009, n. 88 (c.d. “Comunitaria 2008”), che ha disciplinato compiutamente l’intera materia, non innovando in materia di punti di commercializzazione di ricariche i quali, peraltro, sono stati oggetto di regolamentazione anche all’interno delle convenzioni di concessione stipulate dai concessionari di gioco *on line* con l’Agenzia.

Con il tempo, tuttavia, operazioni di polizia giudiziaria hanno dimostrato il diffondersi sul territorio nazionale di attività formalmente riconducibili all’esercizio di punti di commercializzazione ma che, in realtà, concretizzano una rete parallela di raccolta, su canale fisico, di gioco *on line*, eludendo il divieto di intermediazione. Inoltre, l’Agenzia ha ricevuto segnalazioni circa possibili ampliamenti dell’attività di punti di commercializzazione attraverso l’installazione di distributori automatici di ricariche abilitati anche ai pagamenti di vincite, registrate su conti di gioco. Per tali motivi, con la circolare prot. n. 211248/RU del 18/5/2022 (**all. 5**), indirizzata a tutti i concessionari abilitati al gioco a distanza, l’Agenzia ha predisposto un elenco di misure volte a presidiare l’attività svolta presso gli esercizi commerciali contrattualizzati con i concessionari del gioco a distanza, per la sottoscrizione dei contratti di conto di gioco e la vendita delle carte di ricarica. Detto elenco di misure è stato proposto alla sottoscrizione da parte dei concessionari quale impegno ad attivare tutte le misure di presidio ivi indicate. Il riscontro positivo dell’attivazione di tutti i presidi era inteso come attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 5, 19 e 21 della convenzione di concessione tra ADM e i concessionari. In particolare, alle lettere f) e g) del comma 2 dell’articolo 5 della Convenzione di concessione, rubricato “*Obblighi generali del concessionario*” è previsto che il concessionario si impegna a:

- lettera f) “... *svolgere l’attività di commercializzazione esclusivamente mediante i canali prescelti*” (viene, quindi, esplicitato che la commercializzazione del gioco a distanza può essere effettuata esclusivamente mediante il canale prescelto dal concessionario per lo svolgimento dell’attività di raccolta del gioco, cioè solo *on line* e non anche su rete fisica);
- lettera g) “*osservare e/o far rispettare, nell’eventuale attività di promozione e diffusione dei giochi oggetto di convenzione, dei relativi contratti di conto di gioco e di rivendita della carta di ricarica, il*

divieto di intermediazione per la raccolta del gioco a distanza nonché il divieto di raccolta presso luoghi fisici, anche per il tramite di soggetti terzi incaricati, anche con apparecchiature che ne permettano la partecipazione telematica.”.

Nell'elenco citato sono già presenti molti degli elementi previsti dalla Determinazione Direttoriale ora impugnata, come contenuto minimo dei contratti stipulati fra i punti di commercializzazione e i concessionari, come, ad esempio, il divieto di apertura di conti di gioco intestati ai titolari degli esercizi commerciali contrattualizzati per la sottoscrizione dei contratti di conto di gioco e la vendita di carte di ricarica ai loro familiari e conviventi e al personale dipendente e l'impegno a consentire l'accesso di dipendenti o incaricati dall'Agenzia, nei tempi e con le modalità indicati dall'Agenzia stessa.

Con il decreto legislativo n. 41/2024, viene per la prima volta formalizzata e regolamentata, a livello legislativo e non più esclusivamente regolamentare o di prassi, l'attività dei cc.dd. “punti di commercializzazione”, che viene ora inquadrata nell'attività dei cc.dd. “punti vendita ricariche – PVR”. Il legislatore ha operato una sorta di “upgrade” del punto di commercializzazione a “punto vendita ricariche” non solo mutandone denominazione, ma consentendogli attività in precedenza non previste, come la ricarica diretta del conto di gioco, anche a mezzo di contanti. Il decreto legislativo n. 41/2024 reca, pertanto, un ampliamento della sfera soggettiva sia dei vecchi punti di commercializzazione, ora punti vendita ricariche, che dei concessionari.

DIRITTO

In via preliminare, *in limine*, si eccepisce, in rito, il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Se, infatti, oggetto di tutti i ricorsi è l'impugnazione, previa adozione di ogni più opportuna misura cautelare, anche *inaudita altera parte* ai sensi dell'art. 56 c.p.a.: “- della Determinazione Direttoriale prot. n. 656848/RU del 25.10.2024 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, pubblicata sul sito istituzionale della stessa, assunta in attuazione dell'art. 13 d.lgs. n. 41/2024; - delle conseguenti FAQ aventi ad oggetto “Istituzione dell'Albo dei punti vendita per la ricarica dei conti di gioco collegati alle concessioni per la raccolta del gioco a distanza Determinazione Direttoriale del 25 ottobre 2024, n. 656848” pubblicate sul sito istituzionale dell'Agenzia,- nonché di ogni altro atto presupposto connesso e conseguente” (in particolare, come già evidenziato, la determina viene impugnata in quanto emessa in attuazione della nuova disciplina prevista ex art. 13, d. Lgs. n. 41/2024, la quale – stando alla difesa del ricorrente – per la sua portata innovativa, in relazione all'Albo, ai contratti con i PVR ed alle implementazioni tecniche, trova effettiva attuazione solo dopo l'espletamento della gara per l'affidamento delle nuove concessioni e non anche per quelle in corso di vigenza; viceversa, viene contestato che nessuna disciplina transitoria è stata prevista dal citato decreto e che, pertanto, la determinazione in questione è stata adottata illegittimamente per eccesso di potere per illogicità e manifesta sproporzione, nonché per violazione delle regole dell'autotutela amministrativa) ne deriva che, alla luce dell'oggetto delle controversie, non sembrano emergere specifici profili di responsabilità

del Ministero, né in merito agli atti impugnati, né relativamente ad eventuali atti presupposti, essendo evidente che l'unico soggetto competente a stare nei giudizi è l'Agenzia delle dogane e dei monopoli che, nel caso di specie, deve ritenersi il soggetto competente in materia di regolazione del gioco pubblico, ai sensi dell'art. 63, comma 1, del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Conseguentemente, si chiede che l'ecc.mo Tribunale voglia dichiarare il difetto di legittimazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze siccome estraneo alle controversie, disponendone, in conseguenza, l'estromissione dai giudizi, con ogni conseguente statuizione.

Nel merito, gli atti introduttivi presentati dai ricorrenti hanno ad oggetto gli stessi atti e sollevano le medesime censure. Pertanto, si ritiene di poter replicare alle doglianze prospettate mediante una trattazione congiunta delle questioni, che vengono raggruppate nei termini di seguito esposti.

a) Censure concernenti la non conformità della Determina Direttoriale alla legge.

Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 1, comma 935, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, comma 2, lett. c), della legge n. 111/2023. Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 6, 12 e 13, del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41. Violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 6, Direttiva UE 2015/1535, nonché dell'art. 97 della costituzione e degli artt. 49 e 56 TFUE. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza ed illogicità. Sviamento.

I ricorsi si basano sulla premessa di fondo, errata, secondo cui le disposizioni recate dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024 trovano applicazione esclusiva in relazione alle concessioni di futura assegnazione e, conseguentemente, non possono incidere, *“né sulle concessioni GAD oggi in essere, né sui rapporti contrattuali oggi intrattenuti con i punti vendita ricariche convenzionati con appositi accordi contrattuali”*.

Con un primo ordine di censure i ricorrenti contestano, dunque, l'immediata attuazione, da parte di ADM, delle disposizioni relative al nuovo Albo dei PVR. Ad avviso dei ricorrenti, infatti, ADM avrebbe dovuto, dapprima, pubblicare il bando di gara e, solo in un secondo momento, attuare la disciplina di cui all'articolo 13 del decreto legislativo e istituire l'Albo dei PVR. Corollario del ragionamento condotto, quindi, è illegittimità delle determinazioni assunte da ADM con i provvedimenti impugnati in quanto si porrebbero *“in contrasto con lo spirito e la lettera del decreto legislativo”*.

La tesi ex adverso prospettata è infondata e non trova alcun appiglio nella lettera della legge.

Come si chiarirà, il legislatore ha, invece, inteso prevedere l'istituzione dell'Albo dei PVR sin da subito, delegandone l'attuazione ad un provvedimento di ADM e senza collegarlo, in alcun modo, alle future concessioni da assegnare.

A sostegno della propria tesi, i ricorrenti richiamano il disposto dell'articolo 6 del citato decreto legislativo che nel dettare, al comma 1, *“Le tipologie di gioco pubblico con vincita in denaro, riservate allo Stato, di cui sono consentiti, in forza di apposito titolo concessorio rilasciato dall'Agenzia, l'esercizio e la raccolta a distanza...”* afferma, al successivo comma 3, che *“L'esercizio e la raccolta a*

distanza di uno o più dei giochi pubblici ... sono consentiti ai soggetti in possesso dei requisiti e che assumono gli obblighi di cui al comma 5, ai quali l'Agenzia, all'esito di apposite procedure di gara pubblica bandite nel rispetto delle disposizioni nazionali e unionali, attribuisce la concessione per la durata massima di nove anni, con esclusione del rinnovo". Concludono tale ricostruzione citando, quindi, l'articolo 6, comma 5, che recita *"La concessione ai soggetti di cui ai commi 3 e 4, primo periodo, è rilasciata dall'Agenzia, all'esito di gara pubblica..."* e, infine, l'articolo 23, comma 3, secondo cui *"L'Agenzia pubblica senza indugio, dopo l'entrata in vigore del presente decreto e in sua piena conformità, il bando di gara per l'assegnazione delle concessioni per la raccolta dei giochi a distanza di cui all'articolo 6, comma 1, lettere da a) a f), in scadenza il 31 dicembre 2024 in modo da assicurarne in ogni caso la loro aggiudicazione entro tale data"*.

Le considerazioni dei ricorrenti si basano su un'interpretazione soggettiva delle norme sopra riportate, in contrasto con la ratio legis. Infatti, proprio il decreto legislativo stabilisce che la pubblicazione del bando di gara deve avvenire in piena conformità al decreto legislativo stesso e, quindi, non prima che tutte le norme siano state poste in condizione di poter essere attuate, tra cui l'articolo 13. Se l'Amministrazione avesse emanato subito il bando, si sarebbe esposta all'impugnazione dello stesso in quanto gli aspiranti partecipanti avrebbero imputato ad ADM la non piena adeguatezza del bando medesimo alle disposizioni del decreto che imponeva l'istituzione dell'Albo. In assenza dell'Albo, gli aspiranti nuovi concessionari non avrebbero potuto valutare la presenza o meno di punti vendita ricariche sul territorio, al momento di fare le proprie valutazioni di convenienza economiche sulla profittabilità della gara, né avrebbero goduto di un quadro giuridico certo in ordine all'attività di tali punti vendita.

Inoltre, diversamente da quanto affermato da controparte, laddove il legislatore ha inteso rinviare l'applicazione della norma ad un momento successivo, lo ha indicato espressamente. A tal riguardo, si richiamano, aldilà delle disposizioni citate dai ricorrenti (anche se per dimostrare la tesi contraria), l'articolo 8, comma 1, dove si rinvia espressamente agli *"... schemi di convenzione relativi alle concessioni per la raccolta a distanza dei giochi pubblici affidate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto"* e l'articolo 11, dove si cita nuovamente *"La convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio della raccolta dei giochi pubblici a distanza attribuite successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto..."*. Nel Titolo II del decreto legislativo, accanto a tali disposizioni che rinviavano espressamente la loro decorrenza ad una fase successiva all'assegnazione delle nuove concessioni, ve ne sono altre che rinviavano la decorrenza delle norme ivi contenute all'adozione di specifici provvedimenti di attuazione, completamente slegati dalle nuove concessioni, peraltro tutti già in fase avanzata di lavorazione (ma non ancora adottati in quanto più complessi per via della procedura richiesta, trattandosi di regolamenti ex articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400) o, come nel caso della determinazione direttoriale oggetto di ricorso, già adottati. Si tratta delle norme di cui agli articoli 9, comma 3, 14, comma 3 e 22, comma 1 che rinviavano a specifici regolamenti in via di

adozione e che sono, appunto, slegati dalle nuove concessioni e trovano applicazione a prescindere da esse.

Il decreto legislativo contiene, dunque, talune norme immediatamente applicabili, altre di mera riproposizione di norme già vigenti, altre ancora la cui applicazione è rinviata ad una fase successiva collegata alla nuova concessione, ed infine, norme rinviate a specifici provvedimenti attuativi.

Né vale a sostenere la tesi degli odierni ricorrenti richiamare l'articolo 6, comma 2, ove si afferma “Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti adottati in applicazione del presente decreto restano ferme le discipline di gioco vigenti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto”, in quanto la determinazione direttoriale in oggetto non concerne la disciplina di gioco – per la quale si intende la regolamentazione dei singoli giochi e le norme di rango secondario che li disciplinano – ma, semplicemente, una figura della filiera già attiva ed operante.

Corroborata la tesi in tal senso il dato letterale che gli odierni ricorrenti volontariamente espungono, in quanto, in realtà, l'articolo 6, comma 2, recita: “La disciplina dei giochi di cui al comma 1 è introdotta ovvero adeguata con appositi regolamenti. Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti adottati in applicazione del presente decreto restano ferme le discipline di gioco vigenti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto.” Il comma 1 riporta l'elenco dei giochi pubblici ricompresi nella concessione del gioco a distanza ed è alla disciplina di questi giochi che il comma 2 si riferisce e non alla disciplina generale “del gioco pubblico” tout court.

È fuorviante, oltre che pretestuoso, citare una parte di quel comma per sostenere che tutta la disciplina del gioco pubblico è demandata ad appositi regolamenti. Fra l'altro, le fonti della disciplina del gioco pubblico sono dettate esplicitamente al precedente articolo 5, comma 1, che recita:

“La disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia è recata dalle seguenti fonti:

a) fonti pattizie, bilaterali e multilaterali, di rilievo sovranazionale e fonti normative dell'Unione europea, per quanto di competenza;

b) la legge, incluso il presente decreto che costituisce il quadro regolatorio nazionale di carattere primario, assumendo il connotato di legge fondamentale della materia;

c) il regolamento;

d) il decreto del Ministro ovvero il provvedimento del direttore dell'Agenzia, se previsti dalla legge e dal regolamento.

Sovrapporre intenzionalmente quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, seconda parte, relativa alla disciplina dei singoli giochi (in pratica come funzionano i meccanismi dei singoli giochi) con quanto previsto all'articolo 5, comma 1 (la regolamentazione del gioco pubblico in Italia) evidenzia mancanza di chiarezza e un mal riuscito tentativo di alterare la rappresentazione dei fatti.

Alla correlata eccezione secondo cui l'articolo 5, comma 1, prevede come fonti della disciplina del gioco pubblico in Italia solo la legge o il regolamento, ci si limita a richiamare, anche in tal caso, la lettera della legge che, all'articolo 5, comma 1, lettera d), prevede fra le fonti di disciplina dei giochi

pubblici “il decreto del Ministro ovvero il provvedimento del direttore dell’Agenzia, se previsti dalla legge e dal regolamento”. Non v’è dubbio che la determinazione direttoriale oggetto di impugnazione, trae la propria fonte dall’articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024 che, per l’appunto, affida ad un provvedimento dell’Agenzia l’istituzione dell’Albo, proprio perché disciplina di gioco pubblico e non disciplina dei singoli giochi.

Nella premessa in fatto è stato osservato che l’articolo 13 del decreto legislativo si innesta su un’attività già ampiamente regolamentata, senza innovare in alcun modo sulle concessioni e, pertanto, attuabile in modo piano senza difficoltà e senza necessità di rinvio alle nuove concessioni.

L’istituzione dell’Albo non incide in alcun modo sulle concessioni, in quanto riguarda soggetti diversi dai concessionari che già operano con i concessionari, a mezzo di contratti privatistici, né richiede attività ulteriori a carico dei concessionari, trattandosi di rapporti contrattuali già in essere. Tale regolamentazione già prevede, da tempo, divieti e obblighi che i concessionari ricorrenti ritengono iniqui e introdotti solo adesso (vedasi, ad esempio, il divieto di liquidazione di importi di credito di gioco presso i punti di commercializzazione, previsto addirittura dal citato decreto direttoriale AAMS del 2006).

Ebbene, se così è, non si comprende la ragione per cui, nel silenzio completo del legislatore, l’applicazione dell’art. 13 del decreto legislativo dovrebbe essere rinviata ad una fase successiva all’espletamento delle gare per le nuove concessioni o alla pubblicazione del relativo bando.

Le ragioni sin qui esposte valgono confutare *in nuce* l’assunto degli odierni ricorrenti: il legislatore ha inteso prevedere l’istituzione dell’Albo dei PVR da subito, delegandone l’attuazione ad un provvedimento di ADM e senza collegarlo, in alcun modo, alle prossime concessioni da assegnare.

A ciò si aggiunga che non regge l’argomentazione avanzata dai ricorrenti, secondo cui l’Albo è adottato a distanza di due mesi dalla scadenza delle concessioni e dall’aggiudicazione della nuova gara per l’assegnazione delle nuove concessioni, in quanto, come i concessionari ben sanno, i documenti di gara sono ancora ad oggi all’esame del Consiglio di Stato e, pertanto, le attuali concessioni saranno ulteriormente prorogate, considerata la tempistica necessaria per l’effettuazione della gara.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, del tutto infondata è anche la tesi secondo cui la determinazione direttoriale apparirebbe *“diretta ad introdurre, sia pure per profili attinenti alla sola erogazione di servizi esclusivamente accessori al gioco pubblico online, una nuova regolamentazione giuridica destinata a produrre i propri effetti anche con riferimento ai rapporti giuridici in corso”*, con ciò eccedendo la violazione del principio di retroattività.

Come già evidenziato, la determinazione interviene a regolamentare un’attività già operante, non imponendo, ora per allora, una nuova regolamentazione né tantomeno violando il quadro regolamentare vigente, ma semplicemente disciplinando un Albo, la cui istituzione e iscrizione obbligatoria è prevista dalla legge. Dal momento della pubblicazione dell’Albo e, solo da quel momento, chi non è iscritto non potrà legittimamente operare. I rapporti in corso con i concessionari possono, tranquillamente,

continuare, a patto che i titolari dei PVR (e non i concessionari) si iscrivano all'Albo, avendone i requisiti, così come previsto direttamente dalla legge. L'interpretazione fornita dai ricorrenti porterebbe al paradosso secondo il quale nessuna norma potrebbe imporre novità su situazioni giuridiche esistenti, rendendo nulla la valenza innovativa delle leggi. Non v'è alcuna applicazione retroattiva della disciplina futura contemplata per la futura gara che dovrà essere bandita per l'affidamento delle concessioni.

A supporto dell'assunto secondo cui la disciplina dei PVR è destinata a trovare applicazione con riferimento alle nuove concessioni e non a quelle attualmente in proroga, i ricorrenti riportano interi brani tratti dalle regole tecniche. A ben vedere, però, tali brani sono la ripetizione, quasi letterale, di quanto previsto dalla legge, con una specifica su come i concessionari dovranno strutturare i propri sistemi di gioco. Al riguardo, il terzo periodo del comma 5 dell'articolo 13 prevede che: *“Fermo quanto previsto al primo periodo, le operazioni di ricarica effettuate presso i punti vendita ricariche sono consentite, nel limite complessivo settimanale di 100 euro, anche in contanti e mediante strumenti di pagamento diversi da quelli indicati al secondo periodo”*. Il periodo successivo dispone che *“il rispetto del limite di cui al terzo periodo è garantito dal concessionario mediante apposite misure sul sistema informatico utilizzato dai punti vendita ricariche per l'effettuazione delle ricariche e, per gli adempimenti di cui al presente comma a carico degli esercenti l'attività di punto vendita ricariche, trova applicazione l'articolo 64 del decreto legislativo n. 231 del 2007”*. Da tale passaggio i concessionari deducono che, in mancanza delle misure tecniche per garantire il limite di ricarica settimanale in contanti, non possa darsi corso al chiaro dettato legislativo che prevede tale limite. In realtà, il limite, così come tutta la disciplina dei PVR, è immediatamente applicabile e, in assenza delle misure tecniche volte a garantire il controllo, la violazione potrà essere contestata solo in caso di flagranza. D'altronde, sono pienamente applicabili le sanzioni previste dall'articolo 64 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, ivi richiamato, nei confronti del titolare del PVR.

Al riguardo, ADM si è premurata nelle FAQ, pubblicate sul proprio sito istituzionale, di chiarire che *“L'articolo 13, comma 5 del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 prevede che il rispetto del limite di ricarica in contanti o con strumenti non tracciati pari a 100 euro settimanali “...è garantito dal concessionario mediante apposite misure sul sistema informatico utilizzato dai punti vendita ricariche per l'effettuazione delle ricariche” prevedendo, in caso di violazione, l'applicazione dell'articolo 64 del decreto legislativo n. 231 del 2007.*

La modifica dei sistemi informatici dei concessionari è possibile solo previa approvazione delle regole tecniche di produzione da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, attualmente oggetto di procedura d'informazione presso la Commissione europea.

Tali regole tecniche saranno efficaci a partire dalla nuova convenzione di concessione e, pertanto, tali misure non potranno essere implementate prima di tale momento.

Resta, comunque, fermo, il limite massimo di ricarica tramite contanti e strumenti non tracciabili, pari a 100 euro settimanali che potrà, quindi, essere contestato, in caso di flagranza, nei confronti del titolare del Punto Vendita Ricariche.”.

Al di là delle osservazioni finora formulate, comunque, non si vede come l’Agenzia potrebbe decidere, autonomamente, di spostare in avanti l’efficacia di una norma che non ha termini iniziali e che è immediatamente prescrittiva. Non è l’istituzione dell’Albo ad aver comportato l’entrata in vigore del limite di ricarica in contanti settimanale. Tale limite è già valido ed applicabile fin dall’entrata in vigore del decreto legislativo, senza che vi fosse la necessità che l’Agenzia adottasse alcun atto successivo. Si sottolinea, peraltro, che già adesso, nel protocollo di comunicazione utilizzato dai concessionari per colloquiare con Sogei S.p.A. e, quindi, con ADM, è presente il messaggio con cui si segnala l’avvenuta ricarica del conto di gioco mediante contanti e che, quindi, l’eventuale singola ricarica superiore ai 100 euro in contanti, già adesso potrebbe essere rilevabile.

Per tutto quanto dedotto, la disciplina di istituzione dell’Albo dei PVR contenuta nella determina è direttamente applicabile alle concessioni attualmente esercitate in forza del dettato normativo dell’articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024.

* * *

Violazione e falsa applicazione degli articoli 4, 5, 6, 13 e 23 del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41. Violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dei principi del giusto procedimento e par condicio. Violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e correttezza dell’azione amministrativa - Violazione del principio di irretroattività. Violazione del principio di legalità e del principio di tutela dell’affidamento. Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche e, in particolare, per palese sviamento di potere, erroneità del presupposto, erronea valutazione dei fatti, difetto di istruttoria, illogicità, difetto, carenza e irragionevolezza della motivazione, ingiustizia manifesta. Violazione e falsa applicazione dell’articolo 97 della Costituzione.

Con un secondo ordine di censure viene rilevata l’illegittimità delle singole disposizioni recate dalla determinazione, che si porrebbero in contrasto con i contenuti recati dall’articolo 13 del decreto legislativo 41/2024.

Sotto tale aspetto, i ricorrenti asseriscono che la determina impugnata non si è limitata a dare attuazione al disposto dell’articolo 13, ma ha previsto nuovi ed aggiuntivi obblighi a carico dei PVR, in contrasto con quanto previsto dal medesimo articolo 13, introducendo una *“disciplina attuativa ulteriore, perplessa e per certi versi inapplicabile”*.

Ai fini di una più agevole disamina delle doglianze, si riporta, nuovamente, il testo dell’articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024:

“1. L’Agenzia istituisce e tiene, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l’albo per la registrazione, esclusivamente con modalità telematiche, dei titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici, nonché dei soggetti che esercitano attività di punto vendita ricariche titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 ovvero 88 del TULPS, abilitati, in forza di appositi accordi contrattuali sottoscritti con i concessionari, senza vincolo di mandato in esclusiva, all’esercizio delle predette attività, a fronte della corresponsione del compenso del punto vendita ricariche.

2. L’iscrizione all’albo è subordinata al pagamento preventivo all’Agenzia di un importo annuale pari a euro 100. Il mancato pagamento anche di una sola annualità del predetto importo comporta senz’altro la decadenza dall’iscrizione all’albo.

3. L’iscrizione all’albo è presupposto e condizione necessaria ed essenziale per lo svolgimento dell’attività di punto vendita ricariche, con esclusione espressa di un qualunque prelievo delle somme giacenti sul conto di gioco e del pagamento delle vincite. L’attività del punto vendita ricariche non può essere svolta senza l’affissione, all’esterno dell’esercizio e in posizione visibile, di una insegna o targa di specifico riconoscimento e individuazione della predetta attività, le cui caratteristiche e dimensioni sono stabilite con decreto del direttore dell’Agenzia.

4. Lo schema di contratto per il punto vendita di ricariche adottato dal concessionario è trasmesso all’Agenzia per la verifica della conformità dei relativi contenuti alle disposizioni del presente articolo.

5. Gli esercenti l’attività di punto vendita ricariche effettuano operazioni di ricarica del conto di gioco on line esclusivamente su richiesta del relativo titolare, procedendo a tal fine alla sua identificazione e alla verifica dell’identità di chi chiede la ricarica presso il punto vendita. Tenuto conto di quanto previsto dall’articolo 53, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, la ricarica del conto di gioco on line presso il punto vendita ricariche avviene mediante gli strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, già in precedenza indicati dal titolare del conto di gioco al concessionario e da quest’ultimo già validati per l’effettuazione delle operazioni sul conto di gioco. Fermo quanto previsto al primo periodo, le operazioni di ricarica effettuate presso i punti vendita ricariche sono consentite, nel limite complessivo settimanale di 100 euro, anche in contanti e mediante strumenti di pagamento diversi da quelli indicati al secondo periodo. Il rispetto del limite di cui al terzo periodo è garantito dal concessionario mediante apposite misure sul sistema informatico utilizzato dai punti vendita ricariche per l’effettuazione delle ricariche e, per gli adempimenti di cui al presente comma a carico degli esercenti l’attività di punto vendita ricariche, trova applicazione l’articolo 64 del decreto legislativo n. 231 del 2007. Restano fermi, per il concessionario, gli obblighi di cui al predetto decreto legislativo n. 231 del 2007. In relazione all’adempimento di cui al quarto periodo a carico del concessionario si applicano le disposizioni di cui all’articolo 9 del decreto legislativo n. 231 del 2007, e, in caso di violazione, le sanzioni di cui all’articolo 64, commi 1 e 4, dello stesso decreto legislativo.”.

Dalla lettura della disposizione, è possibile estrapolare le prescrizioni analitiche ivi contenute. In particolare, il decreto legislativo dispone che:

1. ADM deve istituire un Albo per la registrazione dei Punti Vendita Ricariche;
2. Possono iscriversi all'Albo:
 - i titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici;
 - i soggetti che esercitano attività di punti vendita ricariche titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 ovvero 88 del TULPS;
3. Tali soggetti devono essere abilitati, in forza di appositi accordi contrattuali sottoscritti con i concessionari, senza vincolo di mandato, a fronte della corresponsione di un compenso;
4. L'iscrizione all'Albo è subordinata al pagamento preventivo all'Agenzia di un importo annuale pari a euro 100, il cui mancato pagamento dà luogo a decadenza;
5. L'iscrizione all'Albo costituisce presupposto e condizione necessaria ed essenziale per lo svolgimento dell'attività di PVR;
6. I PVR devono essere dotati di una targa identificativa;
7. Lo schema di contratto per il punto vendita di ricariche adottato dal concessionario è trasmesso all'Agenzia per la verifica di conformità;
8. I PVR effettuano operazioni di ricarica del conto di gioco on line esclusivamente su richiesta del relativo titolare, procedendo a tal fine alla sua identificazione;
9. La ricarica deve essere fatta mediante strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, già in precedenza indicati dal titolare del conto di gioco al concessionario e da quest'ultimo già validati;
10. Le operazioni di ricarica effettuate presso i PVR sono consentite, nel limite complessivo settimanale di 100 euro, anche in contanti e mediante strumenti di pagamento diversi da quelli indicati al secondo periodo. Il rispetto di tale limite è garantito dal concessionario mediante apposite misure sul sistema informatico utilizzato dai PVR per l'effettuazione delle ricariche;
11. In caso di violazione di tali ultime prescrizioni, si applica il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.

L'articolo 13 detta, dunque, in modo inequivocabile, tutte le singole prescrizioni che ADM si è limitata a trasfondere nella determinazione direttoriale e che gli odierni ricorrenti hanno impugnato imputandole alla determinazione direttoriale stessa.

Violazione e falsa applicazione, sotto ulteriore profilo, dell'art. 13 del D. lgs. 41/2024. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del Decreto Dignità e delle Linee Guida Agcom, di cui alla Delibera 132/19/CONS. Eccesso di potere per illogicità e manifesta sproporzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge n. 111/23; Contrasto con l'art. 3 e 41 Cost.; violazione del principio di proporzionalità.

Passando all'esame delle singole disposizioni censurate, i ricorrenti lamentano innanzitutto il "brevissimo lasso di tempo intercorrente tra il 3 novembre e il 18 novembre 2024" per poter effettuare l'iscrizione all'Albo, previsto dall'articolo 10, comma 1, della determina.

A tal riguardo, nel rammentare che con determinazione direttoriale prot. n. 690352/RU del 15/11/2024 il termine per l'iscrizione è stato prorogato fino al 26/11/2024, si evidenzia che, da un'analisi relativa ai dati delle iscrizioni è emerso che, nonostante la necessità di iscrizione fosse conosciuta già dal 25/10/2024 e il portale disponibile sin dal 3/11/2024, nei primi 5 giorni di iscrizione e, cioè, fino all'ordinanza presidenziale del TAR che ha rigettato l'istanza di sospensione della determina presentata ai sensi dell'art. 56 c.p.a., si erano iscritti solo 1.678 PVR. Dal giorno successivo e fino alla data di comunicazione della proroga (8 giorni), si sono iscritti 15.322 PVR, con picchi di oltre 3.500 iscrizioni al giorno (tranquillamente gestibili e gestite dal sistema). Tali iscrizioni sono nuovamente rallentate dal giorno della proroga, con una media di meno di 1.000 iscrizioni al giorno e addirittura crollate nei giorni 20, 21 e 22 novembre 2024 con circa 600 iscrizioni al giorno. Tali dati testimoniano non la difficoltà all'iscrizione o il poco tempo disponibile, bensì, la volontà di non procedere all'iscrizione che non può, certamente essere imputata all'Agenzia. La procedura prevede la presentazione di semplici autodichiarazioni attraverso l'apposizione di "flag" a dichiarazioni già predisposte dal sistema, il pagamento del bollo tramite PagoPA (quindi anch'esso *on line*) e, attraverso un'ulteriore semplificazione adottata, anche la semplice autodichiarazione di pagamento di F24 dei 100 euro di quota di iscrizione. Tale procedura si conclude con la conferma, da parte del concessionario, della contrattualizzazione del PVR, anche in questo caso in via telematica. Al 21/11/2024, nonostante il rallentamento dovuto ad evidenti scelte dei titolari e non a criticità e lungaggini nelle procedure o del sistema, sono stati superati i 20.000 iscritti, in linea con le previsioni dell'Agenzia che stimano un'iscrizione di circa 30.000 soggetti, a conferma che la tempistica concessa e le procedure previste sono ampiamente sufficienti per l'iscrizione.

I ricorrenti denunciano, altresì, l'illegittimità del disposto di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della determina per violazione dell'articolo 13, comma 1, decreto legislativo n. 41/2024.

L'articolo 3 della determina, rubricato "Requisiti per l'iscrizione" dispone, al primo comma, che "Ai fini dell'iscrizione all'Albo, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 3, devono rendere dichiarazioni sostitutive, ai sensi degli articoli 46 e 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, relative: (...)

b) al possesso delle autorizzazioni ai sensi degli articoli 86 e 88 del T.U.L.P.S.", mentre, invece, all'articolo 13 del decreto legislativo si fa riferimento ai soggetti che esercitano attività di punti vendita ricariche titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 **ovvero** 88 del T.U.L.P.S. Ad avviso dei ricorrenti "Stando quindi alla disposizione in esame, le attività munite unicamente della licenza ex art. 86, TULPS, non potrebbero svolgere l'attività di PVR, cosa che invece hanno potuto fare sino al 25.10.2024".

La censura è infondata, oltre che pretestuosa. Anche a voler ammettere una formulazione poco chiara della lettera b) del comma in esame, nelle altre disposizioni della determina il requisito è assolutamente definito, anche perché previsto dalla legge a cui la determina ha dato semplicemente attuazione.

Infatti, lo stesso articolo 3 tacciato di illegittimità richiama esplicitamente i soggetti di cui all'articolo 2, comma 3, il quale testualmente recita: *“Ai fini dello svolgimento dell'attività di cui al comma 1, possono iscriversi all'Albo, esclusivamente con modalità telematiche:*

a) i titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici;

*b) i soggetti che già esercitano l'attività di Punti Vendita Ricariche, titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 **ovvero** 88 del T.U.L.P.S.;*

*c) i soggetti, titolari di esercizi commerciali aperti al pubblico, in possesso di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 **ovvero** 88 del T.U.L.P.S.”.*

A ciò si aggiunga che nell'applicativo messo a disposizione per l'iscrizione, la dichiarazione da confermare come autodichiarazione è riportata come *“possesso delle autorizzazioni ai sensi degli articoli 86 e/o 88 del T.U.L.P.S.”* in quanto, in tal caso, il dichiarante può e deve attestare il possesso anche di una sola delle due autorizzazioni possibili. Dunque, la volontà del legislatore è stata pienamente rispettata; l'uso della congiunzione “ovvero” in luogo della congiunzione “e” erroneamente utilizzata non può incidere in alcun modo sulla legittimità dell'intero atto. Ma anche tale assunto è confutato de facto dalla numerosità delle iscrizioni.

Con ulteriore motivo si censura la disposizione di cui all'articolo 3, comma 5, della determinazione che stabilisce che i PVR non possono essere collocati in circoli privati o locali di associazioni anche se titolari di autorizzazione ai sensi dell'articolo 86, T.U.L.P.S. Secondo i ricorrenti, tale disposizione sarebbe addirittura affetta da nullità in quanto contraddittoria e, comunque, discriminatoria e immotivata, considerato che nei circoli privati è possibile collocare apparecchi da intrattenimento e tali esercizi possono iscriversi all'elenco R.I.E.S.

Anche tale doglianza è priva di pregio. L'articolo 110, comma 3, T.U.L.P.S. dispone espressamente che *“L'installazione degli apparecchi di cui ai commi 6 e 7 è consentita ... nei circoli privati ed associazioni autorizzati ai sensi degli articoli 86 o 88...”*. Tale specifica, da intendersi di tipo speciale, non è presente all'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 41/2024 che, nell'elencare i soggetti che possono iscriversi all'Albo cita letteralmente *“titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici, nonché dei soggetti che esercitano attività di punti vendita ricariche titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 ovvero 88 del TULPS”*. Di conseguenza, la determinazione direttoriale ha previsto, all'articolo 2, comma 5, che *“I Punti Vendita Ricariche non possono essere collocati in circoli privati o locali di associazioni, anche se titolari di autorizzazione ai sensi dell'articolo 86 del T.U.L.P.S.”* L'ampliamento ai circoli privati e alle associazioni della platea dei soggetti che possono iscriversi all'Albo sarebbe stato, infatti, illegittimo, in

quanto non previsto dalla legge. L'esplicitazione di cui all'articolo 2, comma 5 della determinazione ha voluto chiarire oltre ogni ragionevole dubbio la volontà del legislatore. Non è, quindi, la determinazione che esclude i circoli privati ma è il legislatore che non li ricomprende espressamente (come invece fa per gli apparecchi da intrattenimento) fra i soggetti che possono iscriversi all'Albo.

I ricorrenti lamentano, poi, l'illegittimità dell'articolo 6, comma 8, che impone al concessionario il divieto di contrattualizzazione, per i cinque anni successivi alla decadenza, dei PVR che siano decaduti dall'iscrizione all'Albo in conseguenza del mancato pagamento della quota di iscrizione di euro 100,00. Tale doglianza è frutto di una interpretazione errata e distorta della determinazione. Il PVR può scegliere di iscriversi quando vuole e per gli anni che vuole; non vi è alcun assurdo e illegittimo obbligo di iscrizione imperitura, contrario addirittura ai principi costituzionali, come asserito dai ricorrenti. Se, però, il soggetto iscritto e che ha autodichiarato di aver pagato i 100,00 euro di iscrizione, in realtà, non ha effettuato il pagamento e tale mancato pagamento viene accertato da ADM, il soggetto decade dall'Albo e non può più iscriversi nei 5 anni successivi. Tale aspetto sarà oggetto di specifica circolare di chiarimento. In ogni caso, ben prima della presentazione dei ricorsi o prima, comunque, che ne avesse conoscenza, ADM si è premurata di chiarire tale aspetto nelle FAQ, per cui alla domanda *“Un Punto Vendita Ricariche iscritto all'Albo nel 2024 che non rinnova l'iscrizione nel 2025, può procedere all'iscrizione nel 2026?”* si è risposto *“L'iscrizione all'Albo dei Punti Vendita Ricariche è sempre possibile e dal momento dell'iscrizione è possibile esercitare le attività ad esso connesso. Naturalmente è possibile scegliere di non iscriversi per un anno - non volendo per quell'anno esercitare tale attività - e di iscriversi nuovamente per l'anno successivo o, comunque, quando si decida di iniziare (o riniziare) l'attività.”*

Illogicità manifesta e contraddittorietà degli articoli 6, comma 4, lett. a) e articolo 9, comma 2, lett. a) della determinazione direttoriale del 25 ottobre 2024 n. 646848.

Altra doglianza presente nei ricorsi ha ad oggetto il disposto dell'articolo 6, comma 4, lettera a) che prevede il *“divieto di apertura di conti di gioco intestati ai titolari dei Punti Vendita Ricariche, ai loro familiari e conviventi e al personale dipendente”*.

Si è osservato che tale divieto era già stato previsto con la circolare prot. n. 211248/RU del 18/5/2022 indirizzata a tutti i concessionari abilitati al gioco a distanza, con la quale l'Agenzia ha predisposto un elenco di misure volte a presidiare l'attività svolta presso gli esercizi commerciali contrattualizzati con i concessionari del gioco a distanza, per la sottoscrizione dei contratti di conto di gioco e la vendita delle carte di ricarica. In tale occasione alcun quesito o sollecitazione erano pervenuti dai concessionari, in quanto evidentemente tale prescrizione non è stata mai attuata, il che testimonia, ulteriormente, l'urgenza di adottare misure chiare ed obbligatorie per la regolamentazione del settore.

Anche il tal caso ADM ha pubblicato un chiarimento nelle FAQ che si riporta testualmente *“Premesso che l'Ufficio gioco a distanza e scommesse sta predisponendo un provvedimento in cui saranno fornite ulteriori direttive e istruzioni di dettaglio, si specifica che il divieto di apertura di conti di gioco per i*

familiari dei titolari dei Punti Vendita Ricariche deve intendersi riferito al coniuge, ai parenti di primo e secondo grado e agli affini di primo grado. A questi devono aggiungersi eventuali ulteriori familiari, anche di grado e affinità diversi, qualora conviventi con il titolare”.

Oscura appare la censura secondo cui l’articolo 10 della determina, recante “*Disposizioni transitorie e finali*” introdurrebbe delle “*disposizioni illogiche, sproporzionate, irragionevoli e svianti rispetto ai fini perseguiti dal legislatore primario*”. Si tratta di una disposizione che si limita a definire la tempistica per le iscrizioni per gli anni successivi. Secondo i ricorrenti sarebbe presente un obbligo di rinnovo dall’anno 2026 che in realtà non è rinvenibile in alcun modo nella lettera della legge, a cui ci si limita a rinviare, tanto appare chiara e di immediata interpretazione. Si riporta di seguito, il testo dell’articolo 10:

“1. I soggetti di cui all’articolo 2, comma 3, che, a decorrere dall’entrata in vigore della presente determinazione, intendono svolgere attività di Punto Vendita Ricariche sono tenuti ad iscriversi all’Albo, con le modalità di cui all’articolo 4, a far data dal 3 novembre 2024 ed entro, e non oltre, il 18 novembre 2024.

2. Per il solo anno 2025, in via transitoria, il rinnovo dell’iscrizione deve essere effettuato, con le modalità di cui all’articolo 4, entro, e non oltre, il 28 febbraio 2025.

3. A decorrere dal rinnovo per l’anno 2026, l’iscrizione è effettuata con le modalità e nei termini previsti all’articolo 4 ed ha efficacia per l’intero anno solare.

4. I termini per il rinnovo dell’iscrizione possono essere modificati con provvedimento del direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli.”.

In ordine alla doglianza relativa all’abnormità dei costi che tutti i concessionari sarebbero obbligati ad assumere, i ricorrenti ricorrente citano, come riferimento oggetto di valutazione l’arco temporale del pagamento fra dicembre 2024/dicembre 2025 omettendo però di chiarire il particolare importante che il pagamento del dicembre 2025 afferisce al successivo 2026 e, quindi, ricomprende l’intero anno solare successivo al pagamento.

I ricorrenti si dolgono, inoltre, del fatto che la determinazione direttoriale non consente né l’apertura né la chiusura del conto di gioco, mentre all’articolo 15 della legge delega n. 111/2023 “*il legislatore... ha tenuto a specificare che ai PVR è consentita l’assistenza al giocatore nell’apertura, ricarica e chiusura del conto di gioco*”. Sul punto, pur nella apparente lacuna della definizione di cui all’articolo 2, comma 1, della determinazione, nei testi di legge, tale specifica non è rintracciabile. L’articolo 15, comma 2, lettera c) della legge delega recita “... *previsione che le reti dei concessionari della raccolta del gioco a distanza possano, sotto la loro diretta responsabilità, comprendere luoghi fisici per l’erogazione di servizi esclusivamente accessori, esclusi in ogni caso l’offerta stessa del gioco a distanza e il pagamento delle relative vincite*”. Lo stesso articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024 non declina le specifiche attività possibili per i PVR. Non è, quindi, la determinazione che, come dice il ricorrente “perde nella sua declinazione l’attività di apertura e chiusura del conto di gioco” perché, in realtà, tale

declinazione, per quanto riconosciuta nella prassi ordinaria dell'attività dei PVR, non è declinata in alcuna norma. L'articolo 2, comma 1, della determinazione si limita a riportare, più o meno testualmente, nella sua prima parte, quanto previsto all'articolo 13, comma 5, primo periodo, del decreto legislativo n. 41/2024 e cioè che *"I Punti Vendita Ricariche effettuano operazioni di ricarica dei conti di gioco collegati alle concessioni per la raccolta a distanza dei giochi pubblici, esclusivamente su richiesta del relativo titolare, procedendo a tal fine alla sua identificazione e alla verifica dell'identità di chi chiede la ricarica presso il punto vendita"* aggiungendo, nella sua seconda parte, una precisazione, comunque, espressamente prevista dalla legge (l'esclusione del pagamento delle vincite e di qualunque prelievo delle somme giacenti sul conto di gioco). I ricorrenti confondono la chiusura del conto di gioco, sempre permessa e facente parte delle attività accessorie eseguibili dai PVR, con la possibilità di effettuare prelievi presso i PVR. Il giocatore può avvalersi dei PVR per chiudere il conto di gioco ma non può effettuare alcun tipo di prelievo, per cui le somme residuanti sul conto di gioco dopo la chiusura devono essere bonificate sul conto corrente bancario del giocatore. I prelievi, pertanto, sono espressamente vietati dalla legge in quanto tale attività configurerebbe attività di intermediazione da parte dei PVR. Tale possibilità per i PVR non è stata mai prevista. Quanto affermato dai concessionari si riferisce alla previsione di un messaggio relativo al pagamento dei prelievi dal conto di gioco effettuati in contanti presso la rete dei punti di gioco dei Concessionari (che hanno, quindi, anche una concessione per la rete fisica), introdotto nella versione 1.6 del Protocollo di comunicazione dell'Anagrafe dei conti di gioco (PGAD). Tale messaggio, però, non introduce l'automatica possibilità per tutti i concessionari del gioco a distanza di poter pagare le vincite attraverso i Punti vendita. Il protocollo PGAD, infatti, ha previsto tale possibilità solo per quei concessionari (come detto, titolari anche di una concessione su rete fisica) che gestiscano una rete di punti vendita (e non punti di vendita ricariche) che consentano ai propri clienti, titolari di un conto di gioco, nel rispetto e nei limiti di quanto previsto in materia di contrasto di condotte volte al riciclaggio di denaro e all'evasione fiscale, il ritiro in contanti di somme di cui sia stato preventivamente disposto il prelievo attraverso modalità a distanza, in un punto vendita appartenente ad una rete fisica autorizzata da ADM dello stesso concessionario o di una società da questo controllata. In pratica, il titolare del conto di gioco *"prenota"* on line, tramite il sistema del concessionario, il ritiro delle somme presso un punto vendita di rete fisica (e non presso un PVR) appartenente allo stesso concessionario (in quanto, naturalmente, concessionario anche su rete fisica). A ben vedere, si tratta di una fattispecie completamente diversa. L'utilizzo da parte dei concessionari che non si trovino nelle condizioni previste per l'invio di tale messaggio di protocollo costituisce una irregolarità, con le conseguenti eventuali responsabilità. Tale possibilità, peraltro, non è prevista nelle nuove regole tecniche relative all'assegnazione delle nuove concessioni, proprio perché non in linea con il chiaro dettato legislativo.

Sotto un ulteriore aspetto, i ricorrenti lamentano che l'introduzione dei requisiti previsti dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024 si tradurrebbe in una violazione del principio di stabilità del rapporto

concessorio con impatto anche sull'equilibrio economico-finanziario dello stesso. In particolare, i ricorrenti asseriscono che con la determina sarebbero stati disposti, nei confronti dei concessionari, nuovi oneri economici, tecnici ed organizzativi.

Si ritiene che quanto finora dedotto valga in sé a confutare tale assunto. Infatti:

- 1) l'iscrizione e il relativo onere amministrativo e finanziario, è a carico dei titolari dei PVR;
- 2) i PVR che già operavano prima dell'entrata in vigore dell'Albo non hanno necessità di stipulare immediatamente un nuovo contratto con il concessionario, in quanto:
 - a. l'obbligo di invio degli schemi di contratto al controllo di ADM è stato spostato al 30 giugno 2025;
 - b. una parte dei contenuti minimi contrattuali previsti dall'articolo 6, comma 4, della determinazione ADM replicano obblighi e divieti già previsti dalla legge o che ne costituiscono diretta ed immediata attuazione (vedasi lettere b), da d) a j), nonché lettera n) dell'articolo 6, comma 4) e sono, pertanto, applicabili nei confronti dei Punti Vendita Ricariche, indipendentemente dall'essere espressamente richiamati nei contratti.

Le altre previsioni contenute nel citato articolo 6, comma 4, (lettera a) e lettera c) erano già esistenti e previsti dalla circolare n. 211248/RU del 18/5/2022. Le restanti (lettere k), m), o) sono clausole inseribili anche in un secondo momento, allorché si dovrà adeguare il contratto entro il 30 giugno 2025;

- 3) le targhe identificative devono essere stampate ad opera dei titolari dei PVR;
- 4) i controlli sui titolari dei conti di gioco da parte dei titolari dei PVR erano già previsti dalla normativa antiriciclaggio e, comunque, non sono di diretta attuazione da parte dei concessionari;
- 5) i controlli tecnici sul rispetto del limite di ricarica in contanti devono attendere giocoforza le nuove regole tecniche e, quindi, non possono essere implementati dai concessionari;
- 6) nessun onere economico è previsto per i concessionari.

Quanto all'assunto secondo cui l'onere del pagamento dei 100 euro “apparentemente grava unicamente sul Punto Vendita Ricariche, in realtà è destinato a riverberarsi sul concessionario” è una mera notazione di fatto ancorata alle scelte meramente commerciali del concessionario e non imputabile certamente alla normativa. Né la scelta dei titolari dei PVR o dei concessionari di ridurre la rete, con (addirittura!) “ricadute sulla raccolta e, quindi, sull'equilibrio delle concessioni” può essere imputabile alla normativa. Fin dallo schema del decreto legislativo, in relazione all'articolo 13 si è stimato che dei 60.000 PVR esistenti se ne sarebbero iscritti solo 30.000. Tale stima è basata sulla ovvia considerazione che tale attività, in mancanza di un Albo e di una regolamentazione di livello legislativo, era un'attività che poteva anche essere svolta solamente sulla carta da migliaia di punti vendita, e non effettivamente. Tale ovvietà, d'altronde è riconosciuta dallo stesso concessionario che, contraddicendosi afferma che “in molte ipotesi gli introiti che derivano al Punto Vendita Ricariche dallo svolgimento della propria attività... è molto modesta” e, quindi, non si vede quale ricaduta possa avere sul gettito erariale e sull'equilibrio delle concessioni.

L'unica attività richiesta ai concessionari è la conferma, tramite l'applicativo messo a disposizione da ADM, della mera esistenza di un contratto con il titolare di PVR, senza necessità di allegazione di documenti. Tale attività è facilitata dalla possibilità, fornita ai concessionari dall'applicativo, di lavorazione massiva e per elenchi. Non si vede, pertanto, in cosa venga lesa il principio di stabilità delle regole della concessione, posto che sulla concessione non c'è alcun impatto.

È totalmente infondato, inoltre, quanto si legge in taluni ricorsi circa l'accesso per l'iscrizione al Portale Unico delle Dogane e dei Monopoli. Non sono i concessionari a dover iscriversi i PVR. Sono i titolari di questi ultimi che devono iscriversi e i concessionari devono esclusivamente confermare, con le modalità facilitate di cui sopra. Peraltro, è importante sottolineare che, fino ad oggi, i concessionari avevano l'obbligo di comunicare, sempre per via telematica, i dati relativi a tutti i PVR contrattualizzati, per cui, in tale caso, si tratta semplicemente di una mera modifica, addirittura semplificatrice, delle attività da compiersi.

Disparità di trattamento tra l'elenco di cui all'articolo 1, comma 533, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e successive modifiche e l'albo punti vendita di ricariche di cui all' articolo 13 del decreto legislativo n. 41/24 e dalla determinazione direttoriale; mancato rispetto del principio di proporzionalità.

Taluni concessionari, inoltre, lamentano che all'interno della Determinazione Direttoriale si fa richiamo, in due diversi passaggi, all'elenco di cui all'articolo 1, comma 533, della legge n. 266/2005, come sostituito dall'articolo 1, comma 82, della legge 13 dicembre 2010, n 220, relativo agli operatori della raccolta del gioco tramite apparecchi da intrattenimento (c.d. Elenco RIES). In particolare, il riferimento è alle previsioni di sospensione e cancellazione dall'Albo, conseguenti alle correlate sospensioni e cancellazioni dall'Elenco RIES (e non viceversa). Al riguardo, nei ricorsi si legge *“l'iscrizione di un esercizio commerciale all'elenco dei PVR è quindi connessa all'iscrizione del RIES. Detta connessione appare illegittima in quanto le regole che stanno alla base della tenuta dell'elenco RIES sono assai divergenti rispetto a quelle dell'Albo PVR”*.

Ebbene, come rilevato dagli stessi ricorrenti, le regole alla base della tenuta dell'elenco RIES sono assai divergenti rispetto a quelle dell'Albo PVR. Infatti, pur nella similarità di struttura e requisiti, non vi è alcuna reale sovrapposizione fra l'Albo PVR e l'Elenco RIES, se non nella possibilità che un PVR sia anche iscritto al RIES, in quanto esercente apparecchi da intrattenimento.

Tale possibilità di duplice iscrizione ha come diretta conseguenza che un'eventuale cancellazione dall'elenco RIES per violazioni ad esso inerenti e riguardante il gioco, non può non avere effetti sull'Albo PVR (per i quali sono richiesti pressoché i medesimi requisiti) anche e soprattutto perché la cancellazione dall'Elenco RIES può dipendere dall'accertamento di violazioni in materia di imposte o di gioco (fattispecie previste come causa di cancellazione espresse anche dal PVR) o della non veridicità delle dichiarazioni attestanti il possesso dei requisiti richiesti, oggetto tutti di autodichiarazioni.

L'accertamento della non veridicità di dichiarazioni relative al possesso dei requisiti, oltre a costituire reato e a determinare l'immediata cancellazione dall'Albo, lede, altresì, il rapporto di fiducia fra il soggetto e l'Agenzia, determinando la risoluzione dei rapporti in essere. In tal senso, si veda anche quanto previsto all'articolo 6, comma 9 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293 recante "*Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio*", secondo cui non può essere titolare di una rivendita di tabacchi chi "*sia stato rimosso dalla qualità di gestore, coadiutore o commesso di un magazzino o di una rivendita, ovvero da altre mansioni inerenti a rapporti con l'Amministrazione dei monopoli di Stato, se non siano trascorsi almeno cinque anni dal giorno della rimozione.*"

Tale norma è applicabile in tutte le situazioni in cui un soggetto abbia rapporti in essere con l'Agenzia ed è applicabile anche per l'Elenco RIES.

Per l'Albo PVR, quindi, la cancellazione per false dichiarazioni dall'Elenco RIES – sempre che, si ribadisce, tali false dichiarazioni non riguardino anche i requisiti auto dichiarati per l'Albo PVR – è una immediata conseguenza della lesione del rapporto di fiducia, considerata anche la valenza penale della falsa dichiarazione. In tal modo si spiega, altresì, la cancellazione dall'Albo con successiva impossibilità di iscrizione per i successivi 5 anni. Tale previsione, che rientra nel potere regolamentare affidato dalla all'Agenzia dal decreto legislativo in merito alla disciplina dell'Albo, appare proporzionata e adeguata in considerazione della gravità delle condotte e delle violazioni previste dalle succitate disposizioni.

Con riferimento, poi, all'istituto della sospensione, l'articolo 8 della determina prevede, al primo comma, la sospensione dall'Albo PVR "*per il soggetto iscritto destinatario di una misura cautelare per uno dei reati indicati nell'articolo 3 o di un'informativa antimafia sino a quando l'autorità giudiziaria adotti le misure straordinarie previste dagli articoli 34 e 34-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modifiche e integrazioni, o dall'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114*", mentre il secondo comma dispone che la medesima sospensione è applicata in caso di sospensione dall'Elenco RIES. Anche in tal caso valgono le argomentazioni sopra esposte, anche in considerazione della gravità e della rilevanza delle cause, poste a tutela non solo dell'ordine pubblico e della sicurezza ma degli stessi concessionari.

In ogni caso, non è chiara la ragione per cui, pur nella presenza di talune similarità, la regolamentazione dell'Albo PVR non possa discostarsi da quella dell'Elenco RIES, dato che, come affermato anche dagli stessi ricorrenti, non c'è alcuna "connessione" effettiva.

Fra l'altro, le cause di cancellazione dall'Albo possono inerire a comportamenti non replicabili nell'ambito di apparecchi da intrattenimento e, quindi, possono essere assolutamente specifiche (ad esempio, l'obbligo di svolgimento dell'attività di commercializzazione esclusivamente con uno o più dei concessionari abilitati alla raccolta a distanza dei giochi pubblici con cui è stato concluso specifico contratto; il divieto di utilizzazione del conto di gioco di un giocatore per la raccolta o l'intermediazione di giocate altrui; il divieto di pagamento delle vincite, anche tramite apparecchiature automatiche) ovvero possono inerire a comportamenti vietati direttamente dalla legge tali da non poter non provocare

conseguenze per il titolare del PVR, soprattutto in assenza di sanzioni amministrative specifiche (ad esempio, il divieto di pubblicità, sponsorizzazioni e ogni altra forma di comunicazione a contenuto promozionale relative a giochi o scommesse con vincite in denaro; il divieto di affissione all'interno e all'esterno dei locali di insegne, locandine, vetrofanie o altro materiale pubblicitario relativo al gioco; l'obbligo di affissione della targa di specifico riconoscimento; l'obbligo di rispetto delle norme in materia tracciabilità dei flussi finanziari secondo quanto previsto dall'articolo 53, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231).

Infine, in linea generale, si ribadisce che trattasi di conseguenze sull'iscrizione all'Albo che rientrano nella piena discrezionalità amministrativa affidata ad ADM dal legislatore delegato, il quale attribuisce all'Agenzia la competenza per l'istituzione dell'Albo, con il correlato potere per la definizione delle regole di iscrizione, gestione, amministrazione e cancellazione.

Le argomentazioni sin qui svolte valgono, dunque, anche in ordine alla eccezione per cui la cancellazione dall'Albo PVR per il mancato pagamento della quota di iscrizione rappresenterebbe una sanzione amministrativa troppo severa, per il fatto di impedire all'operatore di continuare la propria attività nel settore del gioco pubblico per i successivi 5 anni.

Sul punto, viene richiamata la previsione di cui all'articolo 27, comma 6, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 relativo al Registro Unico degli Operatori del Gioco Pubblico (in cui era prevista anche l'iscrizione dei PVR), secondo cui *“L'omesso versamento della somma di cui al comma 4 può essere regolarizzato, prima che la violazione sia accertata, con il versamento di un importo pari alla somma dovuta maggiorata di un importo pari al 2 per cento per ogni mese o frazione di mese di ritardo”*. Tale richiamo è evidentemente superato, in parte qua, dal successivo articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024, ed è, anche in questo caso, parziale, in quanto è utilizzato solo per ricordare la disciplina relativa al mancato pagamento, ma omettendo di richiamare come lo stesso articolo 27 preveda specifiche sanzioni amministrative non applicabili al caso concreto.

Inoltre, è opportuno precisare che la cancellazione dall'Albo non è legata all'omesso pagamento in sé, ma all'accertamento della “non veridicità delle dichiarazioni rese all'atto di iscrizione o di rinnovo” (articolo 9, comma 1, lettera b) della determina) a seguito di contestazione da parte dell'Agenzia che dovesse accertare il mancato pagamento (quindi, il comma 6, dell'articolo 27 del decreto-legge n. 124/2019 non potrebbe essere applicato perché la possibilità di regolarizzazione è prevista solo “prima dell'accertamento”). In ogni caso, tale ipotesi è puramente teorica poiché l'applicativo, attualmente, non consente l'iscrizione se non si sia proceduto al preventivo pagamento, fatta salva la scelta dell'operatore di avvalersi dell'autodichiarazione, al fine di velocizzare le operazioni di iscrizione. Alla luce di ciò, che tale previsione possa addirittura “decimare” la rete dei Punti Vendita Ricariche è previsione funesta e non comprovabile e denota sicuramente scarsa fiducia nella propria filiera.

Violazione e falsa applicazione della determinazione direttoriale del 25 ottobre 2024 n. 646848; Contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico, in particolar modo con l'articolo 1 delle preleggi al codice civile.

Con la suddetta censura i ricorrenti contestano *“il tentativo di porre rimedio alla “inapplicabilità” allo stato della disciplina recata dalla determina impugnata con la pubblicazione sul sito istituzionale di un documento di FAQ riferito all'entrata in vigore dell'Albo PVR”*.

Tale documento, contrariamente a quanto asserito dagli odierni ricorrenti, non è totalmente privo di valore giuridico interpretativo. Basti citare, fra le altre, la sentenza del Consiglio di Stato Sezione I, del 20 luglio 2021, n. 1275, nella quale il Consiglio di Stato, affrontando il principio di affidamento del cittadino nella pubblica amministrazione, afferma che una volta che l'Amministrazione Pubblica esprime la sua interpretazione con la pubblicazione di una FAQ sul proprio sito istituzionale, può discostarsi dalle indicazioni fornite esclusivamente se è in grado di addurre, in un momento successivo, elementi sostanzialmente decisivi sopravvenuti. Saggiunge, infatti, *“in definitiva, le risposte alle FAQ, pur nella loro atipicità, si pongono a metà strada tra le disposizioni di carattere normativo, per loro natura (almeno di regola) generali e astratte e inidonee quindi a prevedere ogni loro possibile applicazione concreta, e il singolo esercizio della funzione amministrativa da parte di una pubblica amministrazione.”* Ed ancora: *“Si può agevolmente riconoscere che vale per le risposte alle FAQ quanto enucleato dal Consiglio di Stato con riferimento alle gare di appalto: “chiarimenti in ordine alla valenza di alcune clausole della lex di gara dal significato poco chiaro, essendo forniti dalla stazione appaltante anteriormente alla presentazione delle offerte, non costituiscono un'indebita, e perciò illegittima, modifica delle regole di gara, ma una sorta d'interpretazione autentica, con cui l'Amministrazione chiarisce la propria volontà provvedimento, in un primo momento poco intelligibile, precisando e meglio delucidando le previsioni della lex specialis (Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2013, n. 341; Sez. III, n. 290/2014). Le FAQ orientano i comportamenti degli interessati e non possono essere considerate tamquam non essent. Questa stessa Sezione, nel parere n. 971/2020, ha evidenziato che il riferimento operato dalla parte ricorrente a una determinata FAQ non risultava conferente, siccome tale FAQ riguardava un caso diverso. Se ne trae, al contrario, il principio – condiviso dal Collegio – che, ove conferenti, avrebbe dovuto essere riconosciuto rilievo alla FAQ in questione.”*.

D'altro canto, il fatto stesso che le FAQ siano state oggetto di impugnazione da parte di tutti i ricorrenti, implica che viene dato a tale documento un valore quantomeno interpretativo, da cui l'Amministrazione non può discostarsi se non motivatamente. Se così è, quanto contenuto nelle FAQ, deve intendersi per tali aspetti interpretativi, di esclusiva spettanza dell'Agenzia, pienamente validi e facenti fede per gli operatori.

Violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3, 7, 8 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 217, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. Violazione del principio del giusto procedimento e di affidamento. Violazione dei principi di proporzionalità e correttezza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche e, in particolare, per palese sviamento di potere, erroneità del presupposto e contraddittorietà, erronea valutazione dei fatti, difetto di istruttoria, illogicità, difetto, carenza e irragionevolezza della motivazione, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento. Violazione e falsa applicazione degli articoli 41, 42 e 97 della Costituzione.

Con tale censura si eccepisce la violazione della normativa sulla partecipazione del procedimento amministrativo e, segnatamente, dell'articolo 7 della legge n. 241/1990.

Premesso che, ancora una volta, il ricorrente fa riferimento alla necessità di adozione di un preventivo regolamento per la disciplina dei giochi (già ampiamente confutata *infra*) e della necessità di attendere la nuova gara (anche questo più volte confutato *infra*), tale motivo di ricorso è infondato.

La determinazione direttoriale si configura come atto amministrativo generale in quanto si rivolge ad una pluralità, indeterminata e indeterminabile a priori di soggetti, che saranno individuati solo in un momento successivo e ovvero al momento della loro esecuzione. Il concessionario omette sempre di far presente che la determinazione non è diretta (solamente) ai concessionari ma ha, come destinatari diretti e non individuabili, una molteplicità di soggetti non individuabili e indeterminati. Se così è (e tale aspetto appare indubitabile), si richiama l'articolo 13, comma 1 della legge n. 241/1990 che recita "*Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.*".

* * *

Tutti i motivi di ricorso sin qui esaminati sostengono, in generale, la posizione secondo cui la determinazione direttoriale non possa imporre alcuna regola o disciplina volta alla regolamentazione dell'Albo. Ogni previsione, anche di dettaglio, viene ritenuta, dai ricorrenti, un *vulnus* irreparabile alla concessione: le disposizioni elencate non hanno, in realtà, alcun impatto sull'organizzazione del concessionario o sulla concessione, tanto che i ricorrenti non sono in grado di specificare, come in effetti non specificano, né i costi né gli oneri che una tale regolamentazione arreca tanto da squilibrare il rapporto concessorio. Tanta è la *vis* contro un legittimo e doveroso atto di regolamentazione da parte dell'Agenzia, attuativo di norme che paradossalmente ampliano la sfera giuridica sia dei concessionari che dei punti vendita ricariche, da tacciare, addirittura, come dannosa perfino la previsione secondo cui in caso di cancellazione dall'Albo, il sistema, in funzione collaborativa, informa il concessionario della cancellazione per consentire di rescindere il contratto. Ciò che in realtà è un ausilio del concessionario, volto ad impedire che possa avere a che fare con soggetti non in possesso dei requisiti richiesti (ad esempio, l'autorizzazione *ex* articoli 88 o 86 del TULPS) e, quindi, possa incorrere in penali o altre

conseguenze, viene considerato come un inaccettabile onere. Tali censure sono indicative del carattere di evidente spregio con cui i ricorrenti considerano la funzione di interesse pubblico loro demandata tramite il rapporto concessorio, la possibilità loro *concessa* di operare in un mercato protetto, nella fornitura di un bene pubblico che evidentemente essi considerano espressione di un proprio diritto soggettivo, intoccabile, esprimendo una concezione proprietaria del bene in questione.

In conclusione, alla luce di quanto rappresentato, si ribadisce l'assoluta infondatezza in fatto e in diritto delle eccezioni sollevate nei ricorsi. La determina impugnata risulta legittima e aderente all'intero impianto del decreto legislativo, in quanto attuativa della disciplina di un Albo destinata ad operare nei confronti di un'attività slegata dalle nuove concessioni e pienamente applicabile a quelle attualmente esercitate.

* * *

c) Sulle istanze di rimessione di questione di costituzionalità alla Corte Costituzionale e di questione di legittimità euro-unitaria alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Con un terzo ordine di censure viene denunciata l'illegittimità dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024 per contrasto con principi e valori tanto della Costituzione, quanto dell'ordinamento euro-unitario.

I ricorrenti, in via generale, denunciano un eccesso di potere da parte di ADM, imputando all'Amministrazione di essersi sostituita al legislatore per non essersi limitata ad istituire l'Albo, *sic et simpliciter*, ma di aver elaborato una disciplina complessiva.

È evidente che l'istituzione di un Albo senza prevedere le modalità di iscrizione, la platea dei soggetti che possono iscriversi (peraltro previsti dalla legge), i requisiti per l'iscrizione, i poteri di vigilanza sull'Albo da parte dell'Agenzia, quelli di sospensione e di cancellazione e l'entrata in vigore, significa eludere il compito di dare attuazione alla previsione di legge. Si tratta, infatti, delle regole basilari e minime per il corretto funzionamento dell'Albo, in assenza delle quali, semplicemente, l'Albo non potrebbe esistere. L'infondatezza della doglianza è oltretutto dimostrata dalla circostanza che, anche in questo caso, tale motivo viene semplicemente enunciato e in alcun modo sorretto da ragioni giuridiche. Più nello specifico, taluni ricorrenti eccepiscono che la determinazione gravata è stata emanata in attuazione di un atto avente forza di legge – il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 – da ritenere, *in parte qua*, incostituzionale, in quanto contrastante con gli articoli 3, 41, 42 e 76 Cost., quest'ultimo in relazione alla legge delega 9 agosto 2023, n. 111.

Questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 decreto legislativo n. 41/2024 per violazione dell'articolo 76 della Costituzione per eccesso di delega e per violazione degli articoli 3, 41, 42 e 97 Cost. Violazione di legge e falsa applicazione degli artt. 49, commi 1, 3-bis, e 53, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2007. Eccesso di potere per perplessità dei presupposti ed illogicità.

In ordine all'eccezione di incostituzionalità dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024 per violazione della legge delega e, conseguentemente, dell'art. 76 Costituzione, a dire dei ricorrenti il

Governo, travalicando il mandato conferito dal Parlamento sulla materia dei PVR, avrebbe introdotto misure innovative, prevedendo “*limitazioni che finirebbero con il vanificare l’esistenza stessa e la funzione del servizio aggiuntivo per gli utenti del gioco*”.

Al riguardo, si ribadisce che la norma censurata non ha introdotto prescrizioni innovative rispetto alle norme già vigenti.

Si è già osservato che la citata circolare prot. n. 211248/RU del 18/5/2022 indirizzata a tutti i concessionari di gioco a distanza, nell’individuare le misure di presidio per il controllo dell’attività svolta presso gli esercizi commerciali incaricati della sottoscrizione dei contratti di conto di gioco e della vendita delle carte di ricarica, indicava il divieto dell’apertura di conti di gioco intestati ai titolari degli esercizi commerciali contrattualizzati per la sottoscrizione dei contratti di conto di gioco e la vendita di carte di ricarica, ai loro familiari e conviventi e al personale dipendente. Ciò a conferma che la determina censurata si innesta senza soluzione di continuità in un solco normativo già tracciato.

Infatti, la previsione secondo cui i PVR devono essere abilitati all’esercizio delle attività in forza di appositi accordi contrattuali sottoscritti con i concessionari non è un elemento di novità, giacché queste disposizioni sono presenti da sempre nel quadro normativo negoziale di riferimento, sia nelle Convenzioni di concessione sottoscritte in esito alle gare svolte ai sensi della legge 7 luglio 2009, n. 88, sia in quelle stipulate ai sensi della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Esse rappresentano l’esito di un processo normativo volto a disciplinare la raccolta del gioco a distanza e, in particolare, le attività di commercializzazione di detta offerta da parte dei concessionari, sulla base del rispetto del criterio della netta separazione tra l’offerta di gioco a distanza e l’offerta di gioco su rete fisica che, allo stato, caratterizza l’impianto regolatorio del gioco in Italia e trova diretta e conseguente corrispondenza nella titolarità di differenti titoli concessori, acquisiti in esito a gare pubbliche aventi a oggetto, separatamente, l’acquisizione della titolarità di concessioni per il gioco a distanza o per una delle tipologie di gioco su rete fisica.

Questione di legittimità costituzionale del disposto di cui all’articolo 13, comma 5, decreto legislativo n. 41/2024 per eccesso di delega – Violazione di legge e falsa applicazione dell’art. 76 della Costituzione – Violazione di legge e falsa applicazione degli artt. 49, commi 1, 3-bis, e 53, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2007

Sotto altro profilo, viene contestata la contrarietà alla Costituzione sempre per eccesso di delega e, dunque, dell’articolo 76 della Costituzione del disposto di cui al comma 5 dell’articolo 13 del decreto legislativo n. 41/2024 che prevede il limite complessivo settimanale di 100 euro, anche in contanti e mediante.

I ricorrenti lamentano l’apparente conflitto con la normativa speciale – quindi fonte prevalente – introdotta in tema di limitazioni all’uso del contante con la vigente normativa di cui al decreto legislativo n. 231 del 2007 così come novellato dal decreto legislativo 90 del 2017 – che ha recepito la IV Direttiva – e dal Decreto Legislativo 125 del 2019 che ha recepito la V Direttiva ed altre disposizioni

normative e disposizioni di attuazione emanate da varie istituzioni, quali la Banca d'Italia, il MEF, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia e le Autorità di vigilanza di settore. Rientrano, ad esempio, in tale complesso normativo i provvedimenti di Banca d'Italia sull'adeguata verifica, sulla conservazione, sull'organizzazione, procedure e controlli interni; e la Circolare recante istruzioni operative relative al procedimento sanzionatorio emanata dal MEF ed il Provvedimento sugli Indicatori di Anomalia della UIF.

La legge delega non occupa nella gerarchia delle fonti una posizione diversa da quella di ogni altra legge, né il corpus normativo in ambito antiriciclaggio in Italia può definirsi norma di carattere speciale.

Il principio di specialità può essere invocato soltanto in un contesto diverso, ossia in ambito di concorso tra norme penali essendo disciplinato dall'articolo 15 c.p. (principio di specialità) secondo il quale, in queste ipotesi e solo in queste, la legge o la disposizione di legge speciale deroga a quella generale salvo che sia altrimenti stabilito. Al più, tutto volendo concedere a particolari e non consolidati spunti dottrinari, potrebbe ammettersi un rapporto di specialità tra norme sanzionatorie amministrative e norme sanzionatorie penali, ma non si può parlare di ambiti generali e ambiti speciali con riferimento a norme amministrative, peraltro ipotizzando che un settore sarebbe "speciale" – quello dell'antiriciclaggio – rispetto a uno "generale" – quello dei giochi.

Introdurre una soglia settimanale all'utilizzo del contante non può ritenersi confliggente con il corpus normativo richiamato, atteggiandosi, piuttosto, come una declinazione della disposizione di rango primario che già dalla legge 7 luglio 2009 n. 88, impone, tra gli obblighi a carico dei concessionari di gioco pubblico, "l'adozione ovvero messa a disposizione di strumenti ed accorgimenti per l'autolimitazione ovvero per l'autoesclusione dal gioco" (articolo 24 comma 17 lettera e).

Incostituzionalità dell'art. 13 del D.lgs. 25 marzo 2024 n. 41 per "eccesso di delega", in violazione dell'art. 15 della Legge di Delega n. 111/2023 e, conseguentemente, dell'art. 76 Costituzione, avuto riguardo alla istituzione di un Albo, alla previsione di stringenti requisiti per l'iscrizione, nonché al "divieto di vincolo di mandato in esclusiva" nel contratto con il Concessionario.

Inoltre, i ricorrenti lamentano, in via generale, violazione e falsa applicazione dell'articolo 76 Cost., in quanto "il legislatore – derogando alla normativa speciale sopra richiamata - avrebbe introdotto disposizioni irragionevolmente più severe contravvenendo i principi e criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia."

Nella prassi, le previsioni normative dei principi e dei criteri direttivi alimentano una fenomenologia estremamente variegata che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e lasciati alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa principi a basso livello di astrattezza o indirizzi precisi e determinati o, addirittura, pone principi strettamente intrecciati a norme di dettaglio.

Ad avviso di consolidata giurisprudenza costituzionale, la legge delega può consentire al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi stabilite.

Infatti, non costituisce un'illegittima *sub*-delegazione, come tale incompatibile con l'articolo 76 Costituzione, la previsione di compiti amministrativi di natura tecnica (sentenze nn. 127/1981, 139/1976 e 106/1967). Secondo la giurisprudenza di costituzionalità, *“non integra di per sé una sub-delega dell'esercizio del potere legislativo, illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost., la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di adottare disposizioni con forza di legge, conferiscano agli organi del potere esecutivo il compito di emanare normative di tipo regolamentare, disposizioni di carattere tecnico o atti amministrativi di esecuzione”* (sentenza n. 104/2017).

Viene poi eccepita, sempre in linea generale, la non conformità dell'articolo 13 del decreto agli articoli 3, 41 e 42 della Costituzione.

Del tutto destituita di fondamento è la doglianza secondo cui la disposizione *de qua* violerebbe il legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica che trova copertura costituzionale nell'articolo 3 della Costituzione, dal momento che il legislatore avrebbe introdotto, con la disposizione in esame, una regolamentazione irrazionale e sproporzionata, venendo a ledere situazioni soggettive consolidate. A conforto di tale tesi i ricorrenti citano la sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015, nella quale la Consulta – nel delibare in merito al ricorso di una società concessionaria di gioco pubblico che aveva eccepito la illegittimità costituzionale delle disposizioni di rango primario per violazione degli articoli 3, 41, 42 Cost., in contrasto con i principi di tutela dell'affidamento e dei diritti patrimoniali sanciti dal diritto europeo e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – ha dichiarato *“legittime”* le restrizioni all'attività di organizzazione e gestione dei giochi pubblici affidati in concessione per *“garantire un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato”* e *“padroneggiare i rischi connessi a questo settore”*.

In quella occasione, oggetto di scrutinio era la disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2011 che introduceva nuovi requisiti e obblighi a carico del concessionario di gioco pubblico. Nella decisione si legge che (pag. 6) *“La disciplina delle concessioni è improntata alla tutela di importanti e rilevanti interessi pubblici che giustificano un più severo e attento regime di controlli”*, individuati nella comma 77 dell'articolo 1 della legge 220 del 2010 e sono: *“garanzia di trasparenza, la pubblica fede, contrasto alla diffusione del gioco irregolare o illegale; tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico, la salute dei giocatori e dei consumatori, specie minori d'età; lotta contro le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore”*.

Ritornando al valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica che trova copertura nell'articolo 3 della Cost., la giurisprudenza della Corte Costituzionale lo ha sì affermato, ma non in termini assoluti e inderogabili.

Nella stessa decisione citata (pag. 17) infatti si legge che *“per un verso la posizione giuridica che dà luogo ad un legittimo affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatoria*

deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un tempo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto a obiettivi di interesse pubblico perseguiti.” (..) A maggior ragione ciò vale per i rapporti di concessione di servizio pubblico, nei quali la possibilità di un intervento pubblico modificativo delle condizioni originarie è connaturata al rapporto fin dal suo instaurarsi e, ancor più, in un ambito così delicato come quello dei giochi pubblici, nel quale i valori e gli interessi coinvolti appaiono meritevoli di speciale e continua attenzione da parte del legislatore.”

Quanto alla lesione riferita al principio di libertà dell'iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione, secondo orientamento costante della Corte Costituzionale, *“non si configura allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue. Questi principi devono essere osservati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica considerata quale pubblico servizio con la particolarità che al regime di ogni servizio pubblico è connaturale l'imposizione di controlli e programmi per l'indirizzo dell'attività economica a fini sociali, sicché in tali ipotesi la individuazione dell'utilità sociale può sostanziarsi di valutazioni attinenti alla situazione del mercato e può dar luogo ad interventi legislativi tali da condizionare in qualche modo le scelte organizzative delle imprese. Nel regime concessorio di un servizio pubblico riservato al monopolio statale quale quello del gioco pubblico è connaturale l'imposizione di limitazioni penetranti alla libertà di iniziativa economica visto che è connotato da preminenti interessi generali”* (sentenza n. 56 del 2015).

L'asserita censura alla violazione dell'articolo 42 Costituzione che si sarebbe risolta nella illegittima compressione del diritto di proprietà di diritti economici contrattualmente acquisiti, si confuta invocando il principio secondo il quale il giusto indennizzo opererebbe soltanto nei confronti delle ablazioni reali, cioè quegli atti a contenuto espropriativo che concernono beni, mentre non è applicabile alle prestazioni obbligatorie. Un siffatto fenomeno non si configura certo nella istituzione dei PVR, oggetto principale delle cause.

Per quanto sopra argomentato, la prospettazione di illegittimità costituzionale e di contrarietà ai principi dell'ordinamento comunitario sollevate si appalesano manifestamente infondate e non meritevoli di favorevole apprezzamento.

d) Sull'istanza di sospensione ex articolo 55 c.p.a.

In ultimo, con riferimento all'istanza cautelare avanzata dai ricorrenti, stante quanto già diffusamente esposto nel merito, si eccepisce anzitutto la carenza del requisito del *fumus boni iuris* attesa la manifesta infondatezza, giuridica e fattuale, dei ricorsi.

Per quanto attiene, invece, al *periculum in mora*, i ricorrenti lamentano il danno “*gravissimo*”. A tal riguardo, occorre anzitutto evidenziare che i ricorrenti, pur riferendosi testualmente al requisito del *periculum*, ripropongono le medesime argomentazioni avanzate per avvalorare l’esistenza del *fumus*. Inoltre, deve constatarsi la genericità di quanto *ex adverso* dedotto, atteso che i ricorrenti non forniscono alcuna prova o allegazione dell’asserito pregiudizio, che è correlato essenzialmente al termine di iscrizione all’Albo di cui all’art. 10 della determina, che al momento del deposito dei ricorsi andava a scadere il giorno 18/11/2024 (poi prorogato dall’Amministrazione al 26/11/2024 e, successivamente, ulteriormente prorogato al 6/12/2024 in attesa del pronunciamento cautelare dell’ecc.mo Tribunale).

Ne consegue che non è ravvisabile alcun pregiudizio grave e irreparabile a carico dei ricorrenti, né per i PVR, né tantomeno per i concessionari con conseguente impatto sul rapporto concessorio.

Al riguardo, già il Presidente della II Sezione del TAR adito, chiamato a decidere se accordare la tutela cautelare ai sensi dell’articolo 56 c.p.a., non ha ravvisato l’esistenza di una situazione di estrema gravità e urgenza e, dunque, eccezionale e non altrimenti fronteggiabile paventata in gran parte dei ricorsi e alla base dell’intera difesa avversa. Sul punto ha infatti osservato che “*la parte istanti, in qualità di soggetto giuridico titolare della concessione per l’esercizio del gioco a distanza, prospetta allo stato aspetti concreti che non trovano una loro qualificazione come situazione di estrema gravità ed urgenza, espressamente richiesta dall’art. 56, primo comma, del c.p.a., stante la prospettazione di un periculum in mora tale da non imporre una sospensione immediata degli effetti dell’atto impugnato, trattandosi di una determinazione direttoriale emessa dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ai fini dell’istituzione dell’Albo dei punti vendita per la ricarica (PVR) dei conti di gioco collegati alle concessioni per la raccolta del gioco a distanza con un’incidenza generalizzata in virtù dell’attuazione degli artt. 15 della legge n. 111 del 2023 e 13 del D. Lgs. n. 41 del 2024;*

Considerato che tali circostanze risultano, altresì, essere alquanto generiche e poco significative rispetto ad eventi affatto allo stato insuperabili in sede di definizione collegiale della domanda cautelare connessa e ciò in particolare rispetto alla supposta scadenza del termine del 18 novembre 2024...”

Alla luce di quanto affermato, non sussistono, nel caso di specie, i presupposti fattuali e giuridici della sospensione cautelare della determina impugnata.

* * *

Le considerazioni sopra svolte rendono evidente, ad avviso della Difesa erariale, la legittimità, la ragionevolezza e la logicità dell’operato dell’Agenzia, che ha agito in ossequio al disposto del legislatore, senza travalicarne in alcun modo i limiti. Per tutto quanto su esposto, le predette censure devono ritenersi del tutto infondate e/o prive di pregio e, pertanto, si deve concludere affinché codesto ecc. mo Tribunale voglia rigettare, unitamente alle relative domande cautelari, tutti gli avversi ricorsi, con ogni conseguente statuizione in tema di spese di lite.

* * *

Alla luce di tutto quanto sopra dedotto e/o argomentato, la intestata Agenzia e l'intestato Ministero, come in epigrafe rappresentati, difesi e domiciliati, con riserva di ogni ulteriore deduzione e/o argomentazione difensiva, rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

voglia codesto Ecc.mo T.A.R. Lazio, *contrariis reiectis*, previa declaratoria, per le ragioni esposte, del difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze siccome estraneo alle controversie con ogni conseguente statuizione in ordine alle spese, rigettare i ricorsi in quanto improponibili, irricevibili, inammissibili e/o, comunque, infondati e privi di pregio nel merito in fatto e in diritto; voglia, inoltre, e in via preliminare, rigettare le avverse istanze cautelari siccome prive dei necessari requisiti di legge (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), con ogni conseguente statuizione di legge.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari dei giudizi

Ai fini istruttori, si depositano i documenti come richiamati nella superiore narrativa e, di seguito, specificamente e successivamente indicati:

- 1) Determinazione Direttoriale prot. n. 656848/RU del 25/10/2024;
- 2) FAQ del 7/11/2024;
- 3) Determinazione Direttoriale prot. n. 690352/RU del 14/11/2024;
- 4) Determinazione Direttoriale prot. n. 702479/RU del 26/11/2024;
- 5) Circolare prot. n. 211248/RU del 18/5/2022.

Roma, lì data del deposito

L'Avvocato dello Stato
Amedeo Elefante