

LE CONCESSIONI PER LE AGENZIE IPPICHE – LA STORIA INFINITA VOLGE AL TERMINE

di *Francesco Taricone**

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'avvio della controversia – 3. La causa C-260/04 e la sentenza della Corte di Giustizia Europea – 4. Il valzer dei bandi – 5. Il bando di gara definitivo e le successive vicende – 6. L'assegnazione delle concessioni – 7. Conclusioni

1. *Introduzione*

Con la conclusione della procedura per la stipula delle nuove concessioni volge al termine la vicenda delle 329 concessioni ippiche storiche.

Queste concessioni, corrispondenti alle agenzie ippiche storicamente presenti sul territorio italiano dal dopoguerra ad oggi, hanno vissuto un primo rinnovo di sei anni senza bando nel 1999, in seguito ad un Decreto del Ministero delle Finanze che subordinava l'esercizio delle scommesse ippiche (fin lì attuato senza concessioni statali) all'esito di una gara da espletare secondo la normativa comunitaria, pur garantendo per le concessionarie storiche un rinnovo automatico senza la necessità della gara.

Tale rinnovo veniva compensato, per garantire il rispetto della normativa comunitaria in materia di bandi pubblici, da un promesso ampliamento del numero di dette concessioni da 329 a 1000, con le restanti 671 da assegnare tramite una procedura ad evidenza pubblica, in realtà mai effettuata.¹ A ciò si aggiunga un

* Francesco Taricone, Cogotech spa, Affiliate and Customer service/Skill games & Betting. Le opinioni espresse dall'Autore sono personali e non impegnano la società di appartenenza. E-mail tariconef@libero.it.

¹ In base all'art. 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169, il Ministero delle finanze attribuisce «con gara da espletare secondo la normativa comunitaria, le concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche, a totalizzatore ed a quota fissa, a persone fisiche e società». Il decreto ministeriale 7 aprile 1999 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 86

nuovo rinnovo senza gara per altri sei anni disposto nel 2003² riguardante le agenzie storiche, e decorrente dalla scadenza naturale delle concessioni, che sarebbe avvenuta nel 2005. Questa *escalation* di rinnovi ha subito un brusco arresto con la sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2007,³ la quale ha sanzionato senza remore il primo rinnovo, dando il via ad un'enorme ed infinita serie di interventi degli organi comunitari miranti al rispetto di tale previsione, con momenti di vera e propria tensione tra Roma e Bruxelles.

La pubblicazione dell'elenco degli assegnatari, avvenuta il 6 maggio 2009,⁴ e l'avvio delle conseguenti procedure per la stipula delle concessioni, pone finalmente l'Italia in linea con quanto statuito dalla Corte di Giustizia, seppure con un ritardo decisamente colpevole e, probabilmente, mosso da valutazioni di opportunità socio-economica.

2. L'avvio della controversia

Lo Stato italiano, nel 1999, predispose il primo bando di gara per assegnare una serie di concessioni per la raccolta del gioco su base ippica, aprendo il nostro paese ad un settore economicamente florido e già battuto da precursori, quali il famoso Totip.

La gara, bandita l'11 dicembre 1998 ed aperta di fatto ai soli operatori italiani,⁵ si è conclusa con l'assegnazione di 329 concessioni (su un totale di 679 disponibili), ognuna della durata di sei anni (1999-2005).

Tali concessioni, a seguito della loro naturale scadenza, vengono rinnovate dallo Stato per altri sei anni (fino al 2011), mediante una sorta di rinnovo automatico, senza quindi prevedere un apposito bando e, di conseguenza, una gara ad evidenza

del 14 aprile 1999) ha portato da 329 a 1000 i centri di raccolta sull'intero territorio italiano. Mentre per le 671 nuove concessioni sono state indette gare d'appalto, la direttiva del Ministro delle Finanze 9 dicembre 1999 ha previsto il rinnovo delle 329 vecchie concessioni dell'UNIRE. Tale proroga è stata attuata con la decisione del Ministero delle Finanze 21 dicembre 1999 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 23 dicembre 1999).

² Decisione 14 ottobre 2003, n. 107 del Commissario straordinario designato dall'UNIRE, che ha prorogato le concessioni già assegnate fino al 30 ottobre 2011.

³ Corte di Giustizia, sentenza del 13 settembre 2007, causa C-260/04, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Italiana*, in *Raccolta*, 2007, 1-7083.

⁴ L'elenco completo è disponibile on line all'indirizzo web www.aams.it/site.php?page=20090204130143563 (2009).

⁵ Tale limitazione era dovuta all'art. 2, comma 6, del Decreto Ministeriale 2 giugno 1998, n. 174, il quale ha introdotto nel nostro ordinamento la possibilità di abilitare scommesse a quota fissa (oltre a quelle a totalizzatore) su eventi organizzati dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (di seguito, CONI) e dall'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (di seguito, UNIRE), limitando la partecipazione alle «*società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, in cui le azioni aventi diritto di voto o le quote siano intestate a persone fisiche, società in nome collettivo o società in accomandita semplice*», pena la decadenza dalla concessione. Il tutto in un'ottica di trasparenza per l'azionariato. Tale norma costituisce una vera e propria barriera all'accesso alle gare per le società quotate nei mercati regolamentati, andando quindi contro i dettami contenuti negli artt. 43 e 49 del Trattato CE.

pubblica.⁶

Questo meccanismo, di fatto, costituisce un notevole problema per tutti quegli operatori, esclusi nel 1999, che, in seguito al cambio di normativa, si troverebbero nella condizione di poter partecipare alla procedura e, quindi, di poter acquisire loro stessi una concessione per la raccolta del gioco su base ippica.

3. *La causa C-260/04 e la sentenza della Corte di Giustizia Europea*

La società inglese *Stanley*, la quale storicamente ha sempre vantato una costante opposizione alle decisioni degli organi italiani in materia di scommesse sportive ed ippiche, si rivolge quindi alla Corte di Giustizia Europea, chiedendo di sanzionare questo meccanismo, affermando che per i rinnovi delle concessioni occorra un nuovo bando ed una nuova gara, aperta anche a coloro che nel 1999 erano stati costretti, a causa di una norma italiana lesiva dei principi comunitari sanciti dagli artt. 43 CE e 49 CE, a non partecipare alla procedura di affidamento.⁷

La Commissione Europea, facendo propria la posizione sostenuta dal *bookmaker* di Liverpool, presenta un ricorso per inadempimento in data 17 giugno 2004, chiedendo alla Corte di dichiarare che la Repubblica Italiana, avendo rinnovato 329 concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche senza previa gara d'appalto, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE, ed in particolare ha violato il principio generale di trasparenza nonché l'obbligo di pubblicità derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE.⁸

A denotare come la causa rivesta una notevole importanza in un'ottica transazionale vi sono gli interventi di altri Stati europei, quali Danimarca e Spagna, a sostegno dell'Italia. I giudici di Lussemburgo (nello specifico la IV Sezione) si trovano, in data 13 settembre 2007, a doversi esprimere per la prima volta su una problematica nuova, con potenziali ripercussioni di notevole entità sia a livello economico che legislativo.

La Corte di Giustizia, dopo essersi occupata, nella prima parte, del contesto normativo italiano pone particolare attenzione sul fatto che, in seguito ad una denuncia presentata da un operatore privato del settore delle scommesse ippiche, il 24 luglio 2001 la Commissione ha inviato alle autorità una lettera di diffida ai sensi dell'art. 226 CE, la quale attirava la loro attenzione sull'incompatibilità con

⁶ La decisione si basa sul decreto legge 28 dicembre 2001, n. 452 (pubblicato in GU n. 301 del 29 dicembre 2001), convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 2002, n. 16 (pubblicata in GU n. 49 del 27 febbraio 2002), il quale ha disposto che le vecchie concessioni sarebbero state riattribuite ai sensi del decreto n. 169/1998. In base a ciò il commissario straordinario designato dall'UNIRE ha emanato la decisione 14 ottobre 2003, n. 107, la quale ha prorogato le concessioni già assegnate al fine di procedere alla determinazione delle somme da versare da parte dei concessionari fino al termine di scadenza dell'ultimo pagamento, individuato al 30 ottobre 2001.

⁷ Tale apertura è sancita dall'art. 22, comma 11, della legge n. 289/2002 (finanziaria per l'anno 2003), il quale consente a tutte le società di capitali di prendere parte alla gara per l'attribuzione delle concessioni per la raccolta di gioco su base sportiva ed ippica.

⁸ Il testo della sentenza è integralmente consultabile in *Raccolta*, 2007, 1-7083.

il principio generale di trasparenza e con l'obbligo di pubblicità, derivanti dagli artt. 43 CE e 49 CE, del sistema italiano di concessione dell'esercizio delle scommesse ippiche e, in particolare, del rinnovo, previsto dalla decisione controversa, delle 329 vecchie concessioni attribuite all'UNIRE senza gara.

In seguito a tale presa di posizione da parte della Commissione, il governo italiano ha risposto con lettere datate 30 novembre 2001 e 15 gennaio 2002, annunciando la predisposizione nonché l'adozione della legge 27 febbraio 2002, n. 16, la quale prevede che le vecchie concessioni siano riattribuite ai sensi del decreto n. 169/1998, ossia tramite una gara a livello comunitario, mantenendole in vita fino alla loro definitiva riattribuzione.

Tali lettere non hanno avuto un esito concreto, fatto che ha portato la Commissione ad emettere, il 16 ottobre 2002, un parere motivato, invitando la Repubblica italiana ad adottare le misure necessarie per conformarsi ad esso entro due mesi dalla sua ricezione. Non essendoci stato alcun adempimento la Commissione decide di far propria la posizione sostenuta da *Stanley* introducendo il ricorso trattato nella causa C260/04.

La Corte, con la causa C-260/04, dichiara fondato il ricorso della Commissione, affermando che «*la Repubblica italiana, avendo rinnovato 329 concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche senza previa gara d'appalto (con il d.l. 28 dicembre 2001, n. 452, convertito in legge 27 febbraio 2002, n. 16), è venuta meno agli obblighi del Trattato CE sulla libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, e in particolare ha violato il principio generale di trasparenza nonché l'obbligo di garantire un adeguato livello di pubblicità alle gare*».⁹

La Corte pone a sostegno della sua decisione il fatto che «*l'attribuzione della gestione e della raccolta di scommesse ippiche in Italia deve essere considerata una concessione di servizio pubblico(...) e dalla giurisprudenza della Corte, e in particolare dalla sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, emergerebbe che le autorità nazionali che procedono ad una tale attribuzione sono tenute ad osservare il divieto di discriminazione e il principio di trasparenza al fine di garantire un adeguato livello di pubblicità, che consenta l'apertura del mercato dei servizi alla concorrenza nonché il controllo sull'imparzialità dei procedimenti di aggiudicazione*».¹⁰

Secondo i giudici europei «*il principio della parità di trattamento e il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza comportano, in particolare, un obbligo di trasparenza che permette all'autorità pubblica concedente di assicurarsi che tali principi siano rispettati. Tale obbligo di trasparenza gravante sulle anzidette autorità consiste nella garanzia, a favore di ogni potenziale offerente, di un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura della concessione di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle*

⁹ Corte di Giustizia, cit., punto 38.

¹⁰ Corte di Giustizia, cit., punto 10.

*procedure di aggiudicazione».*¹¹

Nel caso in esame, appare evidente la totale mancanza di procedure di gara per attribuire le concessioni per la raccolta delle scommesse ippiche. Questa mancanza, «*viola il principio generale di trasparenza nonché l'obbligo di garantire un adeguato livello di pubblicità. Infatti, il rinnovo senza gara delle 329 vecchie concessioni impedisce l'apertura di dette concessioni alla concorrenza ed il controllo sull'imparzialità delle operazioni di aggiudicazione».*¹²

Una possibile deroga a tali procedure potrebbe essere giustificata da motivi imperanti di interesse generale (quali la tutela dei consumatori, la prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco, la prevenzione di turbative dell'ordine sociale), o dalle deroghe espressamente previste dagli artt.45 CE e 46 CE.

Nonostante il governo italiano adduca come giustificazione quella di sottrarre il controllo sul settore delle scommesse ippiche all'infiltrazione della criminalità organizzata, la Corte sottolinea come «*il rinnovo delle vecchie concessioni dell'UNIRE senza gara non è idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla Repubblica italiana ed eccede quanto necessario per evitare che gli operatori attivi nel settore delle scommesse ippiche siano coinvolti in attività criminose o fraudolente».*¹³

Inoltre, non possono essere considerati come motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare la restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato, quelli di garantire ai concessionari la continuità, la stabilità finanziaria ed un congruo rendimento per gli investimenti realizzati nel passato, come già affermato in altri interventi dei giudici europei.¹⁴

Lo Stato italiano viene, quindi, formalmente invitato a conformarsi ai dettami di tale sentenza, predisponendo una gara per il rinnovo delle 329 concessioni ippiche.¹⁵

Analizzando a fondo la sentenza della Corte di Giustizia europea appare evidente come questa possa essere indubbiamente ricondotta all'interno del percorso

¹¹ Corte di Giustizia, cit., punto 24.

¹² Corte di Giustizia, cit., punto 25.

¹³ Corte di Giustizia, cit., punto 34.

¹⁴ Corte di Giustizia, sentenza del 6 giugno 2000, causa C-35/98, *Verkooijen*, in Raccolta, 2000, 1- 4071, punto 48. Sul punto, in dottrina, si veda L. Gasso, *Libertà di stabilimento e concessioni per l'esercizio di scommesse*, in *Giur. It.*, 2007, 128.

¹⁵ Secondo J. Whittaker, *managing director* di *Stanleybet International*, «*la decisione della Commissione mostra la sua determinazione nel voler definitivamente rimuovere l'illegalità nel sistema consessorio italiano e noi non possiamo che esprimere il nostro apprezzamento per tale posizione. Le Autorità Italiane non hanno altra scelta che aprire il mercato delle scommesse sportive alla concorrenza cosa che, al di là delle apparenze, non è avvenuta. Problemi rilevanti permangono e la Commissione ha confermato che è inaccettabile. Mi piace ripetere la mia posizione: non sono contrario ad una regolamentazione del mercato delle scommesse sportive, purché sia fatta in modo da assicurare uno spazio di partecipazione a tutti i giocatori».* L'intervista completa è disponibile on line all'indirizzo web www.jamma.it/articolo.asp?id=14759 (2008).

cominciato con la sentenza Zenatti¹⁶ del 1999 e passato per la sentenza Gambelli¹⁷ del 2003 e quella Placanica¹⁸ del 2007. Viene confermata, infatti, una graduale azione posta in essere dalla Corte di Giustizia, finalizzata ad equilibrare il contenuto della riserva statale con il principio di libertà nella prestazione dei servizi.¹⁹ La Corte, se da un lato, lascia agli Stati la scelta circa l'opportunità di mantenere il regime interno di riserva, dall'altro, demolisce le disposizioni che non appaiono indispensabili per le finalità che intendono perseguire gli Stati stessi, cercando un equilibrio tra le esigenze espresse nei paesi membri di mantenere il regime di Monopolio e la necessità di rispettare il principio della libera prestazione dei servizi.²⁰ La presa di posizione della Corte di Giustizia viene rafforzata il 7 aprile 2008, in seguito alla colpevole inerzia dello Stato italiano (motivata anche dalla tutela delle posizioni e degli interessi degli attuali concessionari ippici), dall'invio, da parte della Commissione Europea, di una lettera di costituzione in mora, a norma dell'art. 228 CE, con la richiesta di conformarsi immediatamente alla sentenza della Corte di Giustizia europea concernente l'assegnazione di concessioni per l'esercizio delle scommesse sulle corse ippiche senza ricorrere a procedure di appalto.

4. *Il valzer dei bandi*

Il governo italiano, posto di fronte alla necessità di ottemperare al *dictum* della Corte di Giustizia, si muove per la prima volta in sede di conversione del Decreto Legge 8 aprile 2008, n. 59 (cd. decreto «salva infrazioni»), inserendo l'art. 4-bis, il quale rimette ad un provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (di seguito: AAMS), la determinazione delle modalità di attribuzione dei diritti di apertura dei punti di raccolta delle scommesse ippiche, conformandole al principio della procedura di evidenza pubblica.²¹

L'art. 4-bis sancisce l'emanazione di un apposito bando di gara entro il 31

¹⁶ Corte di Giustizia UE, sentenza del 21 ottobre 1999, causa C-67/98, *Zenatti*, in *Raccolta*, I-7289.

¹⁷ Corte di Giustizia UE, sentenza del 6 novembre 2003, causa C-243/01, *Gambelli e altri*, in *Raccolta*, I-13031. Per un approfondimento sulla sentenza Gambelli si veda A. CORRADO, *Commento alla sentenza Gambelli*, in *Guida al Dir.*, 2003 e L. ZAGATO, *Caso Gambelli: la Corte di Giustizia riformula il proprio giudizio sulla normativa italiana in materia di scommesse*, in *Europa e Diritto Privato*, 2005, I, 206.

¹⁸ Corte di Giustizia UE, sentenza del 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, *Placanica e altri*, in *Raccolta*, I-1891.

¹⁹ Sulla criticità della normativa italiana in riferimento all'ordinamento comunitario si era già espresso G.M. RUOTOLO, *Il regime italiano del gambling all'esame della Corte di Giustizia: rien ne va plus?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2007, 1399.

²⁰ Questa posizione è sostenuta da V. DE FALCO, *Riserve statali nei servizi di gestione e raccolta di scommesse ippiche e fattori di convergenza con l'ordinamento comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, I, 427-431.

²¹ Il via libera definitivo alla conversione del Decreto avviene il 5 maggio 2008 ad opera del Senato.

agosto 2008. Nel frattempo le 329 agenzie ippiche oggetto della decisione dei giudici comunitari devono rimanere operanti «*al fine di garantire la continuità nella gestione del servizio di raccolta e accettazione delle scommesse*». ²² Particolare enfasi viene posta sulla garanzia della continuità nella gestione del servizio di raccolta e accettazione delle scommesse, in quanto le 329 agenzie storiche rappresentano la parte preponderante del sistema di raccolta delle scommesse ippiche, con incassi nel 2007 pari a 1214 milioni di euro (59,2% del totale nazionale). ²³ Il 26 agosto 2008 viene quindi pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, ²⁴ il bando di gara per il rinnovo delle concessioni ippiche. Tale bando, fin dall'inizio, non ha vita facile. Concessionari ed operatori manifestano più volte la loro perplessità sul contenuto e sulle modalità, lamentandosi in particolare dei tempi ristretti per poter presentare l'adeguata documentazione e della mancata pubblicazione del capitolato d'oneri.

In aggiunta a queste perplessità *Stanley*, continuando nella sua linea di netta opposizione già espressa a livello nazionale ²⁵ e comunitario, ²⁶ chiede il ritiro del bando e l'immediata rimessione in termini, pochi giorni dopo la sua pubblicazione. Il *bookmaker* di Liverpool, dopo 10 giorni in cui AAMS gli aveva negato l'accesso alla documentazione di gara per la riassegnazione delle concessioni ippiche storiche, decide, il 5 settembre 2008, di chiedere provvedimenti urgenti al giudice amministrativo, per vedere riconosciuto il suo diritto di accesso, così come previsto nel bando. ²⁷ La brevissima e travagliata vita di questo bando termina, in

²² L'emendamento governativo non riguarda solamente le 329 concessioni storiche, ma anche i 210 punti vendita che, previsti dal Bando Bersani del 2006, non erano stati mai assegnati.

²³ Si veda il sito web www.agipronews.it (3 febbraio 2009).

²⁴ Bando di gara pubblicato in GUCE n. S164 del 26 agosto 2008.

²⁵ Si vedano TAR Sardegna, sentenza 26 gennaio 2001, n. 28 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Cagliari/Sezione%201/2000/200000470/Provvedimenti/CA_200100028_SE.DOC. TAR Calabria, sentenza 10 ottobre 2002, n. 2395 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Catanzaro/Sezione%201/1996/199601670/Provvedimenti/CZ_200202395_SE.DOC. TAR Abruzzo, Sezione L'Aquila, sentenza 30 luglio 2005, n. 661 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Laquila/Sezione%201/2005/200500010/Provvedimenti/AQ_200500661_SE.DOC. TAR Abruzzo, sentenza 20 ottobre 2005, n. 867 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Laquila/Sezione%201/2004/200400649/Provvedimenti/AQ_200500867_SE.DOC. Consiglio di Stato, sentenza 14 luglio 2006, n. 5644 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/webcds/frmSentenza.asp?val=200605644&nrg=&nomedoc=&tipo=SE&sez=6.

²⁶ Si vedano Corte di Giustizia UE, sentenza del 6 novembre 2003, causa C-243/01, *Gambelli e altri*, in *Raccolta* 1-13031. Corte di Giustizia UE, sentenza del 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, *Placanica e altri*, in *Raccolta*, 1-1891.

²⁷ Secondo John Whittaker, CEO di *Stanley*, «*la gara per la riassegnazione delle concessioni ippiche storiche inizia nel peggiore dei modi possibili. E' intollerabile che i nuovi entranti siano immediatamente messi in una situazione di svantaggio, venendo privati di tempo vitale per la preparazione delle offerte. Non si può non pensare che l'Amministrazione italiana ancora una volta cerchi di favorire i vecchi concessionari, eludendo nei fatti la sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2007, in causa C-260/04. Noi chiediamo formalmente all'AAMS di ritirare il bando, e di rimetterne uno nuovo, con termini tali da consentire in effetti a tutti, in*

maniera definitiva, l'8 ottobre 2008, con una nota divulgata da AAMS²⁸ in cui si motiva la decisione con la «*richiesta di chiarimenti da parte della Commissione delle Comunità europee in merito all'interpretazione delle disposizioni dell'art. 4-bis del decreto legge n. 59 dell'8 aprile 2008, convertito dalla legge 6 giugno 2008, n. 101*». Un secondo tentativo prende spunto da una decisa svolta governativa operata mediante l'emanazione della legge 19 novembre 2008, n. 184, la quale, occupandosi dell'ambito dei giochi e delle scommesse, prevede una gara di dimensioni notevoli, relativa a 3000 concessioni per la raccolta di gioco su base ippica e sportiva (e non più solo ippica), arrivando a quell'integrazione tra ippica e sport avviata per la prima volta dal Decreto Bersani.²⁹

In base a questo deciso cambiamento normativo, particolarmente apprezzato dagli operatori del settore, i Monopoli emanano, il 12 dicembre 2008, un nuovo bando, il quale però, paradossalmente ed ironicamente, risulta *ab origine* già invalidato da contemporanei sviluppi politici.

Infatti nella legge finanziaria per il 2009, approvata definitivamente una settimana dopo (19 dicembre 2008), viene inserito un emendamento che modifica la legge n.184/2008. In particolare, viene previsto che le 3000 nuove concessioni non sarebbero più state relative a giochi ippici e sportivi, bensì soltanto ippici, segnando quindi un passo indietro, una sorta di ritorno al passato.

Inoltre, come ultimo tentativo di tutela, viene spostato il termine di decadenza delle 329 agenzie storiche dal 31 gennaio 2009 al 31 marzo 2009.

5. *Il bando di gara definitivo e le successive vicende*

Finalmente, al terzo tentativo, lo Stato italiano riesce ad emanare un bando definitivo, il quale sfocierà in una vera e propria gara con tanto di attribuzione attualmente *in itinere* di concessioni ippiche e definitiva risoluzione delle problematiche evidenziate dall'Unione Europea.

Il 3 febbraio 2009 viene pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea,³⁰ il nuovo bando di gara per l'assegnazione di 3000 diritti ippici, secondo le modifiche apportate dalla Finanziaria alla legge n. 184/2008.

Questo bando, da tempo atteso e auspicato, presenta comunque alcuni problemi di non facile risoluzione. La prima problematica riguarda la previsione, per i soggetti già titolari di una concessione precedentemente conseguita per l'esercizio e la raccolta su rete fisica di scommesse su base ippica o sportiva, della riduzione del 25% dell'importo da versare ai Monopoli di Stato, subordinata

condizioni di parità delle armi, l'organizzazione, la preparazione e la presentazione delle offerte». In tal senso si veda il sito web www.agipronews.it.

²⁸ La nota è consultabile sul sito AAMS all'indirizzo web www.aams.itsite.php?page=20081008154454698 (2009).

²⁹ Art. 38, comma 2 ed art. 38, comma 4, decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, con il quale si procede ad un ampio numero di liberalizzazioni in vari settori dell'economia italiana, incluso quello delle scommesse sportive.

³⁰ Bando di gara 2009/S 22-031597 pubblicato in GUCE n. S22 del 3 febbraio 2009.

all'indicazione delle concessioni da revocare, prevista dall'art. 13, comma 1, del Capitolato d'oneri.³¹ Tale previsione, infatti, va a danneggiare sia i concessionari già attivi che, a fronte di un recupero del 25%, andrebbero a perdere diritti acquisiti due anni prima (in seguito al Decreto Bersani) senza adeguato recupero economico, sia i non concessionari, che indicano tale riduzione come un aiuto illegittimo concesso ad alcuni partecipanti alla gara a dispetto di altri, favorendoli ed alterando l'imparzialità della stessa.

Il secondo problema riguarda la riduzione, operata dalla Finanziaria per il 2009, dell'operatività di dette concessioni alla sola raccolta del gioco su base ippica, eliminando quindi la possibilità di prevedere una mono-concessione che includa il gioco ippico ed il gioco sportivo, molto apprezzata dagli operatori in quanto avrebbe garantito semplicità ed uniformità sia gestionale che economica. Tale previsione, con un altro cambio di rotta, è stata recuperata nella Legge Comunitaria 2009³² la quale prevede, a fronte di un pagamento di 300.000 Euro, una mono-concessione comprendente tutti i prodotti attualmente commercializzati dagli operatori di settore (scommesse sportive, scommesse ippiche, concorsi a pronostici, *skill games*), con la possibilità di integrazione, previo pagamento di ulteriori 50.000 Euro, con la raccolta on-line del bingo.³³

La Commissione Europea, a causa del prolungamento della validità delle concessioni storiche dal 31 gennaio 2009 al 31 marzo 2009, chiede all'Italia, il 19 febbraio 2009, di ottemperare alla sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia il

³¹ La disposizione testualmente prevede che «l'importo da versare è ridotto del 25% (venticinqueper cento) nei confronti dei soggetti già titolari per concessione precedentemente conseguita di diritti di esercizio e raccolta in rete fisica di scommesse su base ippica o sportiva. Si fa riferimento ai concessionari di giochi pubblici di cui all'articolo 38, commi 2 e 4, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni ed integrazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 ed ai concessionari risultati aggiudicatari a seguito delle gare pubbliche espletate in base al DPR n. 169 dell'8 aprile 1998 e al DM n. 174 del 2 giugno 1998. la riduzione è subordinata all'indicazione delle concessioni da revocare di cui al paragrafo 4.3 ed avviene in ragione del numero delle concessioni stesse secondo il prospetto predisposto nel supporto informatico di cui al paragrafo 6.1, nel quale il candidato dovrà indicare la riduzione richiesta a fronte delle singole offerte formulate».

³² Atto camera n. C.2320-BIS-B, approvato definitivamente il 23 giugno 2009, non ancora pubblicato.

³³ L'articolo 22, comma 16, stabilisce che i soggetti di cui al comma 13, lettera b), che chiedono la concessione per l'esercizio e la raccolta a distanza dei giochi di cui al comma 11, lettere da a) a f), al fine di ampliare ovvero completare la gamma dei giochi per i quali gli stessi sono già abilitati all'esercizio e alla raccolta a distanza, versano all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato il contributo di cui al comma 15, lettera f), nelle seguenti misure:

a) euro 300.000, per i concessionari del gioco previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29, relativamente a domande di concessione riferite ai giochi di cui al comma 11, lettere da a) ad e);

b) euro 50.000, per i concessionari di esercizio a distanza dei giochi di cui all'articolo 1, comma 287, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, relativamente a domande di concessione riferite al gioco di cui al comma 11, lettera f);

13 settembre 2007.³⁴ La Commissione pone l'accento sul fatto che i contratti con i vecchi concessionari non siano ancora stati conclusi e che la legge sia stata modificata allo scopo di prorogarne l'efficacia fino al 31 marzo 2009. All'Italia vengono dati due mesi di tempo per conformarsi alla sentenza della Corte di Giustizia europea.

Il travagliato *iter* della vicenda prosegue il 5 marzo 2009 con la presentazione, di fronte al Tar Lazio, di un ricorso contro il bando da parte di otto società concessionarie per l'ippica. La richiesta avanzata è quella dell'annullamento dell'intero bando facendo leva sul contenuto dell'art. 4, comma 5, lett. f) del Capitolato d'onori, il quale sancisce l'esclusione dalla partecipazione alla gara per i soggetti «*che abbiano, essi stessi o i componenti dei relativi organi societari, controversie legali pendenti nei confronti di AAMS, per le quali non è ancora intervenuto il giudicato*». Tale previsione, effettivamente, risulta di dubbia legittimità, soprattutto se letta alla luce degli artt. 3, 24 e 110 della Costituzione, andando a precludere il diritto di difesa per quei soggetti che, in presenza di controversie pendenti, avrebbero dovuto rinunciare alle stesse al fine di adempiere agli obblighi previsti dal Capitolato d'onori per la partecipazione alla gara. Il rischio è molto alto, in quanto qualsiasi contrattempo comporterebbe lo slittamento della chiusura della procedura oltre il 31 marzo 2009, data posta come *extrema ratio* dal governo italiano e non più posticipabile, visti gli interventi dell'Unione Europea. Il Tar Lazio accoglie il ricorso delle otto società con l'ordinanza numero 1153 dell'11 marzo 2009,³⁵ ammettendole con riserva alla gara, in quanto sussistono i presupposti per accogliere l'istanza cautelare proposta, sospendendo quindi gli effetti delle clausole che impedivano l'accesso alla gara per i concessionari con contenziosi aperti con i Monopoli di Stato. In seguito a tale ordinanza altri concessionari ottengono, mediante vari decreti presidenziali, l'ammissione con riserva alla gara per le 3000 nuove concessioni per l'ippica. Per tutti quanti viene fissato il 10 giugno 2009 come data per la discussione nel merito dei ricorsi. Il 23 marzo torna protagonista *Stanley*, la quale diffida i Monopoli di Stato nel revocare di nuovo la decadenza delle 329 concessioni, fissata di lì ad una settimana.

L'atto di diffida prevede «*la revoca, una volta per tutte e immediatamente, delle 329 concessioni storiche assegnate senza gara, la cui illegalità originaria continua a contaminare senza rimedio il funzionamento del mercato*», ricordando «*l'obbligo che grava sui funzionari di AAMS – che non potranno farsi scudo di provvedimenti legislativi emanati in violazione del diritto comunitario – di disapplicare la normativa interna contrastante con il diritto comunitario e con le*

c) euro 350.000, per i concessionari di rimanenti giochi, non già abilitati alla loro raccolta a distanza, relativamente a domande di concessione riferite ai giochi di cui al comma 11, lettere da a) a f).

³⁴ Si veda l'indirizzo web www.jamma.it/articolo.asp?id=18935 (2009).

³⁵ Tar Lazio, ordinanza 11 marzo 2009, n. 1153 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Roma/Sezione%202/2009/200901807/Provvedimenti/RM_200901153_OS.DOC.

*sentenze della Corte di Giustizia».*³⁶

Con il termine del 31 marzo sempre più vicino, la sospirata apertura delle buste viene più volte rinviata, a causa delle problematiche sorte nel corso della procedura (che sarebbero state facilmente evitate muovendosi con le dovute tempistiche ed evitando una vera e propria corsa contro il tempo), costringendo AAMS ad inviare, il 26 marzo 2009, le lettere di revoca ufficializzanti il distacco delle 329 agenzie ippiche storiche alla mezzanotte del 31 marzo, così come stabilito dalla Finanziaria 2009 e richiesto a gran voce dalla diffida operata da Stanley.

Nella lettera di AAMS viene ufficialmente comunicato che «*a decorrere dal 1° aprile 2009 sarà disposto il distacco del collegamento al totalizzatore nazionale*» e si stabilisce che i competenti uffici regionali garantiranno «*la continuità della gestione contabile*». Questa presa di posizione, seppur inevitabile, getta nell'assoluto panico un settore già in notevole difficoltà, il quale si trova con il rischio concreto, nella settimana successiva, di un calo di oltre il 50% nei volumi di gioco raccolti, con conseguente crisi economica ed occupazionale. Gli operatori ostili ad AAMS, *in primis Stanley*, invece, plaudono pubblicamente all'intervento dei Monopoli, lodandone la tempestività e la correttezza.³⁷

La vicenda quindi sembra avviarsi verso una conclusione che avrebbe dato adito a polemiche e problematiche notevoli, viste le ripercussioni economiche di una eventuale chiusura (seppur momentanea) sia a livello di fatturato che di danno d'impresa, nonchè per la tempistica dei provvedimenti emanati dallo Stato italiano (si ricordi che la sentenza cui conformarsi era stata emanata il 13 settembre 2007, non propriamente a ridosso del termine del 31 marzo 2009³⁸). Ma la questione regalerà ancora una serie notevole di colpi di scena.

Il primo intervento si registra nel Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009, dove, malgrado le attese degli operatori del settore, non emerge alcun provvedimento per impedire la decadenza delle concessioni. Si passa poi alla difesa commerciale dell'UNIRE che, per limitare i danni, decide di aumentare la programmazione dell'ippica nazionale, ovvero le corse sulle quali è possibile scommettere all'interno dei cd. «*corner*» (piccoli punti vendita diversi dai negozi e regolati dalle concessioni assegnate nel 2006 in seguito al bando Bersani), portando a 16 (numero massimo consentito), le corse inserite in questo palinsesto.

Una difesa giuridica viene invece messa in atto da Assosnai, la quale

³⁶ Il comunicato è disponibile on line all'indirizzo web <http://bet.stanleyint.com/main.it.php> (2009).

³⁷ In una nota ufficiale di Stanley, pubblicata sul proprio sito internet <http://bet.stanleyint.com/main.it.php> (2009), si legge che «*Stanley è suo malgrado spesso critica dell'operato dei Monopoli, ma questa volta dobbiamo plaudire alla tempestività e alla correttezza della risposta che è stata data alla nostra diffida di lunedì 23 marzo. A questo punto sono impensabili, e sarebbero indifendibili, colpi di coda legislativi dell'ultima ora per richiamare le vecchie concessioni dall'aldilà*».

³⁸ Secondo AAMS sull'espletamento e definizione della gara hanno inciso negativamente varie vicissitudini, aggravate da un contenzioso attivato a ridosso del termine di presentazione delle domande di partecipazione, contenuto nel bando di gara. Si veda www.agiprnews.it (1 aprile 2009).

presenta il 30 marzo, al Tar Lazio, la richiesta di un decreto presidenziale urgente per sospendere in via cautelare il provvedimento di revoca delle 329 agenzie ippiche storiche. Secondo Francesco Ginestra, presidente del sindacato Assosnai, «*la revoca delle 329 agenzie ippiche storiche, senza la partenza delle nuove concessioni, rischia di mettere in serio pericolo l'ippica. Le agenzie storiche da sole raccolgono circa il 60% del volume complessivo e non si può lasciare questo patrimonio in balia di soggetti non autorizzati e clandestini, anche per ragioni di ordine pubblico. Speriamo che le istituzioni trovino una via di sostegno alla nostra tesi anche tramite un atto amministrativo*».³⁹ La motivazione della richiesta di Assosnai si basa sul voler garantire la continuità della raccolta tra le vecchie agenzie storiche e le nuove concessioni, già prevista dalla finanziaria 2009.

Il Tar Lazio, però, ribalta nuovamente l'esito della vicenda accogliendo, il 31 marzo 2009, la richiesta di Assosnai di sospendere il provvedimento di distacco per le 329 agenzie storiche. A stretto giro di posta segue una pioggia di decreti presidenziali che estendono tale sospensione anche agli altri concessionari storici,⁴⁰ alcuni dei quali, dopo essersi visti staccare dal totalizzatore nazionale (alla mezzanotte del 1 aprile sono state distaccate 70 agenzie), si vedono riattivare la concessione, in virtù dei decreti presidenziali, entro il 2 aprile,⁴¹ minimizzando quindi il danno ed ottenendo un risultato che, se da un lato, viola il *dictum* dell'Unione Europea, dall'altro, evita ingenti danni alle imprese del settore e, aspetto ancora più importante, salva migliaia di posti di lavoro.⁴²

Un'ulteriore conferma di questo orientamento giurisprudenziale si ha con l'ordinanza del Tar Lazio n. 1621 del 9 aprile 2009⁴³ quando la seconda sezione del Tar Lazio accoglie il ricorso presentato da Sisal-Matchpoint contro il provvedimento di revoca per le agenzie storiche emanato dai Monopoli di Stato. I giudici amministrativi ritengono sussistenti i presupposti «*per la sospensione del provvedimento di distacco fino al completamento della procedura selettiva in corso*» riguardante le nuove concessioni ippiche messe a bando. Gli operatori del settore, a questo punto, tentano di esporre le loro ragioni anche di fronte agli organi comunitari. La Ilio spa, società concessionaria per la raccolta di scommesse ippiche

³⁹ In tal senso si veda il sito web www.agiprnews.it (30 marzo 2009).

⁴⁰ Tra i primi ad intervenire possiamo notare Ladbrokes, Cogetech, Sisal.

⁴¹ La sospensione della revoca per le 329 agenzie storiche, secondo quanto disposto nei decreti presidenziali, avrà effetto fino alla camera di consiglio del 29 aprile 2009.

⁴² In seguito a numerose polemiche il Direttore per le Strategie e per i Giochi di AAMS, Antonio Tagliaferri, ha emesso un comunicato, ribadendo come AAMS abbia sempre attuato le decisioni dei giudici, che i bandi di gara sono governati dalle norme che li prevedono e che AAMS ha l'obbligo di dare esecuzione a norme approvate dal Parlamento. Viene sottolineato come «fuor di dubbio» sull'espletamento e definizione della gara per l'affidamento dei 3000 punti di gioco hanno inciso negativamente le varie vicissitudini sopra esposte, per di più aggravate anche da un contenzioso attivato a ridosso del termine ultimo di presentazione delle domande di partecipazione al bando di gara. In tal senso, si veda il sito web www.agiprnews.it (2 aprile 2009).

⁴³ Tar Lazio, sez. II, ordinanza 9 aprile 2009, n. 1621 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Roma/Sezione%202/2009/200902435/Provvedimenti/RM_200901621_OS.DOC.

e sportive, promuove una petizione alla Commissione europea e al Parlamento europeo per il rinvio dell'esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia Europea,⁴⁴ chiedendo che le istituzioni europee esprimano con urgenza la loro posizione al riguardo e che adottino ogni provvedimento, di natura generale o individuale, idoneo ad evitare ingiusti danni ai firmatari e agli aderenti alla petizione e a riconoscere, pur nel rispetto della sentenza della Corte di Giustizia, il loro insostituibile ruolo a garanzia della trasparenza e dei controlli pubblici nell'esercizio delle attività di scommesse.⁴⁵

6. *L'assegnazione delle concessioni*

Dopo vari mesi che hanno visto il susseguirsi di colpi di scena, più o meno prevedibili ed auspicabili, l'ultima fase del procedimento per adempiere alla sentenza della Corte di Giustizia Europea prende il via il 28 aprile 2009, con l'apertura delle buste contenenti le offerte economiche presentate dagli operatori di settore.⁴⁶

Dopo l'ennesimo intervento del Tar Lazio⁴⁷ arriva, finalmente, l'attesa pubblicazione da parte di AAMS dei concessionari che si sono aggiudicati i diritti relativi al bando per 3000 nuove agenzie ippiche.⁴⁸ La vicenda, nonostante sembri ormai conclusa con esito positivo, subisce un ennesimo contrattempo legato ad una divergenza di interpretazioni. Si è già analizzato come il Tar Lazio abbia concesso la sospensione della revoca delle concessioni, nel corso della gara, fino alla fine della procedura di assegnazione dei nuovi diritti. In altre parole, i

⁴⁴ Tale petizione è stata oggetto, inoltre, di un'interrogazione parlamentare presentata alla Camera dei Deputati, dall'on. Silvano Moffa (Pdl), al fine di «*conoscere quali iniziative il Governo intenda promuovere e quali istanze proporre nei confronti delle Istituzioni comunitarie competenti al fine di ottenere il rinvio dell'esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia europea*». Al riguardo, si veda il sito web www.agiprnews.it (28 aprile 2009).

⁴⁵ Secondo la Illo «*nonostante le positive pronunce cautelari in sede amministrativa, vi è ancora il rischio che gli stretti tempi richiesti dalle istituzioni comunitarie affinché la Repubblica italiana dia esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia europea, siano incompatibili con la procedura selettiva in corso e con i conseguenti adempimenti richiesti dalle norme sull'ordine pubblico*». Al riguardo, si veda il sito web www.agiprnews.it (17 aprile 2009).

⁴⁶ A fronte di una base d'asta di 85.000 euro l'offerta più corposa risulterà quella dell'Agenzia Ippica Cento, pari a circa 161.000 euro. Il numero dei diritti richiesti è stato pari a 796, a fronte di 3000 concessioni disponibili. Tutte le offerte sono disponibili on line all'indirizzo web www.aams.it.

⁴⁷ In data 30 aprile 2009 il Tar Lazio, con 52 ordinanze sospensive, accoglie i ricorsi presentati dai concessionari ippici storici contro il provvedimento di revoca emanato dai Monopoli di Stato «*tenuto conto del bilanciamento degli interessi coinvolti*», confermando l'orientamento espresso il 9 aprile con l'accoglimento di un analogo ricorso presentato da Sisal – Matchpoint. Viene ribadito come i concessionari storici potranno continuare ad operare fino al completamento della procedura selettiva in corso. Si veda ad esempio Tar Lazio, ordinanza 30 aprile 2009, n. 1955 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Roma/Sezione%202/2009/200902571/Provvedimenti/RM_200901955_OS.DOC.

⁴⁸ L'elenco completo è disponibile on line all'indirizzo web www.aams.it/site.php?page=20090204130143563 (2009).

concessionari auspicano, a buon motivo, di ritenere terminata la procedura con la conclusione di tutti gli adempimenti formali che rendano tale concessione pienamente operativa (nello specifico: pubblicazione dell'elenco degli assegnatari, invio di tutti i documenti necessari, pagamento delle spettanze, collegamento della nuova concessione con il totalizzatore nazionale).

AAMS, invece, non sembra dello stesso avviso, ritenendo la procedura conclusa con la semplice pubblicazione dell'elenco degli aggiudicatari, dando quindi il via alla procedura di distacco delle 329 agenzie storiche il 7 maggio 2009, inviando una nota in cui si annuncia il distacco del collegamento «*entro le prossime 48 ore*». Beffa ulteriore, tale nota viene inviata proprio alla vigilia del *126° Derby Italiano*, sicuramente la più importante corsa nazionale, in programma il 9 maggio 2009. Oltre a questo, gli esperti del settore segnalano come tale distacco possa comportare un danno tra 1 e 1,5 milioni di euro giornalieri, in un settore già di per sé in crisi e con poche prospettive di rilancio. La situazione si prospetta quindi alquanto delicata e da più parti arrivano richieste ad AAMS di effettuare una scelta basata sul buon senso per non mortificare ulteriormente il settore ippico.⁴⁹ Di contro, AAMS si trincerava nuovamente dietro all'adempimento di un dovere legato alla legge e alle decisioni giurisprudenziali,⁵⁰ pur assicurando almeno il salvataggio delle giocate sul Derby Italiano in quanto il distacco sarebbe stato disposto nell'arco delle 48 ore successive alla ricezione della lettera da parte dei concessionari.

L'ultima parola spetta ancora ai tribunali. Il Tar del Lazio, l'8 maggio 2009, sospende, con una serie di decreti presidenziali,⁵¹ l'efficacia della nota AAMS

⁴⁹ Raffaele Palmieri (presidente Sicon): «Prendiamo atto del provvedimento di AAMS, ma non lo condividiamo affatto. Ancora una volta c'è mancanza di buon senso in questa posizione. AAMS avrebbe potuto interpretare in modo differente la situazione (...). L'ippica ha bisogno di continuità e di rilancio, e non di stop». Francesco Ginestra (presidente Assosnai): «Sono esterrefatto, mi sembra che stavolta ci sia stato davvero un eccesso di zelo da parte dell'Amministrazione, quasi un atto persecutorio nei confronti dei concessionari ippici storici. Si è voluto far presto, troppo presto, nonostante la decisione del Tar e l'assegnazione delle nuove concessioni decisa appena 24 ore fa. In altri casi, invece, mi sembra che i prodotti di gioco siano stati tutelati». Si veda il sito web www.agiprnews.it (7 maggio 2009).

⁵⁰ Luca Turchi (dirigente ufficio scommesse AAMS): «Deve risultare chiara una cosa: in questa vicenda i Monopoli da Stato hanno fatto soltanto quello che dovevano, niente di più e niente di meno. Bisogna ricordare la successione dei fatti: c'è stata una sentenza della Corte di giustizia Europea, seguita da una legge nazionale, che imponeva la cessazione entro il 31 marzo delle vecchie concessioni. In base alla legge noi negli ultimi giorni di marzo abbiamo inviato le lettere di distacco, a cui i concessionari hanno risposto facendo ricorso al Tar. E cosa ha disposto il Tar? Che le concessioni sarebbero rimaste attive fino alla conclusione del procedimento di gara. Ora il procedimento è concluso e noi abbiamo inviato le lettere per il distacco. Facendo, lo ribadisco, nè più nè meno quello che dovevamo fare. (...) Buon senso? E' una nozione che in questa vicenda non c'entra. E nemmeno l'eccesso di zelo». Al riguardo, si veda il sito web www.agiprnews.it (7 maggio 2009).

⁵¹ La seconda sezione del Tar Lazio emana 16 decreti presidenziali di sospensione per l'efficacia della nota AAMS. Si veda ad esempio Tar Lazio, decreto presidenziale 8 maggio 2009, n. 2062 disponibile on line all'indirizzo web www.giustiziaamministrativa.it/DocumentiGA/Roma/Sezione%202/2009/200902486/Provvedimenti/RM_200902062_DC.DOC.

sul distacco delle cosiddette 329 agenzie ippiche storiche. Il provvedimento dei giudici amministrativi è valido in attesa della discussione sulla sospensiva fissata per il 27 maggio, sperando di attivare entro quella data i nuovi punti vendita aggiudicatari del bando. La tanto attesa fine della vicenda si avvicina con ulteriori ordinanze del Tar Lazio,⁵² il quale accoglie i ricorsi che chiedevano la prosecuzione dell'attività per le agenzie ippiche storiche, limitando il dispositivo dell'ordinanza alle società aggiudicatarie del nuovo bando di gara.

Secondo i giudici del Tar Lazio «*va disposta la sospensione del distacco dal totalizzatore nazionale limitatamente alle sole ricorrenti aggiudicatarie, considerato che le stesse, in base alla nuova convenzione, dovranno di nuovo ottenere il collegamento con il totalizzatore (...). La disattivazione del collegamento con il totalizzatore risulta inutile ed antieconomica in quanto, in base alla nuova convenzione, le società aggiudicatarie avranno comunque diritto ad ottenerlo di nuovo*».⁵³ L'orientamento dei giudici amministrativi sembra porre finalmente al riparo i concessionari storici. Si garantisce, infatti, la prosecuzione dell'attività fino al nuovo collegamento con il totalizzatore nazionale conseguente all'esito positivo della nuova gara, mettendo al riparo le società da eventuali prese di posizione da parte di AAMS. Resta il problema di cosa penseranno i giudici comunitari di fronte a questa difesa operata dalle giurisdizioni nazionali, sperando che i tempi brevi dell'aggiudicazione dei nuovi diritti possano, in qualche modo, mitigare eventuali prese di posizione sfavorevoli da parte di Bruxelles. Gli stessi operatori del settore, seppur rassicurati dalle ordinanze del 27 maggio, rimangono comunque piuttosto scettici, in particolare per l'esclusione dall'ambito delle ordinanze di tutte quelle società che hanno partecipato al bando non in via diretta, ma tramite società costituende (New.co.), per evitare rischi di perdita delle concessioni già detenute dovute alle divergenze interpretative sul testo del bando di gara.⁵⁴ Tale esclusione porrebbe a serio rischio la posizione di queste società che, non vedendosi espressamente garantite avverso il distacco dal totalizzatore nazionale, rischierebbero di dover seguire il normale iter procedurale, giudicato inutile ed anti-economico dal Tar Lazio, con conseguenti problematiche inerenti la continuità della raccolta, che verrebbe inevitabilmente pregiudicata. Per questo motivo si diffonde, tra le società che hanno partecipato al bando con una nuova società, controllata dall'attuale concessionaria storica (si veda Snai), la convinzione della necessità di un nuovo ricorso al Consiglio di Stato per vedere tutelata la

⁵² Il Tar Lazio emana, il 28 maggio 2009, ben 35 ordinanze che accolgono i ricorsi dei vari operatori. Si veda ad esempio Tar Lazio, ordinanza 28 maggio 2009, n. 2414 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Roma/Sezione%202/2009/200902563/Provvedimenti/200902414_05.XML.

⁵³ Il problema, in base al disposto, si ha per quelle società, come Snai, che hanno partecipato al bando non in prima persona, ma per mezzo di una controllata che si è aggiudicata 300 diritti. I giudici laziali, infatti, hanno respinto il ricorso presentato dalla società di Porcari, per la proroga dell'apertura delle agenzie ippiche storiche, proprio per non aver Snai partecipato al bando.

⁵⁴ In particolare ci si riferisce, come riportato nella nota precedente, a Snai, l'operatore più grande del settore.

propria attività.⁵⁵

La convinzione che si sia consolidata, finalmente, una situazione di sicurezza per gli operatori del settore viene ribadita alcuni giorni dopo quando la seconda sezione del Tar Lazio dichiara l'improcedibilità dei ricorsi sull'annullamento di alcune clausole del bando per le nuove agenzie ippiche, discussi finalmente nel merito.⁵⁶ Secondo i giudici amministrativi, tali ricorsi sarebbero improcedibili per sopravvenuta carenza d'interesse, mettendosi in risalto come i ricorrenti oramai abbiano acquisito una posizione certa, essendosi aggiudicati i diritti senza le clausole relative ai contenziosi aperti con i Monopoli di Stato.

Una soluzione, quella dell'improcedibilità, decisamente gradita agli operatori,⁵⁷ i quali vedono finalmente la luce in questa annosa vicenda ed aspettano solamente la fine delle procedure burocratiche per la piena operatività delle nuove concessioni, al fine di dedicarsi, esclusivamente, al rilancio di un settore fortemente in crisi e debilitato ancora di più dall'incertezza endemica vissuta negli ultimi tre anni.

7. Conclusioni

Dopo ventuno mesi, una sentenza della Corte di Giustizia, numerosi provvedimenti del Tar Lazio, tre bandi di gara, una costituzione in mora e un ordine di ottemperanza da parte dell'Unione Europea, si avvia finalmente alla conclusione una delle vicende simbolo che testimoniano la confusione regnante nel settore dei giochi e delle scommesse.

Una normativa confusa, spesso contraddittoria, un orientamento giurisprudenziale ondivago e inflazionato da decreti presidenziali, un continuo contrasto con gli organi comunitari: questi gli elementi caratterizzanti di quello che, nonostante tutto, è uno dei settori più in crescita nell'economia italiana attuale. Se è lecito supporre che sia sopraggiunta la fine dell'annosa vicenda riguardante le concessionarie storiche, sicuramente permangono, in un'ottica generale, notevoli problemi nel settore dei giochi e delle scommesse. Il problema del conflitto tra normativa comunitaria e normativa italiana continua senza sosta, come dimostrano gli sviluppi, oramai quotidiani, legati a *Stanley*⁵⁸ e a tutti gli altri operatori stranieri

⁵⁵ La necessità di proporre appello al Consiglio di Stato, in via cautelativa, contro l'ordinanza del Tar è stata chiaramente espressa da Assosnai. Al riguardo, si veda il sito web www.agiprnews.it (1 giugno 2009).

⁵⁶ Tar Lazio, decreto 11 giugno 2009, n. 5577 disponibile on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Roma/Sezione%202/2006/200609418/Provvedimenti/200905577_07.XML.

⁵⁷ Secondo l'avvocato Alberto Colabianchi «*si tratta di una soluzione brillante, ma singolare, che nella sostanza accoglie i ricorsi degli operatori evitando di trascinare la questione di fronte alla Corte Costituzionale e alla Corte di Giustizia Europea*». Al riguardo, si veda il sito web www.agiprnews.it (10 giugno 2009).

⁵⁸ L'annosa vicenda coinvolgente *Stanley* è oramai un caso emblematico della confusione regnante nel settore delle scommesse, avendo dato luogo a tre sentenze della Corte di Giustizia Europea (sentenza Gambelli, sentenza Placanica e sentenza sul rinnovo delle concessioni ippiche senza

che, in virtù dei principi comunitari di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi, decidono di entrare in Italia senza acquisire una licenza, come invece imporrebbe la normativa del nostro paese. A questo si aggiunge il notevole contrasto tra le normative dei vari paesi componenti l'Unione Europea, dove si alternano paesi piuttosto aperti (Gran Bretagna su tutti, Malta, ma anche Italia), paesi in via di apertura (Francia, Finlandia) e paesi con una normativa ancora piuttosto chiusa (Germania, Olanda).

La normativa italiana, tutto sommato, è abbastanza avanzata e garante della concorrenza se comparata con il contesto comunitario, avendo oramai aperto a tutti gli operatori l'accesso ai bandi di gara, avendo predisposto un sistema di licenze funzionale e con paletti accettabili e legittimi, ed avendo oramai recepito le direttive degli organismi comunitari, salvo alcuni punti dubbi per quanto riguarda gli operatori dotati di licenza acquisita in un altro paese dell'Unione Europea.

D'altra parte, la normativa del nostro paese necessita assolutamente di una armonizzazione con quella dell'Unione Europea, ma anche con quella degli altri Stati dell'UE, visti i recenti sviluppi del mercato che stanno importando, in Italia, giochi e forme di scommesse assolutamente transnazionali e potenzialmente configuranti un mercato unico. Si pensi al successo internazionale del poker online, al prossimo lancio in Italia di modalità di gioco già presenti in altri paesi come le *Videolotteries* (VLT) ed il *cash game* nel poker, e allo sviluppo *in itinere* della modalità di gioco *peer-to-peer* nelle scommesse sportive, già diffusa e molto popolare in altri Stati europei.

L'auspicio è quello di una normativa unica europea, un mercato unico in cui non esistano più giochi leciti in Italia ed illeciti in Germania, o società operanti

bando), varie pronunce dei tribunali italiani (riportate nella nota 7) e centinaia di provvedimenti delle locali prefetture riguardanti la chiusura di vari centri di trasmissione dati (CTD) dell'operatore di Liverpool, in quanto privi delle autorizzazioni ex art. 86 e art. 88 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (di seguito: TULPS). La situazione nel 2009 vede una progressiva apertura dei Tribunali Amministrativi nei confronti di *Stanley*, come si evince dalla sentenze del Gip del Tribunale di Roma (07/04/09), del Gip del Tribunale di Sondrio (19/05/09) e l'ordinanza del Tribunale del Riesame di Torino (26/05/09), oltre all'ordinanza della terza Sezione della Corte di Cassazione del 16/04/09 che, seppur contraddittoria, contiene elementi a favore di *Stanley* (anche se la Corte ha affermato come il Decreto Bersani abbia determinato una consistente liberalizzazione del mercato, oltre a non essere legittima una disapplicazione in toto della disciplina nazionale che creerebbe un vuoto normativo molto pericoloso). Ma la confusione continua a regnare sovrana. Basti vedere come nell'ultimo mese il Tar Piemonte, respingendo il ricorso di un centro trasmissione dati collegato a *Stanley*, al quale la questura di Torino aveva negato il rilascio della licenza di pubblica sicurezza, abbia affermato come «*concessione e licenza di pubblica sicurezza perseguono entrambe, in modi diversi ma complementari, la medesima finalità di prevenire abuso e possibili infiltrazioni criminali in questo tipo di attività, e quindi gli articoli 88 del TULPS, nel sottoporre a monopolio statale e a regime concessorio, oltre che autorizzatorio, l'attività di raccolta e di gestione delle scommesse, introducono una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi in ambito comunitario compatibile con gli articoli 43 e 49 del Trattato CE, in quanto diretta a soddisfare ragionevoli esigenze di tutela dell'ordine pubblico*». Di parere diametralmente opposto si rivela il TAR Calabria (sez. Catanzaro), che accoglie il ricorso presentato da *Stanley* invitando la questura di Cosenza a

in Gran Bretagna ma non operanti in Italia. Un settore unico, con una normativa univoca per tutti gli Stati e gli operatori che, acquisendo una licenza in uno dei paesi dell'Unione Europea, possano operare in ciascuno degli Stati facenti parte dell'UE, senza alcun tipo di problema legale. Il tutto condito con un portfolio di giochi e scommesse ampio ed comune, per sfruttare un settore che, inutile negarlo, è in netta espansione e, in un periodo di crisi come attuale, può rappresentare un volano economico ed occupazionale da non sottovalutare,⁵⁹ prescindendo da sterili valutazioni etiche che mal si abbinano a molte delle concrete politiche attuate dagli Stati stessi.

riesaminare la richiesta di autorizzazione di pubblica sicurezza, precedentemente negata, in quanto *«la sentenza Placanica ha stabilito che la contrarietà ai principi comunitari della normativa italiana in tema di concessione deriva, più che dalle concessioni stesse, dalle concrete modalità con cui il regime concessorio è stato disciplinato, e quindi attuato»*. In tutto questo il Consiglio di Stato, intervenendo sull'argomento con la sentenza n. 204/2009, pur negando l'accoglimento del ricorso presentato da *Stanley*, per la prima volta fa cenno alla scissione tra il requisito della concessione e il rilascio dell'autorizzazione di polizia per l'esercizio delle scommesse.

⁵⁹ Lo Stato italiano ha già compreso le potenzialità del settore dei giochi delle scommesse, che vanno ben al di là dei ricavi scaturiti dalla tassazione. Nel recente Decreto Legge n. 39 del 28 aprile 2009 (cd. Decreto Abruzzo), convertito in legge n. 77 del 24 giugno 2009, GU n. 147 del 27 giugno 2009, i fondi per finanziare la ricostruzione dei territori martoriati dal sisma del 6 aprile 2009 vengono individuati nel settore dei giochi e delle scommesse, con notevoli cambiamenti ed aperture (posta minima di gioco per le scommesse sportive ad 1 euro, lancio del concorso ippico V7 avvenuto il 3 luglio 2009, lancio delle VLT, lancio del «*cash game*» nel poker ed altro). Una decisione che ha scatenato polemiche, ma che appare come un chiaro segnale della consapevolezza dell'enorme potenzialità del settore dei giochi e scommesse che, paradossalmente, continua a crescere approfittando della crisi degli altri settori dell'economia mondiale.

Bibliografia

- A. CORRADO, *Commento alla sentenza Gambelli*, in *Guida al Diritto*, 2003.
- V. DE FALCO, *Riserve statali nei servizi di gestione e raccolta di scommesse ippiche e fattori di convergenza con l'ordinamento comunitario*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2008, I, 427- 431.
- L. GASSO, *Libertà di stabilimento e concessioni per l'esercizio di scommesse*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2007, 128.
- G.M. RUOTOLO, *Il regime italiano del gambling all'esame della Corte di Giustizia: rien ne va plus?*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2007, 1399.
- L. ZAGATO, *Caso Gambelli: la Corte di Giustizia riformula il proprio giudizio sulla normativa italiana in materia di scommesse*, in *Europa e Diritto Privato*, 2005, I, 206.