

Spettabile **Associazione SAPAR**
Servizi per Apparecchi Pubbliche Attrazioni Ricreative

Via Antonio Salandra n. 1/a
00187 ROMA

A MANI

Anticipata a mezzo e-mail

**LA COMPATIBILITÀ DELLA VIGENTE NORMATIVA NAZIONALE IN
MATERIA DI APPARECCHI DA GIOCO SENZA DISTRIBUZIONE DI VINCITE
IN DENARO CON IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

L'Associazione SAPAR - Servizi per Apparecchi Pubbliche Attrazioni Ricreative, con sede in Roma, in vista delle più ampie iniziative da assumere presso gli organi istituzionali (nazionali ed europei) e fermi gli approfondimenti che si renderanno necessari anche in conseguenza dell'evoluzione dei processi regolatori oggi *in itinere*, ha chiesto allo scrivente di svolgere una prima indagine, di seguito compendiata, circa la compatibilità della vigente normativa italiana in materia di apparecchi da gioco senza distribuzione di vincite in denaro con il diritto dell'Unione europea.

I. - BREVI CENNI SUL QUADRO NORMATIVO VIGENTE.

1. La ricostruzione del vigente quadro normativo extratributario relativo alla disciplina degli apparecchi da gioco e intrattenimento senza vincita in denaro deve necessariamente prendere le mosse dall'art. 1 D. Lgs. n. 496 del 1948, recante "*Disciplina delle attività di giuoco*", con il quale si stabilisce che "*l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di*

*concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono **riservati allo Stato***”.

L’organizzazione ed esercizio dei giochi e delle scommesse erano originariamente affidati al Ministero delle Finanze ed al Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali – successivamente, al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), all’Unione Nazionale Incremento Razze Equine (UNIRE), autorizzati ad organizzare le scommesse e ad affidare la loro gestione a terzi in eventi posti sotto il loro controllo e, infine, all’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), poi divenuta, a decorrere dal 1° dicembre 2012, **Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)** a seguito dell’incorporazione *ex lege* sancita con D.L. n. 95/2012, convertito nella L. n. 135/2012 – con facoltà di gestirli direttamente o indirettamente *“per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità”*.

Ad avviso della giurisprudenza, la *ratio* storica della riserva allo Stato dell’organizzazione e dell’esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, risiede *“nei rilevanti interessi coinvolti nel gioco, quali le esigenze di contrasto del crimine e, più in generale, di ordine pubblico, di fede pubblica, la necessità di tutela dei giocatori, di controllo di un fenomeno che è suscettibile di coinvolgere flussi cospicui di denaro a volte di provenienza illecita e non a caso le norme sul gioco sono inserite nel*

*TULPS*¹.

Il legislatore sembra aver strutturato un sistema basato essenzialmente sulla riserva pubblica dei servizi di gioco, ovverosia sulla titolarità *ab origine* degli stessi in capo ai predetti Ministeri, enti ed amministrazioni, e sulla possibilità di affidamento ad altri soggetti secondo lo schema della “concessione-contratto”, previa individuazione dei contraenti privati secondo le procedure dell’evidenza pubblica anche in conformità a quanto previsto dall’art. 30 D. Lgs. n. 163/2006².

Coerente con il regime di riserva allo Stato appare poi la previsione di un regime concessorio ed autorizzatorio di pubblica sicurezza³.

Nell’ordinamento nazionale italiano, gli strumenti tipici per l’esercizio delle attività di gioco e scommessa sono costituiti, infatti, dalla concessione e dalla licenza di polizia.

L’unica eccezione al duplice regime “vincolistico” è costituita dagli apparecchi di intrattenimento che non distribuiscono vincite in denaro, non collegati alla rete telematica dell’Amministrazione Finanziaria, per la gestione, anche indiretta, dei quali non è necessario munirsi di una concessione, essendo sufficiente il possesso di titoli autorizzatori, costituiti, in particolare, dall’autorizzazione di cui all’art. 86 T.U.L.P.S. e dalle certificazioni e dai nulla osta rilasciati dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

2. In estrema sintesi, gli apparecchi da gioco senza distribuzione di vincite

¹ Cfr., T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II, 31 maggio 2005, n. 4296.

² Cfr., Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 settembre 2005, n. 5203.

³ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 settembre 2007, n. 4657.

in denaro risultano disciplinati dalle seguenti fonti normative:

- a) dall'**art. 38 L. n. 388/2000**, il quale, quanto alla disciplina, equipara sostanzialmente gli apparecchi da intrattenimento senza distribuzione di vincite in denaro a quelli di cui all'art. 110, comma 6, lett. a) T.U.L.P.S.

Tale disposizione assoggetta, infatti, tutti gli operatori di filiera (produttori, importatori, distributori e gestori) ad un gravoso regime di autorizzazione preventiva – il quale deve accompagnare gli apparecchi in tutta la “catena” delle eventuali cessioni – in quanto richiede obbligatoriamente agli stessi non soltanto il possesso dell'**autorizzazione di pubblica sicurezza prevista dall'art. 86, comma 3 T.U.L.P.S.** ma anche:

a1) a cura dei **produttori e importatori**, una richiesta di verifica tecnica dell'esemplare di modello di apparecchio che si vuole produrre o importare al fine di accertarne la conformità alle prescrizioni di cui all'art. 110, comma 7 T.U.L.P.S. nonché alle ulteriori “regole tecniche” di produzione e funzionamento.

Secondo quanto si legge nella Circolare prot. n. 2005/6848/Giochi/ADI diffusa dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato il 18 novembre 2005, l'esito positivo della verifica tecnica di conformità del modello prototipale – effettuata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli anche mediante organismi di certificazione e ispezione con essa convenzionati ed aventi i requisiti previsti per la verifica degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 del T.U.L.P.S. – rappresenta una “*condicio*”

sine qua non” per l’intero processo di produzione, distribuzione ed installazione degli apparecchi senza distribuzione di vincite in denaro su tutto il territorio dello Stato.

A seguito dell’espletamento di detta verifica è previsto il rilascio da parte dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli della c.d. “**certificazione di conformità**”, la quale deve necessariamente precedere l’emissione dei c.d. “nulla osta” di distribuzione e messa in esercizio di cui si dirà *infra*.

In particolare, è previsto che siano soggetti ad analoga verifica tecnica anche i semplici **aggiornamenti** dei giochi (c.d. “*upgrade*” del modello omologato).

Invero, solo a seguito dell’emissione di un nuovo “certificato di conformità”, è consentito al produttore e/o all’importatore di procedere alle modifiche concernenti l’aggiornamento dei giochi sugli apparecchi distribuiti in conformità al modello omologato;

a2) sempre a cura degli stessi **produttori e importatori**, una richiesta di rilascio dei c.d. “**nulla osta di distribuzione**” – che, in particolare, deve contenere l’autocertificazione di conformità degli apparecchi (prodotti o importati) all’esemplare di modello certificato – i quali corrispondono parimenti ad un’autorizzazione amministrativa preventiva;

a3) a cura dei **gestori**, una richiesta di rilascio dei c.d. “**nulla osta per la messa in esercizio**”, i quali rappresentano altresì un’autorizzazione amministrativa preventiva;

b) dall’**art. 22, comma 1 L. n. 289/2002**, il quale stabilisce che “*per*

una più efficiente ed efficace azione di prevenzione e contrasto dell'uso illegale di apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento nonché per favorire il recupero del fenomeno dell'evasione fiscale, la produzione, l'importazione e la gestione degli apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento, come tali idonei per il gioco lecito, sono soggette a regime di autorizzazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, sulla base delle regole tecniche definite d'intesa con il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza”.

La citata disposizione, oltre a costituire la fonte normativa delle c.d. “regole tecniche”, conferma non soltanto l’assoggettamento ad un regime di autorizzazione preventiva ma anche l’**assimilazione tra apparecchi da gioco con e senza distribuzione di vincite in denaro**, tanto da affermare nel successivo periodo “*Sulla base delle autorizzazioni rilasciate, previa verifica della conformità degli apparecchi e dei congegni alle caratteristiche stabilite per la loro idoneità al gioco lecito, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, in attesa del collegamento in rete obbligatorio entro il 31 dicembre 2003 per la gestione telematica degli apparecchi e dei congegni per il gioco lecito, organizza e gestisce un apposito archivio elettronico, costituente la banca dati della distribuzione e cessione dei predetti apparecchi e congegni per il gioco lecito”;*

c) dall’**art. 110, comma 7 T.U.L.P.S.**, così come da ultimo

modificato dall'art. 1, comma 475 L. n. 228/2012, il quale considera *“apparecchi e congegni per il gioco lecito”*: i) [lett. a] *“quelli elettromeccanici privi di monitor attraverso i quali il giocatore esprime la sua abilità fisica, mentale o strategica, attivabili unicamente con monete metalliche, di valore complessivo non superiore per ciascuna partita a un euro, che distribuiscono, direttamente ed immediatamente dopo la conclusione della partita, premi consistenti in prodotti di piccola oggettistica, non convertibili in denaro o scambiabili con premi di diversa specie. In tal caso il valore complessivo di ogni premio non è superiore a venti volte il costo della partita”*; ii) [lett. c] *“quelli, basati sulla sola abilità fisica, mentale o strategica, che non distribuiscono premi, per i quali la durata della partita può variare in relazione all'abilità del giocatore e il costo della singola partita può essere superiore a 50 centesimi di euro”*; iii) [lett. c-bis] *“quelli, meccanici ed elettromeccanici differenti dagli apparecchi di cui alle lettere a) e c), attivabili con moneta, con gettone ovvero con altri strumenti elettronici di pagamento e che possono distribuire tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita”*; iv) [lett. c-ter] *“quelli, meccanici ed elettromeccanici, per i quali l'accesso al gioco è regolato senza introduzione di denaro ma con utilizzo a tempo o a scopo”*.

I successivi commi *7-ter*, *7-quater* e *7-quinquies* prevedono poi rispettivamente che: i) con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta del Direttore dell'Agenzia delle Dogane

e dei Monopoli, sentite le Commissioni parlamentari competenti, siano definite le regole tecniche per la produzione degli apparecchi di cui al comma 7 e la regolamentazione amministrativa dei medesimi, *“ivi compresi i parametri numerici degli apparecchi installabili nei punti di offerta, tali da garantire un’effettiva diversificazione di offerta del gioco tramite apparecchi”*; ii) gli apparecchi di cui al comma 7 non siano utilizzabili per le manifestazioni a premio disciplinate dal D.P.R. n. 430/2001 e che i premi ammissibili possono essere costituiti soltanto da *“oggetti di modico valore ovvero tagliandi”*, le cui regole tecniche vengono definite con il Decreto di cui al precedente punto, *“utilizzabili esclusivamente, anche in forma cumulata, per l’acquisizione di premi non convertibili in alcun modo in denaro o per nuove partecipazioni al gioco all’interno del medesimo punto di vendita”*; iii) gli apparecchi di cui al comma 7 utilizzati nel corso dell’anno 2012 come veicoli di manifestazioni a premio siano *“regolarizzabili”*, con modalità definite con il Decreto di cui al punto i), *“dietro pagamento di una somma una tantum di euro 500 ovvero di euro 400 nel caso di comprovato utilizzo stagionale”*, oltre al pagamento dell’imposta sugli intrattenimenti (ISI) di cui all’art. 14-*bis* D.P.R. n. 640/1972⁴.

⁴ Al riguardo, l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con comunicato stampa del 21 ottobre 2015, ha avuto modo di precisare che *“Tali apparecchi sono disciplinati dall’articolo 110, comma 7, del Tulp (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e dal Decreto Direttoriale dell’allora Direttore generale dell’AAMS, adottato d’intesa con il capo della polizia, l’8 novembre 2005, modificato da analogo decreto del 20 aprile 2010. Sulla base di queste disposizioni, gli apparecchi senza vincita in denaro non possono riprodurre il gioco del*

Giova peraltro rilevare come, secondo quanto si legge nella Circolare n. 2/COA/DG/2003 del 10 aprile 2003 emanata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), gli apparecchi meccanici od elettromeccanici (c.d. "AM4") di cui all'art. 14-bis, comma 5 D.P.R. n. 640/1972 (bigliardi e apparecchi simili; apparecchi elettromeccanici attivabili a moneta o gettone qualora non consentano alcuna vincita di premio, bensì il mero prolungamento dell'intrattenimento, come flipper, bigliardini,

Poker e gli altri giochi d'azzardo o da casinò, quali, ad esempio, la roulette, il black jack, lo chemin de fer, il baccarat né giochi di contenuto ritenuto osceno o violento. Questi apparecchi, inoltre, non possono contenere "dispositivi a rulli", "rulli virtuali" ovvero "dispositivi a led od ottici", inerenti alle fasi di gioco, e cioè riprodurre i meccanismi tipici delle slot. L'utilizzo di apparecchi che violano queste prescrizioni è illegale e gli stessi devono essere sequestrati. A questo proposito si comunica che negli ultimi 18 mesi sono stati sequestrati più di 1200 apparecchi senza vincita in denaro di cui al comma 7 dell'art. 110 del TULPS. Ad essi si aggiungono i sequestri di oltre 500 dispositivi tipo "totem" (comma 3-quater dell'art. 7 del D.L. 158/2012) effettuati nello stesso periodo. La legge 228/2012 (legge di stabilità per il 2013) ha previsto l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per aggiornare le caratteristiche tecniche degli apparecchi disciplinati dal citato Decreto Direttoriale e individuare le tipologie di apparecchi di nuova introduzione. Si tratta degli apparecchi meccanici, come, ad esempio, i biliardi e i calcio balilla, e degli apparecchi che possono distribuire tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita per ritirare premi in natura di modico valore (c.d. "ticket redemption"). Ferma restando la illiceità degli apparecchi che riproducono giochi da casinò o i meccanismi tipici delle slot, fino all'emanazione del decreto ministeriale restano valide le regole stabilite dal decreto direttoriale dell'8 novembre 2005 e successive integrazioni. L'Agenzia – dopo aver effettuato una complessa attività di monitoraggio dei nuovi apparecchi, presenti sul mercato nazionale e internazionale, nonché una interlocuzione con i principali produttori e importatori di questi apparecchi - aveva predisposto lo schema di decreto ministeriale che, prima della sua adozione, necessitava dell'esame preventivo da parte degli Organi comunitari (c.d. "stand still"). Durante tali fasi preparatorie è intervenuta la legge di delega fiscale 11.3.2014, n. 23, sulla base della quale è stato predisposto lo schema di decreto delegato di riordino del settore dei giochi, ivi compreso quello degli apparecchi in discorso. Essendo scaduta la delega, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha già avviato l'iter per la riproposizione del decreto ministeriale previsto dal citato articolo 110, comma 7, ed entro pochi giorni lo stesso sarà trasmesso agli Organi comunitari per il preventivo esame ("stand still").

gioco a gettone azionato da ruspe, gioco elettromeccanico dei dardi e apparecchi simili; apparecchi meccanici attivabili a moneta o gettone, qualora non consentano alcuna vincita di premio, bensì il mero prolungamento dell'intrattenimento, come calciobalilla e apparecchi simili; attrazioni per bambini con congegno a vibrazione tipo "*Kiddie Rides*", attivabile a moneta o gettone), "*dal punto di vista della collocazione tipologica prevista dalla legge n. 289 del 2002 [...] non rientrano nelle fattispecie di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 110 del T.U.L.P.S. e, pertanto, non sono soggetti al regime autorizzatorio previsto per i medesimi (nulla osta)*";

- d)** dall'**art. 110, comma 9 T.U.L.P.S.**, il quale assoggetta "a tappeto" ad una fitta schiera di sanzioni amministrative pecuniarie, interdittive e ablatorie (sequestro e confisca), l'esercizio delle attività connesse agli apparecchi da intrattenimento senza distribuzione di vincite in denaro (importazione, distribuzione, gestione, consenso all'utilizzo, etc.) ove non risultino provvisti dei suddetti "nulla osta di distribuzione" e "messa in esercizio" o che non siano conformi a quanto stabilito dai commi 6 e 7 del medesimo art. 110 ovvero non rispettino anche soltanto una delle previste "regole tecniche";
- e)** dal **Decreto interdirettoriale 8 novembre 2005**, concernente le "*Regole tecniche di produzione e metodologie di verifica tecnica degli apparecchi da divertimento e intrattenimento di cui all'art. 110, comma 7 del Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.)*", pubblicato sulla G.U.R.I. 10 novembre 2005, n. 262,

il quale ha abrogato il precedente Decreto interdirettoriale 11 marzo 2003, concernente le definizioni delle regole tecniche previste dall'art. 22, comma 1 L. n. 289/2002.

Tale Decreto è stato successivamente modificato con **Decreto interdirettoriale 20 aprile 2011**, pubblicato sulla G.U.R.I. 10 maggio 2011, n. 107, a seguito delle criticità evidenziate dalla Commissione Europea nell'ambito della procedura di infrazione 2005/5055 (poi archiviata), secondo la quale il quadro normativo italiano e la sua applicazione creano ostacoli all'importazione in Italia di apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento che non distribuiscono premi in denaro⁵.

Il menzionato Decreto, dopo aver richiamato “*ragioni di ordine e sicurezza pubblica*” ed “*esigenze sia produttive che fiscali*” in linea con quanto stabilito dall'art. 22, comma 1 L. n. 289/2002, contiene un nutrito elenco di c.d. “**regole tecniche**” – le quali, come si vedrà meglio *infra*, altro non sono che requisiti di natura generale relativi all'accesso alle attività di servizio, oggetto peraltro di obbligatoria “notifica” ai sensi della Direttiva 98/34/CE (oggi 2015/1535/UE) – da rispettare qualora si intenda procedere

⁵ In particolare, le questioni esaminate dalla Commissione Europea erano le seguenti: i) il divieto di commercializzazione di taluni apparecchi da intrattenimento che simulano giochi d'azzardo (ad esempio, apparecchi da intrattenimento che simulano il poker, il chemin de fer, il blackjack, il baccarat e il ventuno); ii) il divieto di commercializzazione di apparecchi da intrattenimento basati sull'azzardo; iii) i costi dei test e delle procedure di autorizzazione per gli apparecchi da intrattenimento; iv) la mancata notifica dell'obbligo di apporre dispositivi di identificazione elettronica sugli apparecchi da intrattenimento; v) spese amministrative e di altro tipo per l'autorizzazione degli apparecchi da intrattenimento e vi) l'obbligo di avere un rappresentante in Italia per gli importatori di apparecchi da intrattenimento.

all'importazione, produzione, gestione e installazione di apparecchi da gioco senza distribuzione di vincite in denaro⁶.

f) dalle Circolari dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, non pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ma esclusivamente sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, tra le quali si ricordano, senza pretesa di

⁶ In estrema sintesi e senza alcuna pretesa di completezza, in forza della normativa in commento, gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 7, lettera a) T.U.L.P.S., si caratterizzano per:

- il funzionamento elettromeccanico ovvero con dispositivi meccanici attraverso i quali si possa specificamente esercitare l'abilità del giocatore;
- la mancanza di monitor;
- l'assenza di dispositivi a rulli, rulli virtuali ovvero dispositivi a led od ottici, inerenti le fasi del gioco;
- l'interazione con il giocatore, al fine di consentirgli di esprimere la propria abilità fisica, mentale o strategica, con esclusione di elementi di gioco basati specificamente su alea programmata;
- l'erogazione dei premi consistenti in piccola oggettistica (di valore non superiore a venti volte il costo della partita per un massimo di 20 euro), direttamente da parte dell'apparecchio, immediatamente dopo la conclusione della partita, con esclusione della possibilità di conversione del premio stesso in denaro ovvero in altri premi di qualunque specie;
- l'attivazione degli stessi unicamente con l'introduzione di monete metalliche di valore complessivo non superiore, per ciascuna partita, ad 1 euro.

Sempre secondo la stessa normativa, gli apparecchi di cui al comma 7, lettera c) si caratterizzano per:

- la presenza di una scheda di gioco;
- l'assenza di qualsiasi vincita;
- la variabilità della durata della partita, in funzione del livello di abilità espresso dal giocatore durante la partita;
- l'interazione con il giocatore al fine di consentirgli di esprimere la sola abilità fisica, mentale o strategica e l'assenza di qualsiasi componente aleatoria;
- il costo della singola partita, che può essere superiore a 50 centesimi di euro;
- l'impossibilità di ripetizione della partita ovvero l'accumulo di punti tramutabili in crediti a favore del giocatore per ripetizione di partite.

Tutti gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 7, lettera a) e c), devono infine prevedere meccanismi che rendano impossibile la modifica delle memorie elettroniche e delle componenti meccaniche, oltre a dover essere provvisti di codici identificativi su appositi supporti visibili che ne assicurino l'inalterabilità nonché accompagnati da un'apposita scheda esplicativa.

completezza, la n. 1/COA/DG/2003 del 12 febbraio 2003, la n. 2/COA/DG/2003 del 10 aprile 2003, n. 2/COA/DG/2004 del 6 maggio 2004, la n. 1/COA/ADI/2005 del 9 febbraio 2005, la n. 2/Giochi/ADI/2005 del 18 novembre 2005, poi modificata con la n. prot. n. 2006/17124/Giochi/ADI del 23 maggio 2006, la n. 1/Giochi/ADI/2006 del 17 febbraio 2006, la n. 2006/15305/Giochi/ADI del 10 maggio 2006 e la n. 2010/14081/Giochi/ADI del 22 aprile 2010.

E' bene infine precisare come l'art. 14 L. n. 23/2014 (c.d. "Delega Fiscale"), oggi decaduta per inutile decorso del termine previsto per la sua attuazione da parte dell'Esecutivo, pur prevedendo "*il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici*" in vista del loro "*adeguamento ai più recenti principi, anche di fonte giurisprudenziale, stabiliti al livello dell'Unione europea*", non contenesse alcuna specifica previsione relativa agli apparecchi da gioco senza vincite in denaro.

II. - LA DIRETTIVA 123/2006/CE (C.D. "DIRETTIVA SERVIZI" O "DIRETTIVA BOLKESTEIN").

Com'è noto, la Direttiva 123/2006/CE (c.d. "Direttiva Servizi" o "Direttiva Bolkestein") del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi del mercato interno, pubblicata sulla G.U.U.E. 27 dicembre 2006, si pone come obiettivo essenziale quello di ridurre i vincoli procedurali e sostanziali gravanti sugli operatori economici al fine di favorire la creazione nei vari Stati membri di un regime comune mirato a dare concreta attuazione ai principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi garantiti dal Trattato

dell'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali (c.d. "Carta di Nizza")⁷.

A questo proposito, merita rilevare come, nella giurisprudenza espressa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, l'organizzazione ed esercizio delle attività economiche riferite ai giochi ed alle scommesse riceva in genere la sola qualificazione di attività di "servizi" – definiti alla stregua di "prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione" – rientrando così nel campo di applicazione degli artt. 56 e ss. (ex artt. 43 e ss.) del Trattato.

Del resto, l'importazione e l'esportazione di una merce, in quanto strettamente finalizzate alla prestazione di un servizio, finiscono per rimanere "assorbite" nel servizio stesso e, di conseguenza, sottratte alle norme sulla libera circolazione delle merci⁸.

La menzionata Direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. n. 59/2010, e ad essa sono ispirati tutti gli ulteriori provvedimenti di c.d. "liberalizzazione" varati dal legislatore nazionale, inizialmente tra l'anno 2011 e l'anno 2012, i quali ne hanno precisato la portata e gli effetti nel senso del perseguimento di una "razionalizzazione della regolazione" che tenda alla rimozione dei non più giustificati esistenti limiti di accesso

⁷ Com'è noto, la differenza essenziale tra prestazione dei servizi e stabilimento – il quale importa l'accesso alle attività autonome ed al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e, in particolare, di società alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni relative ai capitali – risiede nel fatto che, mentre i servizi costituiscono un'attività temporanea che non implica la residenza, lo stabilimento consiste nell'"esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata, mercé l'insediamento in pianta stabile in un altro Stato membro" (cfr., CGUE, 23 ottobre 1997, C-158/94, *Commissione/Repubblica italiana*, punti 15-20).

⁸ Cfr., CGUE, 23 ottobre 1997, C-158/94, *Commissione/Repubblica italiana*, punti 15-20.

al mercato (cfr., Corte cost., sentenze nn. 200/2012 e 8/2013).

A seguito del mutato quadro normativo (europeo e nazionale), le attività economiche non possono più incontrare ostacoli a meno che questi ultimi non risultino giustificati dalla documentata ricorrenza di effettivi motivi di interesse pubblico generale e siano ragionevolmente proporzionati rispetto a tali finalità.

Vi è dunque da chiedersi se la sopra descritta disciplina italiana in materia di apparecchi da intrattenimento senza vincite in denaro risulti in linea con il diritto dell'Unione europea, così come implementato a seguito dell'emanazione e del recepimento della Direttiva in discorso.

II.1. - (SEGUE) L'INCLUSIONE DEL GIOCO SENZA VINCITA IN DENARO NELLA DIRETTIVA 123/2006/CE E NEL D. LGS. N. 59/2010.

1. Com'è noto, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera *h*) della c.d. "Direttiva Servizi", rubricato "*Campo di applicazione*", "*la presente direttiva non si applica alle [...] attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse*".

A sua volta, il D. Lgs. n. 59/2010, attuativo della Direttiva medesima, all'art. 7, lettera *d*), conferma che, tra i servizi esclusi dall'applicazione di quest'ultima, risultano soltanto "*il gioco d'azzardo e di fortuna comprese le lotterie, le scommesse e le attività delle case da gioco, nonché alle reti di acquisizione del gettito*" (intendendosi per "gioco d'azzardo" nel lessico europeo i soli servizi di gioco con distribuzione di vincite in denaro).

Da parte sua, il "*Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*", predisposto dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità

europee, ha chiarito che *“l’esclusione di cui all’articolo 2, paragrafo 2, lettera h), comprende i servizi che implicano una **posta di valore pecuniario in giochi di fortuna [...] I giochi di abilità, le macchine da gioco che non danno premi o che danno premi unicamente sotto forma di giocate gratis [...] non rientrano invece nell’esclusione e sono pertanto comprese nel campo di applicazione della direttiva servizi”***.

L’assunto è altresì confermato dal Considerando n. 25) alla Direttiva medesima, in cui si legge *“E’ opportuno **escludere** dal campo d’applicazione della presente direttiva **i giochi con denaro**, ivi comprese le lotterie e le scommesse, tenuto conto della natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l’attuazione di **politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori”***.

Si deve comunque ritenere, sempre sulla base del *“Manuale per l’attuazione della direttiva servizi”*, che *“tali esclusioni sono opzionali nel senso che, qualora lo desiderino, gli Stati membri possono applicare alcuni dei principi e delle modalità generali previsti dalla direttiva servizi [...] In ogni caso, è evidente che le normative nazionali relative ai servizi esclusi devono in ogni caso essere conformi alle altre norme del diritto comunitario, in particolare alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi così come garantite dagli articoli 43 e 49 del trattato CE”*.

2. Per quanto sopra esposto, può dunque ritenersi che i giochi di abilità che non comportano una posta pecuniaria e, in particolare, *“le macchine da gioco che non danno premi o che danno premi unicamente sotto forma di giocate gratis”*, rientrano nel campo di applicazione della *“Direttiva*

Servizi” e nel conseguente processo di c.d. “liberalizzazione”.

Nondimeno, come sopra si è visto, le vigenti previsioni normative in materia di giochi senza vincite in denaro non soltanto muovono dal presupposto dell’esistenza, anche *in parte qua*, della riserva allo Stato – risultando così attratte nell’area del Monopolio pubblico, con conseguente attribuzione delle relative funzioni all’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁹– ma sono modellate sulla scorta della regolazione esistente in materia di apparecchi da gioco che distribuiscono vincite in denaro di cui all’art. 110, comma 6, lett. a) T.U.L.P.S. (c.d. “*Amusement with Prize*” o “*AWP*” o “*newslot*”).

Invero, pur trattandosi di prodotti oggettivamente non comparabili sotto il profilo delle caratteristiche tecniche e che implicano rischi di diversa natura ed entità per l’ordine e per la sicurezza pubblica nonché per i consumatori giocatori, il legislatore nazionale ha ritenuto di assoggettare gli stessi non soltanto ad un unitario regime di autorizzazione – eccezion fatta per la necessità della concessione ministeriale prevista per la sola gestione degli apparecchi con distribuzione di vincite in denaro obbligatoriamente collegati alla rete telematica dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – ma anche alle stesse “regole tecniche” ed alle medesime conseguenze di natura sanzionatoria in ipotesi di loro inosservanza.

⁹ E’ opportuno segnalare che l’art. 6, comma 1 D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 158, avente ad oggetto “*Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico*”, attribuisca espressamente alla Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica del Ministero dello sviluppo economico, la funzione di “*promozione della concorrenza*” nonché quella “*normativa in materia di liberalizzazioni e di semplificazione per le imprese e di requisiti per l’esercizio di attività economiche nei settori del commercio, dell’artigianato e dei servizi e connessi rapporti con l’Autorità garante della concorrenza e del mercato*”.

II.1 - (SEGUE) I “MOTIVI IMPERATIVI DI INTERESSE GENERALE”.

In primo luogo, vi è da interrogarsi se la disciplina recata dalle sopra esaminate disposizioni nazionali appaia o meno giustificata dall’effettiva ricorrenza di “motivi imperativi di interesse generale”.

Tali “motivi” sono espressamente individuati dai principi emergenti dai Trattati dell’Unione europea, così come elaborati in via “pretoria” dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, quale presupposto imprescindibile qualora si intenda disporre restrizioni alle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi dai medesimi garantite.

Invero, come osservato dalla stessa giurisprudenza nazionale, *“la direttiva Bolkestein ha profondamente inciso sullo statuto delle libertà economiche rispetto alle quali, in passato, l’art. 41 Cost. ha costituito un assai debole presidio, consentendo che il loro esercizio potesse essere incondizionatamente subordinato nell’an e nel quomodo a qualunque tipo d’interesse pubblico assunto dal legislatore (ed a cascata dalla p.a.) ad oggetto di tutela. La normativa comunitaria prevede, invece, che l’iniziativa economica non possa, di regola, essere assoggettata ad autorizzazioni e limitazioni (specie se dirette al governo autoritativo del rapporto fra domanda ed offerta), essendo ciò **consentito solo qualora sussistano motivi imperativi di interesse generale rientranti nel catalogo formulato dalla Corte di Giustizia.** La medesima normativa stabilisce, inoltre, che, anche qualora sussistano valide ragioni per adottare misure restrittive della libertà d’impresa, queste debbano essere adeguate e proporzionate agli obiettivi perseguiti”* (così, T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I, 29 gennaio 2014, n. 326).

L'art. 9, par. 1, della Direttiva 123/2006/CE, recepito dall'art. 12 D. Lgs. n. 59/2010, dispone, infatti, che *“gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un **motivo imperativo di interesse generale** e se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva”*¹⁰.

In particolare, i “motivi imperativi di interesse generale” coincidono sostanzialmente con quelli indicati all'art. 8, comma 1, lett. h) del D. Lgs. n. 59/2010 e, quindi, con *“l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori,*

¹⁰ Cfr., altresì, gli artt. 31 e 34, comma 4 D.L. n. 201/2011, convertito nella L. n. 214/2011, secondo cui *“L'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un **interesse generale**, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità”*; cfr., altresì, art. 3 D.L. n. 138/2011, convertito nella L. n. 148/2011, in tema di abrogazione delle restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, secondo cui *“l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”*, affermando un principio, derogabile soltanto in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati, quali: a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica. In giurisprudenza, si vedano T.A.R. Campania - Napoli, 9 settembre 2015, n. 4402; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 12 febbraio 2015, n. 294.

l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale”.

D'altra parte, come puntualizzato dalla stessa “Direttiva Servizi” al Considerando n. 40, *“la nozione [...] cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del Trattato”.*

II.1.2. - (SEGUE) SULL'ONERE DI DIMOSTRARE E DOCUMENTARE LA SUSSISTENZA DEI “MOTIVI IMPERATIVI DI INTERESSE GENERALE”.

Il regime di c.d. “liberalizzazione” non preclude ovviamente agli Stati membri la possibilità di esercitare il proprio potere di interdizione o limitazione delle attività economiche ma detto potere può essere esercitato soltanto a fronte della comprovata esistenza di uno dei suddetti “motivi imperativi di interesse generale”.

Invero, *“i motivi imperativi di interesse generale non consistono in una indimostrata e apodittica affermazione dell'Amministrazione, ma devono sostanziarsi in ragioni concrete e specifiche, che vanno esplicitate e documentate puntualmente”¹¹.*

¹¹ Così, T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. II, 11 gennaio 2011, n. 6; cfr., tra le ultime, T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I, 9 settembre 2015, n. 4402; Consiglio di Stato, Sez. V, 30 giugno 2014, nn. 3271 e 3272 del 2014, secondo cui il fatto che *“il regime di liberalizzazione degli orari sia applicabile indistintamente agli esercizi commerciali e a quelli di somministrazione, non preclude all'amministrazione comunale la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività, per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica; tuttavia, ciò è consentito dal legislatore solo in caso di accertata lesione di*

Devono pertanto essere sempre rispettati i superiori principi di completezza ed attendibilità dell'istruttoria, gravando sulle Autorità nazionali l'onere di dimostrare l'esistenza di un effettivo e reale pericolo per gli interessi pubblici in gioco che sia tale da giustificare l'introduzione, la misura e la consistenza, ossia l'*an* ed il *quomodo*, delle limitazioni alle libertà d'impresa e di iniziativa economica che si intendono apportare (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2094; Id., Sez. VI, 12 gennaio 2011 n. 98; Id., Sez. V, 14 maggio 2014, n. 2452).

Ad avviso della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia, spetta sempre all'Autorità pubblica che invoca tali ragioni imperative comprovare adeguatamente, mediante pertinenti produzioni istruttorie, l'esistenza dei dedotti rischi per gli individuati superiori interessi pubblici (cfr., CGUE, 14 ottobre 2004, C-36/02; Id., 14 marzo 2000, C-54/99, punto 17; CGUE, 14 dicembre 2006, C-257/05, punto 25).

Conseguentemente, in ipotesi di contestazione, l'Amministrazione nazionale non può esimersi dal fornire la prova circa la sussistenza di siffatti rischi e pericoli onde affermare la compatibilità della disciplina vigente in materia di apparecchi da gioco senza distribuzione di vincite in denaro con il diritto dell'Unione europea, non potendo la stessa limitarsi

interessi pubblici tassativamente individuati quali quelli richiamati (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute), interessi che non possono considerarsi violati aprioristicamente e senza dimostrazione alcuna [...] l'art. 50 del D.lgs n. 267/2000 non attribuisce, infatti, all'amministrazione comunale il potere di individuare o disciplinare gli orari degli esercizi commerciali senza vincoli di sorta [...] un'amministrazione, operando restrittivamente nei confronti di operatori economici, non può astenersi dal dimostrare la esistenza concreta di fenomeni pregiudizievoli per la collettività".

ad addurre astratte ragioni di ordine pubblico o di tutela dei consumatori giocatori.

**II.1.3. - (SEGUE) SUI “MOTIVI IMPERATIVI DI INTERESSE GENERALE”
CONNESSI CON L’ORDINE PUBBLICO E LA SICUREZZA.**

1. E’ indubitabile che la disciplina normativa in materia di apparecchi da gioco discende dall’esigenza primaria, avvertita dal legislatore nazionale, di avviare una più efficace azione di prevenzione e contrasto ai fenomeni illeciti connessi all’utilizzo di apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento illegali nonché dal recupero dell’evasione fiscale derivante dagli stessi fenomeni.

A questo proposito, giova nuovamente evidenziare come il preambolo del Decreto interdirettoriale 8 novembre 2005, così come modificato con Decreto interdirettoriale 20 aprile 2011, richiami espressamente “*ragioni di ordine e sicurezza pubblica*”, oltre che “*esigenze sia produttive che fiscali*”.

Vi è tuttavia da interrogarsi se, relativamente agli apparecchi e congegni senza distribuzione di vincite in denaro, vengano effettivamente in rilievo controindicazioni per l’ordine pubblico e la sicurezza tali da legittimare l’assoggettamento dei medesimi ad un regime autorizzatorio sostanzialmente analogo, sia sotto il profilo procedurale che sostanziale, a quello previsto in materia di apparecchi di cui all’art. 110, comma 6 T.U.L.P.S.

Difatti, nel Considerando n. 25) alla Direttiva 123/2006/CE, si legge che “*è opportuno escludere dal campo d’applicazione della presente direttiva i giochi con denaro, ivi comprese le lotterie e le scommesse, tenuto conto*

della natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori”, potendosi pertanto ritenere *a contrario* che tali politiche non risultino, almeno di regola, necessarie né opportune in relazione ai giochi senza vincite in denaro, salvo ovviamente che l'Amministrazione nazionale non ne dimostri rigorosamente la necessità ed adeguatezza per la salvaguardia di superiori interessi pubblici.

Può quindi ragionevolmente ritenersi che i congegni in contestazione, non distribuendo vincite in denaro, non appaiono di per sé suscettibili di integrare alcuna minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Invero, l'ordine pubblico può essere legittimamente invocato dalle Autorità nazionali soltanto nelle ipotesi di “*minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività*” (così, CGUE, 14 marzo 2000, C-54/99, *Église de scientologie*, punto 17), e, in quanto giustificazione di una deroga a principi fondamentali del Trattato, deve essere sempre interpretato in senso restrittivo (cfr., CGUE, 11 settembre 2011, C-347/09).

Al riguardo, secondo gli arresti comunitari, “*il giudice nazionale deve in particolare verificare se le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi, da una parte, e la dipendenza dal gioco, dall'altra, possono costituire un problema e se un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate sia idonea a porre rimedio a siffatto problema*” (cfr., CGUE, 11 settembre 2011, C-347/09, punto 66; Id., 3 giugno 2010, C-258/08, punto 29).

Sulla scorta della divisata giurisprudenza, per esempio, la Corte di

Giustizia ha giudicato “*secondo ogni evidenza infondato*” l’argomento secondo cui ogni impresa di vigilanza dovrebbe costituire una minaccia reale e sufficientemente grave per l’ordine pubblico e la pubblica sicurezza (cfr., 9 marzo 2000, C-355/98, punto 30) e ciò può ovviamente valere – *mutatis mutandis* – anche per gli operatori economici che distribuiscono, gestiscono o consentono l’uso di giochi senza vincite in denaro.

Cosicché, al fine di giustificare la compatibilità del vigente quadro regolatorio con il diritto dell’Unione europea, l’Amministrazione nazionale dovrebbe dimostrare che le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi senza vincite in denaro costituiscono un effettivo problema nel territorio dello Stato – in termini analoghi a quelli implicati dai servizi ludici che comportano erogazione di premi in denaro – e che a tale problema può porsi rimedio soltanto mediante l’approntato regime normativo ed autorizzatorio.

2. In ogni caso, i motivi di ordine pubblico non possono inoltre essere distolti dalla loro propria funzione per essere utilizzati, in realtà, per finalità puramente economiche (cfr., CGE, 28 ottobre 1975, C-36/75, *Rutili*, punto 30).

In particolare, è pacifico che l’aumento delle entrate fiscali non debba farsi rientrare fra le clausole derogatorie enunciate dal Trattato né identificarsi in un “*motivo imperativo di interesse generale*” che l’Autorità di uno Stato membro possa far valere al fine di giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi di tal genere (cfr., da ultimo, CGE, 15 settembre 2011, C-347/09, *Dickinger e Ömer*, punto 55, “*il solo obiettivo di massimizzazione delle entrate dell’Erario non può*

consentire una siffatta restrizione della libertà di prestazione dei servizi”).

Non sarebbe pertanto legittimo invocare ragioni di natura economica o fiscale, ovverosia le “*esigenze sia produttive che fiscali*” di cui sopra si è detto, per predicare il rispetto del diritto dell’Unione europea da parte della normativa italiana in materia di apparecchi da gioco senza distribuzione di vincite in denaro.

II.1.4. - (SEGUE) SUI “MOTIVI IMPERATIVI DI INTERESSE GENERALE” CONNESSI CON LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI-GIOCATORI.

La descritta normativa vigente in materia di apparecchi e congegni senza erogazione di premi in denaro non fa alcun cenno ad esigenze di tutela della salute dei consumatori-giocatori e, pertanto, le stesse non sembrano poter assurgere a “motivo imperativo di interesse generale”.

Invero, l’art. 5 D.L. n. 158/2012, convertito nella Legge n. 193/2012 (c.d. “Decreto Balduzzi” o “Decreto Salute”), ha identificato la c.d. “ludopatia” con il gioco d’azzardo patologico (“G.A.P.”), quale sindrome o dipendenza esclusivamente da gioco con vincita in denaro¹².

In secondo luogo, come si vedrà meglio *infra*, l’obiettivo della tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco risulta incompatibile con una

¹² Il principio fondamentale enunciato dal “Decreto Balduzzi” ha ricevuto un’eco nelle stesse normative regionali, emanate nell’esercizio del potere concorrente in materia di tutela della salute di cui all’art. 117 Cost., in materia di prevenzione degli effetti indotti dal gioco patologico. Ad esempio, la L.R. Toscana n. 85/2014 ha espressamente espunto gli apparecchi da gioco di cui al comma 7 dell’art. 110 T.U.L.P.S. dall’ambito delle previsioni finalizzate alla prevenzione della c.d. “ludopatia”, ridefinendo gli “*apparecchi per il gioco lecito*” attinti dalle disposizioni contenute nella L.R. n. 57/2013 (oggetto di modifica per effetto della menzionata L.R. n. 85/2014) nei soli termini di “*apparecchi e congegni di cui all’articolo 110, comma 6, del regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza)*”, ovverosia limitatamente a quelli che distribuiscono vincite in denaro.

politica di espansione dei giochi d'azzardo, potendo tale politica essere considerata coerente soltanto se le attività illegali presentino una dimensione considerevole e se i provvedimenti adottati siano diretti ad incanalare la voglia di gioco dei consumatori entro circuiti legali (cfr., CGE, 15 settembre 2011, C-347/09, *Dickinger e Ömer*, punto 67).

Tutto ciò non significa ovviamente che possano essere obliterati i diritti dei destinatari dei servizi, ai quali anzi sono dedicati la Sezione 2 del Capo IV della “Direttiva Servizi” ed il Titolo V del D. Lgs. n. 59/2010, dovendo tendenzialmente essere eliminati gli ostacoli incontrati dai consumatori nella fruizione dei servizi medesimi, la quale dovrà essere, per quanto possibile, consapevole ed informata.

II.1.5. - (SEGUE) SULLA COERENZA E SISTEMATICITÀ NEL PERSEGUIMENTO DEI “MOTIVI IMPERATIVI DI INTERESSE GENERALE”.

Sotto il profilo del rispetto del diritto europeo, una normativa nazionale restrittiva – qual è quella che impone di munirsi di preventivi titoli autorizzatori e di osservare determinate “regole tecniche” per l’esercizio di giochi senza vincita in denaro – deve sempre rispondere all’intento di ridurre le occasioni di gioco nell’interesse dei consumatori e/o di combattere la criminalità connessa al gioco stesso in maniera coerente e sistematica (cfr., CGUE, 30 aprile 2014, *Pfleger ed altri*).

Secondo i Giudici di Lussemburgo, infatti, *“spetta ai giudici nazionali assicurarsi, tenendo conto in particolare delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui trattasi, che quest’ultima risponda veramente all’intento di ridurre le occasioni di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico”*;

cosicché, “qualora le autorità di uno Stato membro incitino ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giochi d’azzardo o alle scommesse, affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l’ordine pubblico sociale con riferimento alla necessità di ridurre le occasioni di gioco per giustificare determinate misure restrittive” (Corte di Giustizia, 8 settembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd.*, punti 64 e ss.).

Tale coerenza e sistematicità non sembra tuttavia appartenere all’ordinamento italiano in materia di giochi e scommesse, risultando innegabile la tendenza espansiva dell’offerta su tutto il territorio dello Stato in un’ottica di massimizzazione delle entrate erariali, come dimostra, anche in epoca recentissima, la scelta di mettere “a gara” un numero significativo di nuove concessioni per l’esercizio di giochi con vincite in denaro¹³.

II.2. - I PRINCIPI DI ADEGUATEZZA E PROPORZIONALITÀ.

1. Ciò posto, occorre verificare se la normativa italiana in materia di

¹³ Cfr., art. 1, commi 932 e ss. L. n. 208/2015; cfr., altresì, art. 10-*octies* D.L. n. 16/2012, convertito nella L. n. 44/2012, che ha previsto una procedura per l’aggiudicazione di 2000 nuovi diritti di gioco ippico e sportivo; cfr., altresì, art. 1, commi 636 e ss. legge 147 del 2013, che ha stabilito l’indizione di una procedura per l’affidamento di 228 nuove concessioni per l’esercizio del gioco del bingo nonché dei giochi pubblici con vincite in denaro ad esso connessi; cfr., già, art. 1, comma 75 legge n. 220 del 2010 che ha previsto espressamente l’ampliamento del “portafoglio” dei giochi pubblici; cfr., art. 2, comma 3 D.L. n. 138/2011, convertito nella L. n. 148/2011, secondo cui “*Il Ministero dell’economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con propri decreti dirigenziali adottati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente Decreto, emana tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo tra l’altro introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto, nonché dei giochi numerici a totalizzazione nazionale, variare l’assegnazione della percentuale della posta di gioco a montepremi ovvero a vincite in denaro*”

apparecchi da gioco senza vincite in denaro si ponga in linea con i principi di adeguatezza e proporzionalità scaturenti dalla giurisprudenza delle Corte di Giustizia e consacrati nella “Direttiva Servizi” nonché negli artt. 5 e 12 del Trattato sull’Unione europea (TUE) e 296 del TFUE, poi ripresi dal protocollo n. 2, i quali impongono alle Autorità nazionali di adottare misure congrue e non eccessive rispetto agli scopi perseguiti.

Per costante giurisprudenza, i cennati principi impongono un’indagine “trifasica”, consistente, in primo luogo, nel verificare la “*idoneità*” del provvedimento, ovverosia il “*rapporto tra il mezzo adoperato e l’obiettivo perseguito*”: in virtù di tale parametro “*l’esercizio del potere è legittimo solo se la soluzione adottata consenta di raggiungere l’obiettivo*”.

Impongono, poi, di verificare la sua “*necessarietà*” e cioè di scrutinare l’“*assenza di qualsiasi altro mezzo idoneo ma tale da incidere in misura minore sulla sfera del singolo*”: in tal senso la scelta tra tutti i mezzi astrattamente idonei deve cadere su quella “*che comporti il minor sacrificio*”.

Impongono, infine, di riscontrare l’“*adeguatezza*”, ovverosia la “*tollerabilità della restrizione che comporta per il privato: sotto tale profilo l’esercizio del potere, pur idoneo e necessario, è legittimo solo se rispecchia una ponderazione armonizzata e bilanciata degli interessi, in caso contrario la scelta va rimessa in discussione*” (cfr., per tutte, Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 aprile 2007, n. 1736).

Invero, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia ed all’art. 9, par. 1, della “Direttiva Servizi”, i regimi di autorizzazione possono essere mantenuti non soltanto se non sono discriminatori e giustificati da

un “motivo imperativo di interesse generale” ma anche se risultano proporzionati (cfr., CGUE, 20 febbraio 2001, C-205/99, *Analir*).

D’altro canto, nel nostro ordinamento, il regime di autorizzazione preventiva sono stati espressamente abrogati dall’art. 34 D.L. n. 201/2011, convertito nella L. n. 214/2011, così come devono parimenti considerarsi “*abrogate*” le disposizioni di pianificazione e programmazione (anche territoriale o temporale) autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongano limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati e non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che, in particolare, impediscano, condizionino o ritardino l’avvio di nuove attività economiche o l’ingresso di nuovi operatori economici sul mercato (cfr., art. 1 D.L. n. 1/2012, conv. L. n. 27/2012).

2. Come si è visto, la vigente normativa nazionale assoggetta gli apparecchi senza distribuzione di vincite in denaro ad un gravoso regime di autorizzazione preventiva (c.d. “*ex ante*”) sostanzialmente analogo a quello previsto per gli apparecchi di cui all’art. 110, comma 6, lett. a) T.U.L.P.S.

La produzione, importazione, commercializzazione e installazione dei suddetti apparecchi è infatti condizionata al rilascio di un quadruplice titolo abilitativo (certificazione di conformità, nulla osta di distribuzione, nulla osta per la messa in esercizio, autorizzazione di cui all’art. 86, comma 3 T.U.L.P.S.) nonché al rispetto di una nutrita congerie di c.d. “regole tecniche” del tutto variegata ed eterogenea, sotto comminatoria “a pioggia” di gravose sanzioni amministrative pecuniarie, ablatorie ed

interdittive.

Viene perciò da interrogarsi se gli interessi pubblici in gioco possano essere ragionevolmente perseguiti con misure meno invasive delle libertà economiche degli imprenditori privati, potendo ad esempio risultare sufficiente la presentazione di una semplice comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività (“SCIA”) ovvero l’applicazione del regime del c.d. “silenzio-assenso” onde procedere alla produzione, importazione e commercializzazione dei medesimi congegni anziché imporre un regime autorizzatorio mediante il preventivo obbligatorio rilascio di “certificazioni di conformità” e “nulla osta”¹⁴.

Tutto ciò anche alla luce del disposto di cui all’art. 5, comma 1 L. n. 124/2015 (c.d. “riforma Madia”), allo stato in corso di attuazione, secondo cui *“Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19*

¹⁴ A questo riguardo, nel sopra citato Manuale per l’attuazione della “Direttiva Servizi” si legge che *“In conformità all’articolo 13, paragrafo 4, gli Stati membri devono prevedere che, qualora una domanda non abbia ricevuto alcuna risposta entro il termine stabilito, l’autorizzazione si considererà rilasciata al prestatore. Tale meccanismo di silenzio assenso esiste già in molti Stati membri, come parte di programmi di semplificazione amministrativa a favore delle imprese e dei cittadini. Il meccanismo del silenzio assenso lascia in ogni caso tempo sufficiente alle autorità competenti per esaminare la domanda, in quanto il termine dovrebbe essere stabilito in relazione al tempo necessario per l’esame di una domanda; inoltre, esso decorre solo dal momento in cui viene presentata la documentazione completa (articolo 13, paragrafo 3) [...] In casi specifici, laddove ciò sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, gli Stati membri possono decidere di derogare al meccanismo del silenzio assenso. Questo può essere, ad esempio, il caso di attività ad elevato impatto ambientale. In ogni caso, anche quando gli Stati membri decidano di derogare alla regola generale, essi devono comunque garantire procedure rapide e disporre che le decisioni siano motivate e possano essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale”*.

e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva”.

La citata disposizione pone, infatti, espressamente l'accento sul *“rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità”*.

3. La normativa nazionale dovrebbe comunque tener conto, proprio al fine di prestazione ossequio ai principi di adeguatezza e proporzionalità, del c.d. *“divieto di duplicazione di requisiti e controlli”*.

Difatti, l'art. 10, par. 3, della *“Direttiva Servizi”* stabilisce che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione non possono rappresentare un *“doppione”* rispetto a requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, nelle finalità, a quelli a cui il prestatore è già assoggettato in altro Stato membro o nello stesso Stato membro.

Ai sensi del Considerando n. 61), *“la disposizione relativa al divieto di duplicazione delle condizioni di rilascio dell'autorizzazione non dovrebbe ostare a che gli Stati membri applichino le proprie condizioni specificate nel regime di autorizzazione. Essa dovrebbe prescrivere solo che le autorità competenti, nell'esaminare se le condizioni siano soddisfatte dal richiedente, prendano in considerazione le condizioni equivalenti già soddisfatte dal richiedente in un altro Stato membro. Questa disposizione non dovrebbe prescrivere che siano applicate le condizioni di rilascio dell'autorizzazione previste dal regime di autorizzazione di un altro Stato membro”*.

Deve essere dunque verificato che l'obiettivo di interesse generale non

venga già realizzato dai requisiti ai quali il prestatore è soggetto nello Stato membro di stabilimento.

Anche qualora non sia così – perché nella legislazione dello Stato membro in cui è stabilito il prestatore non esistono requisiti o esistono solo requisiti meno protettivi per i sottesi interessi pubblici – lo Stato membro di destinazione deve valutare, caso per caso, se esistono altre misure meno restrittive per raggiungere l’obiettivo perseguito rispetto all’obbligo di munirsi di una previa autorizzazione.

Senonché, l’art. 8 del Decreto interdirettoriale 8 novembre 2005, avente ad oggetto *“Metodologie della verifica tecnica”*, dopo aver precisato, al comma 4, che, nell’effettuazione della verifica tecnica possono essere impiegate eventuali metodologie alternative, adottate in conformità a norme tecniche nazionali degli Stati membri dell’Unione europea *“purché le stesse assicurino un livello di sicurezza equivalente a quello garantito dalle previsioni di cui agli articoli 7 e 8”*, si limita a prevedere che non sono soggetti ad ulteriore verifica tecnica *“quegli elementi di funzionamento dei modelli di apparecchi”* rispetto ai quali, in base a *“certificati rilasciati da autorità nazionali ovvero da organismi di certificazione accreditati in altri Stati membri dell’Unione europea”*, siano desumibili *“livelli di immutabilità e di sicurezza equivalenti a quelli previsti dalle disposizioni contenute nel presente decreto”*.

4. Gli oneri che possono derivare per gli operatori economici interessati devono infine essere ragionevoli – ovverosia, non devono rappresentare un ostacolo economico significativo, alla luce della natura dell’attività e dell’investimento di norma necessario per svolgerla – e commisurati ai

costi delle procedure di autorizzazione, pena altrimenti la violazione del principio di proporzionalità¹⁵.

II.3. - I PRINCIPI DI TRASPARENZA E CHIAREZZA.

Resta, infine, da chiedersi se il sistema autorizzatorio configurato dalla normativa vigente si fondi su criteri resi pubblici preventivamente e, comunque, pienamente accessibili e trasparenti, dovendo le procedure amministrative essere assistite da adeguate forme di pubblicità e non risultando, in ogni caso, possibile richiedere agli operatori interessati adempimenti istruttori e produzioni documentali non conoscibili prima della presentazione delle relative istanze.

Infatti, secondo quanto si legge nella Guida all'utente della Direttiva Servizi, pubblicata dal Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *“le procedure per il rilascio devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità”*, così come previsto dagli artt. 10, par. 2 della “Direttiva Servizi” e 14 D. Lgs. n. 59/2010, il quale richiede che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione siano chiare e inequivocabili, oggettive, trasparenti, accessibili e rese pubbliche preventivamente.

La chiarezza si riferisce dunque alla necessità che i criteri siano facilmente

¹⁵ A questo proposito, si segnala che il Decreto interdirettoriale 20 aprile 2011 ha previsto che le convenzioni stipulate con gli organismi di certificazione e ispezione dovrebbero prevedere, per ciascuna verifica tecnica, non soltanto un obbligatorio termine massimo pari a 30 giorni dalla data di consegna dell'apparecchio ma anche *“l'importo massimo della tariffazione, proporzionato al costo dell'apparecchio oggetto della verifica”*.

comprensibili a tutti e non formulati in un linguaggio ambiguo¹⁶.

Il criterio dell'oggettività si prefigge di ridurre il margine di valutazione dell'Autorità competente, in modo da non consentire l'adozione di decisioni arbitrarie.

Tutto ciò si rende pertanto necessario al fine di garantire che tutti gli operatori siano trattati in modo equo e imparziale e che le loro istanze vengano valutate in maniera obiettiva dall'Amministrazione.

In altri termini, trasparenza, accessibilità e pubblicità presuppongono che il regime di autorizzazione sia comprensibile a tutti i potenziali candidati e che le varie fasi della procedura siano note preventivamente¹⁷.

¹⁶ Con la recentissima pronuncia 28 gennaio 2016 (caso “Laezza”), relativamente al sistema italiano in materia di scommesse riformato nell'anno 2012, la Corte di Giustizia, al punto 43, ha statuito che “*Occorre inoltre sottolineare la lesione del principio di certezza del diritto che può comportare la scarsa trasparenza della disposizione in questione nel procedimento principale. Infatti detta disposizione, la quale prevede che la cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco avvenga soltanto «dietro espressa richiesta [dell'ADM]», e non sistematicamente, non precisa le condizioni e le modalità in presenza delle quali una siffatta domanda espressa dev'essere formulata. Ebbene, le condizioni e le modalità di una gara d'appalto, quale quella in questione nel procedimento principale, devono essere formulate in modo chiaro, preciso e univoco (v., in tal senso, sentenza Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 92 e dispositivo)*”.

¹⁷ Nel sopra menzionato Manuale per l'attuazione della “Direttiva Servizi”, si legge che “*I prestatori di servizi si trovano spesso confrontati a procedure di autorizzazione lunghe e non trasparenti che possono dare adito a decisioni arbitrarie e discriminatorie. Per ovviare a tale situazione, l'articolo 13 prevede che le procedure si basino su regole oggettive e trasparenti, al fine di garantire che le domande vengano trattate in maniera imparziale. Nell'attuare la direttiva servizi, gli Stati membri dovranno provvedere affinché le procedure non siano dissuasive e non complichino o ritardino indebitamente la prestazione del servizio. Inoltre, le regole procedurali dovrebbero essere facilmente accessibili e comprensibili. Le richieste di autorizzazione devono essere riscontrate con una ricevuta di ritorno e devono essere trattate con la massima sollecitudine (articolo 13, paragrafi 3 e 5). Qualora la richiesta sia incompleta, il richiedente deve essere informato immediatamente della necessità di presentare ulteriori documenti o informazioni. Le autorizzazioni devono essere rilasciate non appena è dimostrato che le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione sono soddisfatte (articolo 10, paragrafo 5). Quando un'istanza viene respinta in quanto non rispetta le procedure o le formalità necessarie, i richiedenti devono esserne informati il più presto possibile. I prestatori di servizi possono così decidere rapidamente se ricorrere o meno alle*

Invero, ad avviso della stessa Corte di Giustizia, “*affinché sia rispettato il principio della parità di trattamento, nonché l’obbligo di trasparenza che ne costituisce il corollario, un regime di autorizzazione dei giochi d’azzardo deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, così da circoscrivere sufficientemente l’esercizio del potere discrezionale delle autorità, di modo che non se ne abusi [...] Per consentire il controllo sull’imparzialità dei procedimenti di autorizzazione è peraltro necessario che le competenti autorità fondino le proprie decisioni su un iter logico accessibile al pubblico, che indichi, in modo*

vie legali. In ogni caso, le procedure di autorizzazione devono essere espletate entro un termine di risposta ragionevole. Tale termine dovrà essere prestabilito e reso pubblico preventivamente dagli Stati membri (articolo 13, paragrafo 3). Quale termine di risposta possa essere considerato ragionevole per un certo tipo di procedura di autorizzazione dipenderà dalla complessità della procedura e della fattispecie. Gli Stati membri possono naturalmente stabilire termini diversi per diversi tipi di regimi di autorizzazione [...]” e che “Ai sensi dell’articolo 5, paragrafo 1, gli Stati membri devono esaminare tutte le procedure e le formalità relative all’accesso ad un’attività di servizi ed al suo esercizio, nonché semplificarle, laddove tali procedure e formalità non siano sufficientemente semplici. Ciò impone agli Stati membri di compiere un vero sforzo di semplificazione amministrativa. Nello svolgere tale compito, gli Stati membri dovrebbero esaminare e valutare le procedure e le formalità dal punto di vista del prestatore, senza dimenticare che la semplificazione delle procedure ridurrà a sua volta la mole di lavoro amministrativo a carico dell’amministrazione stessa. Gli Stati membri potranno prendere in considerazione le procedure amministrative semplificate in uso in altri Stati membri e scambiarsi le buone prassi. La Commissione cercherà in ogni modo di facilitare tale processo. La nozione di procedure e di formalità è ampia e comprende qualsiasi operazione amministrativa che le imprese siano tenute a compiere, come la presentazione di documenti, la presentazione di una dichiarazione o la registrazione presso un’autorità competente. Tale nozione non comprende solo procedure e formalità che costituiscono una precondizione per l’esercizio dell’attività di servizi, ma anche quelle imposte in una fase successiva, nel corso dell’esercizio dell’attività o persino al termine dell’attività (ad esempio, un obbligo di presentare un rendiconto annuale delle transazioni effettuate). In pratica, gli Stati membri dovranno valutare se i loro requisiti amministrativi sono effettivamente necessari o se talune procedure o parti di esse possono essere eliminate o sostituite con altre meno onerose per i prestatori di servizi. Gli Stati membri dovranno anche valutare il numero di procedure amministrative diverse che un prestatore di servizi deve espletare, eventuali duplicazioni, i loro costi, la chiarezza e accessibilità, nonché i ritardi e le difficoltà pratiche che tali procedure implicano per i prestatori in questione”.

preciso, i motivi in virtù dei quali l'autorizzazione è stata eventualmente rifiutata" (così, CGUE, 19 luglio 2012, C-470/11, punti 42 e 43), e ciò non può non valere *a fortiori* per il gioco senza vincite in denaro.

Del resto, l'art. 2 comma 1, lett. c) L. n. 180/2011 (c.d. "Statuto delle imprese") riconosce agli imprenditori il diritto di operare in un "*contesto normativo certo*", riducendo al minimo i margini di discrezionalità amministrativa e gli oneri procedurali sui medesimi gravanti.

L'economia del presente lavoro non consente di operare una puntuale verifica circa la compatibilità del sistema normativo nazionale con gli enunciati principi di trasparenza e chiarezza, dovendosi procedere ad un'analisi specifica di tutte le singole disposizioni normative – in particolare, delle c.d. "regole tecniche" – nonché delle istruzioni contenute all'interno delle sopraddette Circolari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

III. - CONCLUSIONI.

Per quanto sopra esposto e rilevato, fermo ogni più ampio approfondimento in ragione della particolare complessità e delicatezza delle questioni affrontate anche in conseguenza dell'instabilità del processo regolatorio oggi *in itinere*, la vigente disciplina italiana in materia di apparecchi senza distribuzione di vincite in denaro non appare compiutamente in linea con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con le previsioni contenute nella c.d. "Direttiva Servizi", recepita nel nostro ordinamento con D. Lgs. n. 59/2010, e successivamente implementata con i provvedimenti normativi dei quali si è dato, sia pur sommariamente, conto nell'ambito del presente lavoro.

Non emergono, infatti, concreti e documentati “motivi imperativi di interesse generale” – in particolare, effettive ragioni di sicurezza ed ordine pubblico e/o di tutela della salute dei consumatori – che siano tali da giustificare l’assimilazione, sotto il profilo procedurale e sostanziale, della disciplina, anche sanzionatoria, degli apparecchi da gioco con distribuzione di vincite in denaro di cui all’art. 110, comma 6 T.U.L.P.S. (“AWP” e “VLT”) a quella prevista per i congegni di c.d. “puro intrattenimento”, ovvero sia che non contemplano l’erogazione di premi pecuniari.

Come si è visto, in omaggio ai principi elaborati in via “pretoria” dalla Corte di Giustizia, non è possibile per gli Stati membri limitarsi ad invocare astrattamente i suddetti motivi ovvero addurre mere ragioni fiscali, economiche e/o di controllo dirigitico a sostegno delle disposte restrizioni alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi garantite dai Trattati europei.

Le apportate restrizioni non possono, infatti, risolversi in misure che, da un lato, non favoriscono la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato” e, dall’altro, ostacolano lo sviluppo delle imprese anche ove si consideri la particolare rapidità dell’evoluzione tecnologica che contraddistingue da sempre il settore dell’intrattenimento, la quale, già di per sé, postulerebbe una maggiore “snellezza” del regime di autorizzazione e delle relative “regole tecniche”.

Invero, il fatto che la produzione, importazione, commercializzazione e installazione dei suddetti apparecchi risulti normativamente condizionata al rilascio di un quadruplice titolo abilitativo (certificazione di conformità,

nulla osta di distribuzione, nulla osta per la messa in esercizio, autorizzazione di cui all'art. 86, comma 3 T.U.L.P.S.), nonché al rispetto di una nutrita congerie di c.d. "regole tecniche", del tutto variegata ed eterogenea, sotto comminatoria "a pioggia" di gravose sanzioni amministrative pecuniarie, ablatorie ed interdittive, non consente di affermare agevolmente la compatibilità del vigente regime autorizzatorio con i superiori principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità.

Si rende necessaria, infine, un'analitica e puntuale verifica circa il concreto rispetto da parte delle singole disposizioni normative degli ulteriori principi di trasparenza e chiarezza al fine di riscontrare, da un lato, se le regole procedurali e sostanziali siano preventivamente conoscibili dagli operatori unitamente alla documentazione da produrre a corredo delle relative istanze e, dall'altro, se la formulazione delle fattispecie non consenta margini eccessivamente ampi di esercizio dei poteri discrezionali da parte delle Amministrazioni interessate.

—

Rimanendo a completa disposizione per ogni chiarimento o necessità, porgo i miei più cordiali saluti.

Roma, 31 gennaio 2016.

Avv. Cino Benelli