

TAR LAZIO – ROMA – SEZ. II – 5 GENNAIO 2012 – SENTENZA N. 143 – PRES. TOSTI – EST. STANIZZI

(Omissis)

per l'annullamento

- del decreto dell'A.A.M.S. in data 29 aprile 2011, pubblicato sulla G.U.R.I. n. 121 del 26 maggio 2011, contenente le modalità di restituzione ai concessionari della cauzione in misura sino allo 0,5% della raccolta di gioco inerente all'anno 2011;
- della nota dell'A.A.M.S. del 27 giugno 2011, recante le specifiche tecniche inerenti la realizzazione della georeferenziazione dei punti di accesso (PDA);
- di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e consequenziale;

E CON RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI

- del decreto dell'A.A.M.S. del 27 luglio 2011, pubblicato nella G.U.R.I. n. 187 del 12 agosto 2011 contenente le modalità di restituzione ai concessionari della cauzione in misura percentuale della raccolta di gioco inerente gli anni 2011 e 2012;
- delle note tecniche della SOGEI del 24 giugno 2011 e del 15 luglio 2011;
- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ivi comprese la nota dell'A.A.M.S. del 4 luglio 2011 e le specifiche funzionali del punto di accesso, le specifiche per l'adeguamento del protocollo di comunicazione, il provvedimento contenente i requisiti tecnici dei punti di accesso, il capitolato tecnico allegato al bando di gara pubblicato sulla G.U.R.I. del 12 agosto 2011 nella parte in cui prescrive l'obbligo di georeferenziazione;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2011 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Esponde in fatto la società odierna ricorrente di essere concessionaria del servizio pubblico inerente la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento e delle attività e funzioni connesse, sulla base di atto concessorio stipulato in data 15 luglio 2004 e di successivi atti aggiuntivi.

Nel richiamare il contenuto del rapporto concessorio e la disciplina di riferimento, rappresenta parte ricorrente come l'A.A.M.S. abbia adottato il decreto contenente i criteri per la restituzione del deposito cauzionale solo con provvedimento pubblicato sulla G.U.R.I. del 26 maggio 2011, anziché adottarlo entro il 30 novembre 2010, prevedendo il sistema di georeferenziazione dei PDA (punti di accesso) per l'individuazione geografica della localizzazione dei PDA..

Con successivo atto del 27 giugno 2011 sono state fissate le specifiche tecniche del sistema GPS prescelto per la georeferenziazione.

Nell'evidenziare parte ricorrente come sia stato previsto un periodo di soli quattro mesi per l'aggiornamento dei PDA, stabilendo la restituzione ai concessionari della metà del deposito cauzionale, nella misura dello 0,25% della raccolta del gioco, a condizione e nella misura dell'effettivo aggiornamento dei PDA con inserimento dei sistemi di georeferenziazione, deduce avverso i gravati provvedimenti i seguenti motivi di censura:

1 – Violazione delle disposizioni in materia di gioco lecito, delle disposizioni di convenzione di concessione e degli artt. 1366, 1374 e 1375 del codice civile. Eccesso di potere per irragionevolezza, manifesta sproporzione e alterazione del sinallagma economico funzionale, per illogicità manifesta e difetto dei presupposti.

Nell'evidenziare parte ricorrente l'onerosità delle condizioni introdotte con i gravati provvedimenti, tali da alterare l'equilibrio economico del rapporto concessorio, ricorda come lo ius variandi di tale rapporto sia delimitato dall'art. 14 della convenzione di concessione, che consente all'Amministrazione di richiedere al concessionario variazioni all'attività che si rendano necessarie a seguito di modifiche normative, e dall'art. 19 di tale convenzione, che disciplina gli investimenti per adeguamenti tecnologici nella misura di euro 10 per ciascun apparecchio connesso alla rete telematica.

L'imposizione dell'obbligo di aggiornamento di un terzo dei PDA sarebbe pertanto esorbitante rispetto agli impegni assunti dal concessionario ed arbitrariamente stabilito in violazione della facoltà concessa all'Amministrazione, ledendo il legittimo affidamento del concessionario sugli aspetti economici della convenzione in relazione al potere di variazione per adeguamento tecnologico.

2 – Altra violazione delle medesime disposizioni e della Convenzione di concessione. Eccesso di potere per travisamento, illogicità ed errore nei presupposti.

Lamenta parte ricorrente come la tardiva adozione del decreto le abbia impedito di programmare in tempo utile gli investimenti sulla rete per l'anno 2011, senza che l'Amministrazione abbia tenuto in adeguata considerazione tale circostanza con riferimento alla fase di sperimentazione e degli inevitabili ritardi nelle necessarie operazioni di sostituzione dei PDA e di installazione del sistema di rilevazione dati GPS.

Ne discenderebbe l'illogicità dei gravati provvedimenti che sostanziano una indebita trattenuta di una parte rilevante del deposito cauzionale.

3 – Ulteriore violazione delle medesime disposizioni nonché dell'art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010. Eccesso di potere per travisamento, illogicità e difetto di motivazione.

Contesta parte ricorrente che la misura della georeferenziazione possa trovare la propria fonte normativa nell'art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010, il quale si limita a prevedere un piano

straordinario di controlli e sanzioni, né il gravato decreto chiarisce le ragioni in base alle quali tale soluzione sia l'unica adeguata allo scopo e sia compatibile con la convenzione.

4 – Ulteriore violazione delle medesime disposizioni. Eccesso di potere per illogicità, travisamento, difetto di motivazione e sviamento.

Nel ricordare come la georeferenziazione debba avvenire tramite GPS, senza lasciare libertà di scelta al concessionario, sostiene parte ricorrente come il sistema GPRS risulterebbe più funzionale allo scopo, sarebbe meno oneroso, di più rapida realizzazione, funzionante in qualsiasi condizione climatica, più sicuro e non produrrebbe inquinamento elettromagnetico.

Contesta, inoltre, parte ricorrente la scelta di avviare la sperimentazione dei sistemi di georeferenziazione su un numero particolarmente elevato di PDA imponendo ai concessionari l'impiego di ingenti somme.

5 – Ulteriore ma non secondario profilo di illegittimità sotto altro profilo.

Lamenta parte ricorrente l'illegittimità dell'imposizione della sperimentazione in laboratorio dei nuovi sistemi senza consentire una previa prova sul campo, prevedendo l'avvio dell'aggiornamento operativo da settembre 2011, ricordando le pesanti sanzioni cui sono soggetti i concessionari in caso di problemi tecnici.

Con ricorso per motivi aggiunti parte ricorrente ha impugnato il decreto del 27 luglio 2011 con cui sono state rideterminate le modalità di restituzione ai concessionari della cauzione in misura sino allo 0,5% della raccolta di gioco per l'anno 2011 e sino allo 0,40% per l'anno 2012, il provvedimento contenente i requisiti tecnici dei punti di accesso, il capitolato tecnico allegato al bando di gara nella parte in cui prescrive l'obbligo di georeferenziazione.

Deduce parte ricorrente, avverso i gravati provvedimenti, i seguenti motivi di censura:

1 – Violazione delle disposizioni in materia di gioco lecito, delle disposizioni di convenzione di concessione e degli artt. 1366, 1374 e 1375 del codice civile. Eccesso di potere per irragionevolezza, manifesta sproporzione, alterazione del sinallagma economico funzionale, per illogicità manifesta e difetto dei presupposti.

Ricorda parte ricorrente come la convenzione di concessione contenga la perimetrazione degli obblighi del concessionario e delimiti lo ius variandi dell'Amministrazione in ordine all'introduzione di varianti migliorative, significando come il previsto aggiornamento dei PDA nella misura del 7% entro il 31 dicembre 2011 e del restante 93% entro il 31 dicembre 2012 comporti una spesa di circa 18,4 milioni di euro, laddove il limite agli investimenti migliorativi, stabilito in euro 10,00 per ciascun apparecchio, è da individuarsi in 850.000 euro l'anno.

Lamenta quindi parte ricorrente l'alterazione dell'equilibrio economico del rapporto concessorio nonché la violazione del principio del legittimo affidamento.

2 – Violazione sotto altro profilo del legittimo affidamento di rilevanza comunitaria e di buon andamento. Violazione dei diritti quesiti.

Rappresenta parte ricorrente di aver prestato onerose fideiussioni bancarie a garanzia dei propri obblighi concessori e di aver impegnato tutte le sue risorse finanziarie per la prenotazione di autorizzazioni alla connessione di videoterminali di cui al c.d. decreto Abruzzo, programmando i

propri impegni confidando nell'aggiudicazione definitiva nell'ambito della nuova procedura di aggiudicazione alle medesime condizioni contrattuali ed alla sola condizione del mantenimento del possesso dei requisiti soggettivi, stante la garanzia di prosecuzione nella concessione senza soluzione di continuità.

L'introduzione, ad opera del gravato decreto, di previsioni che condizionano la restituzione del deposito cauzionale a nuovi adempimenti stringenti nei tempi e particolarmente onerosi, altera l'equilibrio sinallagmatico contrattuale, modificando in peius le condizioni economiche della convenzione in violazione del principio del legittimo affidamento, venendo inoltre il diritto quesito alla prosecuzione della concessione senza soluzione di continuità ad essere violato ex post dall'aggravamento unilaterale delle condizioni economiche contrattuali.

3 – Altra violazione delle medesime disposizioni e della Convenzione di concessione. Eccesso di potere per travisamento, illogicità ed errore nei presupposti.

La tardiva adozione del gravato decreto, che avrebbe dovuto essere pubblicato entro il 30 novembre 2010 per come previsto dall'atto aggiuntivo della convenzione di concessione, ha impedito al concessionario di programmare gli investimenti sulla rete per l'anno 2011.

Lamenta, inoltre, parte ricorrente l'impossibilità di procedere all'installazione del sistema di rilevazione GPS nei tempi previsti.

4 – Ulteriore violazione delle medesime disposizioni nonché dell'art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010. Eccesso di potere per travisamento, illogicità e difetto di motivazione.

Contesta parte ricorrente che la georeferenziazione possa trovare la propria fonte normativa nell'art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010, la quale si limita a prevedere un piano straordinario di controlli e sanzioni.

5 – Ulteriore violazione delle medesime disposizioni. Eccesso di potere per illogicità, travisamento, difetto di motivazione e sviamento.

Contesta parte ricorrente la scelta di applicare il sistema di georeferenziazione tramite GPS anziché lasciare libertà di scelta ai concessionari, rappresentando gli inconvenienti connessi a tale sistema ed evidenziando i vantaggi del sistema GPRS.

Contesta, inoltre, parte ricorrente l'imposizione della sperimentazione in laboratorio dei nuovi sistemi senza consentire una prova sul campo per evitare criticità tecniche che potrebbero comportare l'applicazione di sanzioni per i concessionari.

Si sono costituite in resistenza le intime Amministrazioni sostenendo, con articolate argomentazioni, l'infondatezza del ricorso con richiesta di corrispondente pronuncia.

Con memorie successivamente depositate le parti del presente giudizio hanno controdedotto a quanto ex adverso sostenuto, ulteriormente argomentando.

Alla pubblica udienza del 13 dicembre 2011 la causa è stata chiamata e, sentiti i difensori delle parti, trattenuta per la decisione come da verbale.

DIRITTO

Con il ricorso in esame, arricchito dalla proposizione di motivi aggiunti, è introdotta azione impugnatoria avverso i provvedimenti – meglio descritti in epigrafe – con cui sono stati individuati i criteri e le modalità di restituzione ai concessionari della rete telematica per la gestione degli apparecchi da divertimento ed intrattenimento del deposito cauzionale dagli stessi versato per gli anni 2011 e 2012, condizionando tale restituzione all'aggiornamento dei punti di accesso con tecnologia in grado di garantire la trasmissione al sistema centrale della relativa ubicazione rilevata attraverso un sistema di georeferenziazione, secondo le caratteristiche tecniche stabilite con il gravato provvedimento del Direttore per i giochi del 27 giugno 2011 laddove viene previsto l'aggiornamento dei punti di accesso mediante il sistema GPS (Global Positioning System) individuato dal partner tecnologico Sogei.

In via preliminare, deve dichiararsi il sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione proposta con il ricorso introduttivo del giudizio avverso il decreto del Direttore dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (hic inde A.A.M.S.) del 29 aprile 2011, in quanto sostituito dal decreto del 27 luglio 2011, impugnato con motivi aggiunti, con il quale sono state rideterminate le modalità di restituzione del deposito cauzionale sulla base di diversi importi, tempi di aggiornamento e percentuali di apparecchi da aggiornare, con conseguente venir meno delle previsioni recate dal decreto impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio.

Ciò posto, al fine di correttamente inquadrare le questioni sollevate da parte ricorrente è opportuno preliminarmente procedere alla ricognizione degli istituti, propri del rapporto concessorio su cui i gravati provvedimenti vanno ad incidere, e della disciplina di tale rapporto, invocata da parte ricorrente come parametro di denunciata illegittimità dei gravati atti.

In tale direzione, va precisato che ai sensi dell'art. 1, comma 530, della legge n. 266 del 2005, è riconosciuto ai concessionari della rete telematica un compenso, fino ad un importo massimo dello 0,5 % delle somme giocate, stabilito in relazione agli investimenti effettuati ed ai livelli di servizio conseguiti nella raccolta dei dati di funzionamento degli apparecchi di gioco.

Con l'art. 1-ter del decreto legge n. 149 del 2008, è stata dettata norma di interpretazione autentica del citato art. 1, comma 530, stabilendo che l'importo dello 0,5% è dovuto a titolo di deposito cauzionale a garanzia dell'effettuazione degli investimenti e del conseguimento dei livelli di servizio e viene restituito ai concessionari nella proporzione in cui gli investimenti ed i livelli di servizio risultano effettivamente conseguiti, sulla base di criteri stabiliti con decreti dell'A.A.M.S. e recepiti in atti integrativi delle convenzioni accessive alle concessioni.

Le condizioni e le modalità per la restituzione del deposito cauzionale versato dai concessionari per gli anni 2011 e 2012 sono state determinate con il citato decreto del 27 luglio 2011, gravato con motivi aggiunti.

Con tale atto è stata prevista, in particolare, per l'anno 2011, la restituzione del deposito cauzionale fino ad un massimo dello 0,10% delle somme giocate in relazione ai PDA aggiornati con il sistema di georeferenziazione, riconoscendo tale importo massimo in presenza dell'aggiornamento del 7% dei PDA oggetto di concessione entro il 31 dicembre 2011.

Per l'anno 2012 è stata prevista la restituzione dello 0,40% del deposito cauzionale a fronte dell'aggiornamento con la prevista tecnologia di georeferenziazione di tutti i PDA gestiti da parte dei concessionari entro il 31 dicembre 2012.

A fronte dell'introduzione dell'obbligo, per i concessionari, di aggiornare i PDA attraverso il sistema di georeferenziazione, cui è subordinata la restituzione del deposito cauzionale, lamenta

parte ricorrente, sotto un primo profilo, l'arbitrarietà della modifica unilaterale, da parte della resistente A.A.M.S., del rapporto concessorio, con conseguente illegittima alterazione del sinallagma e dell'equilibrio contrattuale, in violazione del principio del legittimo affidamento.

La disamina della censura transita attraverso la ricognizione della portata della disciplina del rapporto concessorio, come recata dalle disposizioni dettate dagli art. 14 e 19 della convenzione di concessione intercorrente tra le parti.

Dispone il citato art. 14 che l'A.A.M.S. può richiedere al concessionario, che si obbliga ad accettare, variazioni alle attività indicate nel capitolato tecnico che si rendano necessarie a seguito di modifiche normative.

L'art. 19 citato prevede che il concessionario debba effettuare un accantonamento annuale, nella misura di 10 euro ad apparecchio collegato alla rete telematica, al fine di assicurare nel tempo l'allineamento tecnologico della rete telematica, per gli investimenti relativi agli adeguamenti tecnologici.

Parte ricorrente, nel richiamare tali articoli a sostegno dei propri assunti, denuncia innanzitutto la mancanza di una fonte normativa che giustifichi l'introduzione del sistema di georeferenziazione, dal quale discendono gravosi obblighi, anche economici, per il concessionario, individuando nella somma di 10 euro ad apparecchio PDA il limite all'introduzione di varianti migliorative per l'adeguamento delle prestazioni.

Ne conseguirebbe che gli obblighi imposti con i gravati provvedimenti sarebbero esorbitanti rispetto allo ius variandi riconosciuto all'Amministrazione, ed adottati in violazione dei limiti prestabiliti.

La prospettazione di parte ricorrente non merita condivisione.

La fonte normativa legittimante l'introduzione dell'obbligo di aggiornamento dei PDA che consenta la trasmissione al sistema centrale della loro esatta dislocazione geografica deve essere rinvenuta nell'art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010 (cd. legge di stabilità per il 2011), il quale dispone che "Al fine di un più efficace contrasto del gioco illecito e dell'evasione fiscale nel settore del gioco, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (...), realizza nell'anno 2011 un programma straordinario di almeno trentamila controlli in materia di giochi pubblici, con particolare riferimento ai settori del gioco on line, delle scommesse nonché del gioco praticato attraverso apparecchi da intrattenimento e divertimento; in relazione a quest'ultimo, in particolare, il programma dei controlli ha l'obiettivo:

a) di realizzare, sulla base della banca dati di cui all'articolo 22 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, l'accurata ricognizione della distribuzione sul territorio degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, al fine di identificare:

1) il numero e la tipologia dei singoli apparecchi presenti in ciascun esercizio commerciale, locale o, comunque, punto di offerta del gioco, nonché di quelli collocati in magazzini ovvero sottoposti a manutenzione straordinaria;

2) la titolarità di ciascun esercizio commerciale, locale o, comunque, punto di offerta del gioco;

3) la titolarità, il possesso ovvero la detenzione a qualsiasi titolo di ciascun apparecchio, nonché la data della sua installazione nell'esercizio commerciale, locale o punto di offerta del gioco; (...);

4) la riferibilità di ciascun apparecchio alla rete del corrispondente concessionario per la raccolta del gioco”.

Appare evidente che la finalità, indicata nella descritta norma, di ottenere una accurata ricognizione della distribuzione sul territorio degli apparecchi di gioco allo scopo di effettuare un efficace controllo volto al contrasto del gioco illecito e dell'evasione fiscale nel settore del gioco, costituisce il fondamento normativo legittimante il contestato intervento con il quale è stato introdotto l'obbligo di dotare i PDA con un sistema di georeferenziazione che consente di identificare il numero degli apparecchi presenti in ciascun esercizio commerciale, fornendo alla rete telematica informazioni sulla dislocazione geografica degli stessi, associando ad ogni apparato PDA le coordinate che consentano l'individuazione della loro posizione geografica.

Risulta, dunque, coerente con la volontà del Legislatore, espressa nella descritta norma, di effettuare la ricognizione della distribuzione sul territorio degli apparecchi di gioco l'introduzione di un sistema che fornisca la dislocazione geografica degli stessi attraverso meccanismi di georeferenziazione che comunichino le loro coordinate geografiche, come peraltro esplicitato nelle premesse del gravato decreto del 27 luglio 2011, laddove si fa riferimento alle garanzie di sicurezza ed immutabilità della registrazione e trasmissione dei dati degli apparecchi di gioco le quali, conformemente a quanto previsto dall'art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010, richiedono, allo stato attuale, l'implementazione della trasmissione al sistema centrale della reale ubicazione dell'apparato PDA attraverso l'utilizzo di meccanismi di georeferenziazione che attribuiscono all'apparato stesso le informazioni relative alla sua dislocazione geografica.

Deve, pertanto, ritenersi che l'introduzione del sistema di georeferenziazione dei PDA – cui è condizionata la restituzione del deposito cauzionale nelle misure sopra indicate – in quanto funzionalmente riconducibile alle previsioni di cui al citato art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010, che ne costituisce la fonte normativa, sia pienamente conforme all'art. 14 della convenzione di concessione, laddove consente variazioni alle attività indicate nel capitolato tecnico che si rendano necessarie a seguito di modifiche normative.

Se, dunque, il previsto obbligo di aggiornamento dei PDA attraverso l'introduzione di un sistema di georeferenziazione non si colloca al di fuori delle previsioni dettate dalla convenzione di concessione al citato art. 14 – con conseguente infondatezza della corrispondente censura – non può, parimenti, ritenersi violata la disposizione dettata dall'art. 19 di tale convenzione, la quale, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, non individua un limite economico oltre il quale non possono essere imposti investimenti per adeguamenti o varianti migliorative al rapporto concessorio.

L'art. 19 della convenzione di concessione è dedicato agli accantonamenti per adeguamenti tecnologici, stabilendo in 10 euro per ciascun apparecchio collegato alla rete telematica la somma da accantonare annualmente in un apposito fondo di bilancio.

In quanto il fondo di accantonamento cui sono destinate tali somme è volto a coprire debiti o perdite di cui alla chiusura di esercizio è indeterminato l'ammontare, non può convenirsi con parte ricorrente laddove individua nell'indicato importo di 10 euro il limite degli investimenti per adeguamenti tecnologici che l'Amministrazione può chiedere al concessionario, contrastando tale tesi sia con la natura e lo scopo del fondo di accantonamento, sia con la lettera e la ratio della norma della convenzione di concessione.

L'importo di 10 euro per ciascun apparecchio costituisce, in sostanza, un importo certo e predeterminato da mettere a disposizione su un apposito fondo di bilancio per gli adeguamenti

tecnologici in via cautelativa, finalizzato a creare una riserva economica, ma non costituisce un limite economico agli investimenti per adeguamenti tecnologici che possono essere chiesti al concessionario laddove gli stessi si rendano necessari per effetto di previsioni normative.

Agli investimenti necessari per tali adeguamenti può essere fatto fronte sia attraverso il ricorso al fondo di accantonamento che attraverso il meccanismo della restituzione del deposito cauzionale, e solo con riferimento a quest'ultimo deve effettuarsi la valutazione dell'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio.

Al riguardo, parte ricorrente, nel lamentare l'avvenuta alterazione del sinallagma contrattuale, non ha invero fornito convincenti elementi idonei a comprovare l'affermata sproporzione delle misure introdotte con i gravati provvedimenti rispetto all'equilibrio contrattuale.

Riconosciuta, difatti, la legittimità dell'introduzione di misure di aggiornamento dei PDA attraverso il sistema di georeferenziazione in quanto avente la propria fonte normativa nell'art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010 e prevedendo l'art. 14 della convenzione di concessione la possibilità di introduzione di variazioni alle attività del concessionario rese necessarie da modifiche normative, il sindacato giurisdizionale sui moduli negoziali inseriti in un rapporto concessorio sotto il sollecitato profilo della grave alterazione dell'equilibrio contrattuale deve necessariamente basarsi su parametri certi, allegati dalla parte, che diano piena contezza di tale grave alterazione, nella specie mancanti.

Non può, difatti, attribuirsi alcun rilievo alla circostanza, dedotta da parte ricorrente, inerente l'avvenuto investimento di ingenti somme per la prenotazione di autorizzazioni alla connessione di videoterminali nell'ambito della sperimentazione di cui al cd. decreto Abruzzo (decreto legge n. 39 del 2009), trattandosi di una autonoma scelta di adesione su base volontaria ad un'offerta di acquisizione di autorizzazioni all'esercizio del gioco attraverso videoterminali che, nel determinare un'indubbia esposizione economica della ricorrente, attiene alla specifica posizione della stessa che non riverbera effetti, meritevoli di considerazione, sull'equilibrio economico del rapporto concessorio, come modificato per effetto dell'introduzione del sistema di georeferenziazione cui è subordinata la restituzione del deposito cauzionale.

Né può ritenersi violato il principio di affidamento per avere la ricorrente investito ingenti somme nel programma di cui al cd. decreto Abruzzo, confidando nella possibilità di prosecuzione nell'affidamento delle concessioni senza soluzione di continuità ed alle medesime condizioni contrattuali, subordinatamente al solo mantenimento dei requisiti soggettivi di partecipazione.

Ed infatti, con riferimento alla facoltà, di cui al decreto legge n. 39 del 2009 (cd. decreto Abruzzo), convertito in legge con legge n. 77 del 2009, riconosciuta agli operatori del settore concessionari di A.A.M.S., consistente nell'attivazione della sperimentazione ed avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videoterminali a fronte della possibilità di ottenere, per come previsto dall'art. 21, comma 7, del Decreto legge n. 78 del 2009, nell'ambito delle procedure di rinnovo delle concessioni, il diritto alla prosecuzione delle concessioni senza soluzione di continuità, osserva il Collegio come il richiamato art. 21, comma 7, prevede, per garantire l'esito positivo della concreta sperimentazione e dell'avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videoterminali di cui al cd. decreto legge Abruzzo, l'indizione delle procedure occorrenti per un nuovo affidamento in concessione della rete per la gestione telematica del gioco, stabilendo l'affidamento della concessione agli attuali concessionari che ne abbiano fatto richiesta entro il 20 novembre 2009 e che siano stati autorizzati all'installazione dei videoterminali, con conseguente prosecuzione della stessa senza alcuna soluzione di continuità.

Il descritto quadro normativo ha trovato applicazione nell'epoca di vigenza dello stesso anche nei confronti della ricorrente, la quale si è avvalsa delle relative previsioni, senza che possa tuttavia ritenersi l'immodificabilità nel tempo delle condizioni del rapporto concessorio e l'insorgenza di un legittimo affidamento in ordine al mantenimento della concessione sulla base dei requisiti previsti al momento dell'affidamento, soprattutto nei casi in cui, come nella fattispecie in esame, le modifiche delle condizioni del rapporto siano conseguenza di sopravvenienze normative.

Se, pertanto, è indubbio che l'introduzione dei nuovi obblighi per i concessionari, previsti dal gravato decreto al fine di ottenere la restituzione del deposito cauzionale, si traduca in nuovi investimenti per gli stessi ed in minori entrate, tuttavia parte ricorrente non ha dimostrato l'avvenuta alterazione in misura grave ed insostenibile dell'equilibrio economico del rapporto concessorio, non potendo tradursi in un profilo di illegittimità del gravato decreto la mera circostanza che lo stesso comporti un costo aggiuntivo per il concessionario, la cui imposizione trova legittimo fondamento nella norma di cui all'art. 1, comma 81, della legge n. 220 del 2010 e nella clausola di cui all'art. 14 della convenzione di concessione che consente le variazioni alle attività indicate nel capitolato tecnico resesi necessarie a seguito di modifiche normative.

Avuto, invece, riguardo ai denunciati profili di illegittimità dei gravati provvedimenti come ancorati alle dedotte difficoltà, se non impossibilità, di procedere all'aggiornamento dei PDA nei tempi e con le modalità previsti, anche in considerazione della tardiva pubblicazione del gravato decreto, osserva il Collegio che lo stesso, seppur tardivamente pubblicato, risulta aver preso in adeguata considerazione tutti gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria svolta dal partner tecnologico Sogei sostituendo il precedente decreto – che prevedeva tempi di aggiornamento e modalità di restituzione del deposito cauzionale diversi – al fine di recepire tutte le osservazioni espresse con riferimento alla sperimentazione ed alla fattibilità dell'aggiornamento dei PDA.

Sulla base di una nuova valutazione della situazione l'Amministrazione ha, quindi, in autotutela, recependo le nuove indicazioni fornite da Sogei, disposto l'avvio dell'installazione dei sistemi di georeferenziazione a decorrere dall'1 novembre 2011, rideterminando i criteri per la restituzione del deposito cauzionale fissata nella misura dello 0,10% delle somme giocate in misura corrispondente all'aggiornamento del 7% dei PDA, laddove il precedente decreto prevedeva la restituzione dello 0,25% del deposito cauzionale in relazione all'aggiornamento di 1/3 dei PDA, riducendo in maniera considerevole gli obblighi di aggiornamento gravanti sui concessionari per il 2011, cosicché prive di pregio risultano le addotte difficoltà di programmare gli investimenti per tale anno in ragione della tardiva pubblicazione del decreto e la lamentata onerosità degli obblighi imposti al concessionario.

Parimenti prive di pregio sono le censure rivolte avverso le previsioni inerenti la sperimentazione dell'aggiornamento, dovendo al riguardo rilevarsi che, per come risultante dalle note di Sogei del 24 giugno 2011 e del 15 luglio 2011, è stata prevista una sperimentazione in laboratorio ad opera di Sogei, stabilendo l'avvio dell'aggiornamento dei PDA solo a decorrere dall'1 novembre 2011 per un numero ridotto di apparecchi.

Quanto alle contestazioni con cui parte ricorrente censura l'imposizione del sistema di georeferenziazione tramite GPS, anziché lasciare la libertà di scelta ai concessionari di utilizzare il sistema GPRS, che offrirebbe minori inconvenienti e maggiori vantaggi, oltre ad essere meno costoso, osserva il Collegio che l'opzione per il sistema GPS è stata effettuata dal partner tecnologico Sogei sulla base di valutazioni aventi carattere eminentemente tecnico le quali, nei limiti del consentito sindacato giurisdizionale in tale ambito, non appaiono manifestamente erronee od illogiche.

L'imposizione di un sistema unico di georeferenziazione, applicabile a tutti i PDA, risponde invero all'esigenza, di carattere tecnico, di creare un protocollo unico di comunicazione tra i PDA ed il sistema centrale comune a tutta la rete, rispetto al quale risulterebbe incompatibile la presenza di diverse opzioni tecniche rimesse ai concessionari che vanificherebbe le esigenze del controllo sottese a tale innovazione.

Quanto all'individuazione del sistema GPS per la georeferenziazione dei PDA, deve rilevarsi come tale scelta sia stata adottata in esito ad una compiuta istruttoria condotta dalla Sogei, di cui viene dato atto nelle sopra citate note, richiamate nel gravato decreto, le cui risultanze conducono a ritenere la tecnologia GPS come l'unica idonea a garantire una accurata georeferenziazione dei PDA che sia integrabile sotto il profilo tecnico con l'architettura degli apparecchi.

Inoltre, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, la soluzione della georeferenziazione mediante GPS risulta realizzabile da ogni azienda produttrice o assemblatrice di apparecchiature elettroniche sulla base di componenti commerciali disponibili sul mercato, per come affermato nelle citate note della Sogei, mentre il diverso sistema GPRS, auspicato da parte ricorrente, non consente la medesima precisione ed accuratezza nel posizionamento invece garantite del GPS.

Alla luce della attuale tecnologia, l'opzione per la georeferenziazione tramite GPS poggia, pertanto, su congrue valutazioni e motivazioni, risultando essa – ferma l'insindacabilità delle valutazioni di merito rimesse all'Amministrazione – quella più idonea a garantire la sicurezza ed affidabilità dei dati da trasmettere che sia compatibile con l'architettura utilizzata per gli apparecchi da aggiornare, il che è di per sé sufficiente a giustificarne la scelta, non presentando peraltro la diversa opzione del GPRS, auspicata da parte ricorrente, maggiori vantaggi e minori inconvenienti.

In conclusione, alla luce delle considerazioni sin qui illustrate, il ricorso in esame va rigettato stante la rilevata infondatezza delle censure con lo stesso proposte.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

- Roma – Sezione Seconda

definitivamente pronunciando sul ricorso N. 7250/2010 R.G., come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento, a favore delle resistenti Amministrazioni, delle spese di giudizio, che liquida in complessivi euro 1.500,00 (millecinquecento).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Carlo Modica de Mohac, Consigliere

Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore