

**TAR LAZIO – ROMA – SEZ. II – 7 AGOSTO 2012 – SENTENZA N. 7292 – PRES. TOSTI – EST. TOSCHEI**

**(Omissis)**

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1553 del 2011:

- del provvedimento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Ufficio regionale Lazio, prot. 888 dell'11 gennaio 2011;
- della circolare dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Direzione per i Giochi, Uff. 12°, prot. n. 2010/44549/Giochi/ADI del 30 novembre 2010;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

quanto al ricorso n. 3076 del 2011:

- del provvedimento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Ufficio regionale Lazio, prot. 888 dell'11 gennaio 2011;
- della circolare dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Direzione per i Giochi, Uff. 12°, prot. n. 2010/44549/Giochi/ADI del 30 novembre 2010;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti la costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata e della controinteressata Videolot nonché gli interventi spiegati ad adiuvandum e ad opponendum e i documenti prodotti;

Esaminate le ulteriori memorie depositate nonché i documenti prodotti in entrambi i giudizi;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2011 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1.- Con il ricorso rubricato al n. R.g. 1553 del 2011 la Società Gamenet S.p.a. (d'ora in poi, per brevità, Società GAMENET) ha chiesto a questo Tribunale l'annullamento del provvedimento n. prot. 888 dell'11 gennaio 2011, con il quale l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (d'ora in poi, per brevità, AAMS), Ufficio regionale Lazio, ha respinto l'istanza avanzata dalla citata Società ricorrente al fine di ottenere l'autorizzazione per la sala VLT denominata "Bingoland" ubicata in Via Prenestina 657/b a Roma, richiamando in detto atto di diniego la circolare AAMS, Direzione per i Giochi, Uff. 12°, prot. n. 2010/44549/Giochi/ADI del 30 novembre 2010, che pure viene gravata in questa sede.

Premette la GAMENET di essere concessionaria dell'AAMS per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito, concessione alla quale accede la convenzione stipulata tra le parti in data 13 luglio 2004. Riferisce la ricorrente che detta convenzione, pur disciplinando fundamentalmente il gioco mediante apparecchi automatici da intrattenimento con vincita di denaro (slot-machine o newslot), consentiva fin dal 2004 all'Amministrazione di assegnare ai concessionari della rete telematica l'esercizio di un nuovo (perché all'epoca non ancora operante nel territorio nazionale) sistema di gioco, denominato "videolottery" (più correttamente video lottery terminal, d'ora in poi VLT). La sperimentazione di detto sistema è avvenuta a partire dal 2009 (in quanto avviata nell'ambito dell'attuazione del decreto legge 28 aprile 2009 n. 39, il cd. decreto Abruzzo, convertito dalla legge 24 giugno 2009 n. 77) e ad esso vanno riconosciute le seguenti peculiarità (per come riferito dalla ricorrente a pag. 3 del ricorso introduttivo):

- il gioco avviene in via telematica attraverso apparecchi videoterminali collegati alla rete di un concessionario;
- soltanto i concessionari della rete newslot possono esercitare il gioco e a ciascun concessionario abilitato è assegnato un numero predeterminato di apparecchi VLT in misura percentuale al numero delle newslot da ciascun concessionario (già) collegate alla rete;
- ciascun apparecchio è contrassegnato da un codice ed è collegato alla rete del concessionario a cui appartiene;
- a differenza dell'apparecchio per il gioco newslot, ciascuno degli apparecchi per il videolottery può contenere più giochi ed il giocatore sceglie il gioco al quale partecipare;
- è fissato un prelievo erariale sulle giocate, del quale è responsabile il concessionario ed è imposta una tassa iniziale su ogni apparecchio a carico del concessionario (quindicimila euro ad apparecchio);
- l'attribuzione del nuovo gioco provoca la stipula di un atto aggiuntivo alla convenzione del 2004.

Orbene, riferito quanto sopra, la GAMENET puntualizza come sia normativamente previsto che gli apparecchi VLT possano essere collocati soltanto in locali dove si esercitano altri giochi, a differenza degli apparecchi per newslot e che i concessionari possono collocare gli apparecchi in locali da loro stessi gestiti ovvero stringere accordi con gestori di sale da gioco per l'allocazione degli apparecchi; in tale ultimo caso l'autorizzazione viene rilasciata da AAMS dopo un sopralluogo e con attribuzione di una specifica certificazione abilitativa.

Il punto essenziale della ricostruzione dei fatti che hanno provocato la controversia qui in esame, per come operata da GAMENET, si concentra sulla osservazione che dopo il termine della fase di sperimentazione e a partire dagli ultimi mesi del 2010 si è assistito al fenomeno della richiesta, da parte degli stessi gestori delle sale, di installare più apparecchi VLT provenienti da diversi concessionari. La ragione di tale fenomeno sarebbe da ricercarsi nel fatto che detti apparecchi consentono al giocatore di scegliere tra più giochi e ciò comporta che ciascun apparecchio può proporre giochi diversi rispetto all'analogo apparecchio fornito da un diverso concessionario e questo determina un evidente ampliamento della proposta (rectius, offerta) ludica da parte della sala giochi.

La GAMENET lamenta però che tale orientamento, che non avrebbe incontrato ostacoli da parte degli uffici regionali di AAMS né da parte delle Questure, al momento del rilascio di plurime

licenze per l'installazione e l'utilizzo di più d'un apparecchio VLT nello stesso locale, nondimeno è avverso dalla Direzione Giochi di AAMS che, nella circolare del 30 novembre 2010, qui impugnata, ha fissato la prescrizione che in ogni sala possono essere presenti gli apparecchi (VLT) riferiti ad un solo concessionario. Dall'applicazione di tale circolare discenderebbe la reiezione dell'istanza avanzata da GAMENET al fine di ottenere l'autorizzazione ad installare un apparecchio VLT nella sala bingo denominata "Bingoland", sito in Roma in via Prenestina n. 657/b, con riferimento alla quale era stata effettuata con esito positivo la verifica di idoneità da parte dell'Ufficio regionale del Lazio di AAMS ed era stata rilasciata l'autorizzazione da parte della competente Questura: detto provvedimento di reiezione, infatti, è motivato dalla unica circostanza che, per la suindicata sala bingo, era stata già autorizzata l'installazione di apparecchi VLT di un altro concessionario, vale a dire riferiti all'odierna controinteressata Videolot Rete.

Sostiene la GAMENET che il provvedimento di diniego e la circolare surrichiamata, della quale tale diniego costituisce applicazione, anche esplicita per come emerge pianamente dalla lettura dell'atto impugnato, sarebbero illegittimi sostanzialmente in quanto:

1) palese sarebbe la lesione del principio, di provenienza comunitaria, secondo il quale la libertà di iniziativa economica deve essere garantita su tutto il territorio degli Stati dell'Unione europea, con la conseguenza che l'eventuale necessità di comprimere tale fondamentale principio deve essere specificamente motivata nell'ambito di una previsione di fonte primaria. La interpretazione che AAMS fa propria delle disposizioni volte all'attivazione degli apparecchi VLT è fortemente violativa del principio della libera concorrenza tra i concessionari nello specifico settore qui in esame, impedendo loro di realizzare quell'ampia differenziazione dell'offerta che hanno dimostrato di saper proporre nel concreto. Quindi tale comportamento assume, anche, le caratteristiche della irragionevolezza e della illogicità;

2) d'altronde se è vero che per le newslot non è mai stata posta in dubbio la possibilità di collocare più apparecchi di diversi concessionari nello stesso pubblico esercizio, non si comprende per quale ragione tale regola non possa valere per VLT, tenuto conto che entrambe le tipologie sono contemplate nella medesima convenzione, seppure integrata dall'atto aggiuntivo. Va poi detto che il principio rispetto al quale si presenta possibile collocare nello stesso locale apparecchi di diversi concessionari ha trovato un importante richiamo normativo nell'art. 1, comma 81, della legge 13 dicembre 2010 n. 220 (c.d. legge di stabilità) allorché, introducendo il legislatore una articolata disciplina volta a sanzionare la collocazione di apparecchi di gioco in numero eccedente rispetto ai limiti imposti dalla regolamentazione in vigore, che stabilisce un numero massimo di apparecchi in funzione della superficie del locale, ha finito con il confermare, in via generale, che è consentita la installazione di più apparecchi collegati alla rete telematica e riconducibili a due o più concessionari;

3) non appare poi condivisibile, ad avviso della GAMENET, affermare, come fa la circolare qui impugnata, che la pretesa univocità del rapporto tra concessionario e gestore di sala va ricollegata al pericolo che si possa polverizzare la responsabilità in caso di irregolarità della gestione, dal momento che tale rischio non è correlato alla circostanza che gli apparecchi provengano da più concessionari.

2. – Si è costituita in giudizio AAMS che, dopo aver elencato le tipologie di apparecchi con vincita in denaro la cui gestione telematica è affidata ai concessionari di rete ed aver chiarito le caratteristiche e le differenze che intercorrono tra gli apparecchi per newslot e quelli per il sistema di gioco VLT, contesta le prospettazioni avanzate dalla parte ricorrente che, nel proporle, non ha tenuto conto della evidente differenza tra i due sistemi di gioco, come invece emerge chiaramente dalla disciplina recata dal decreto direttoriale 22 gennaio 2010 il quale già all'epoca non aveva

potuto fare altro “che prevedere il rapporto di esclusività concessionario/punto di raccolta di gioco mediante VLT e che la società ricorrente avrebbe dovuto impugnare” tempestivamente, atteso che “la nota impugnata è un mero atto confermativo, quindi, non impugnabile, perché non innova l’assetto determinato dal Decreto direttoriale 22/01/2010 citato” (così, testualmente, alle pagg. 13 e 14 della memoria depositata dalla difesa erariale in data 5 marzo 2011). Da qui l’inammissibilità e l’infondatezza del proposto gravame.

3. – Si è costituita in giudizio la Lottomatica Videolot Rete S.p.a. che, in qualità di controinteressata, ha contestato la fondatezza delle censure dedotte dalla Società ricorrente ribadendo la correttezza degli atti impugnati e la piena aderenza ai dettati normativi che disciplinano il settore che da essi traspare, chiedendo quindi la reiezione del ricorso proposto.

4. – E’ intervenuta ad adiuvandum la ASCOB-Associazione dei concessionari dei bingo segnalando come la circostanza che “ciascun videoterminale è contrassegnato da un codice univoco ed è collegato alla rete del concessionario a cui appartiene (...)” e che quindi “non vi è alcuna necessità di instaurare un rapporto di univocità tra ambiente di gioco ed unico concessionario di VLT” (così, testualmente, a pag. 6 dell’atto di intervento).

E’ altresì intervenuta ad adiuvandum la Società Videoplanet, in quanto titolare della Sala bingo denominata “Bingoland” ubicata in Roma, alla Via Prenestina n. 657/b e con riferimento alla quale la ricorrente aveva richiesto di essere autorizzata a installare apparecchi VLT, ricevendo poi il diniego qui principalmente impugnato, sostenendo la fondatezza dei motivi di censura dedotti e chiedendo anch’essa che vengano annullati i provvedimenti impugnati dalla GAMENET.

5. – E’ intervenuta ad opponendum l’Associazione Ferbingo-Federazione nazionale concessionari dei giochi che ha eccepito la inammissibilità del ricorso proposto da GAMENET non avendo quest’ultima impugnato né l’autorizzazione rilasciata alla Società Lottomatica Videolot Rete S.p.a. per la sala denominata Bingoland, nota alla ricorrente perché richiamata per relationem nei provvedimenti impugnati né le disposizioni contenute nella circolare 2010/21055/Giochi/ADI del 16 giugno 2010 con cui AAMS, già in epoca precedente rispetto all’adozione dell’atto di diniego qui principalmente avverso, aveva chiaramente precisato che gli apparecchi di cui all’art. 110, co. 6, lett. b) Tulps possono essere installati nelle sale e/o ambienti dedicati previsti dall’art. 9 del decreto direttoriale 22 gennaio 2010 sulla base della riscontrata esistenza di un accordo contrattuale con uno solo dei concessionari abilitati. Peraltro neppure il decreto direttoriale 22 gennaio 2010 è stato fatto oggetto di gravame dalla GAMENET, “nella parte in cui vieta ovvero non consente espressamente ad una pluralità di concessionari di installare apparecchi “video lotterie” di loro pertinenza nella sala e/o ambiente dedicato” (così, testualmente, a pag. 4 dell’atto di intervento).

Sono intervenute ad opponendum anche la Cirsa Italia e la Sisal Slot S.p.a., contestando analiticamente la fondatezza delle censure dedotte dalla Società ricorrente e chiedendo la reiezione del gravame.

6. – Con il ricorso rubricato al n. R.g. 3076 del 2011 la Società Video Planet S.r.l. (d’ora in poi, per brevità, VIDEO PLANET) ha chiesto anch’essa, a questo Tribunale, l’annullamento del provvedimento n. prot. 888 dell’11 gennaio 2011, con il quale l’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (d’ora in poi, per brevità, AAMS), Ufficio regionale Lazio, ha respinto l’istanza avanzata dalla citata Società ricorrente al fine di ottenere l’autorizzazione per la sala VLT denominata “Bingoland” ubicata in Via Prenestina 657/b a Roma, richiamando in detto atto di diniego la circolare AAMS, Direzione per i Giochi, Uff. 12°, prot. n. 2010/44549/Giochi/ADI del 30 novembre 2010, che pure viene gravata dalla ridetta Società.

Come si è già sopra riferito la Società VIDEO PLANET, intervenuta ad adiuvandum nel ricorso proposto dalla GAMENET, in quanto titolare della Sala bingo denominata "Bingoland" ubicata in Roma, alla Via Prenestina n. 657/b con riferimento alla quale avrebbe dovuto essere rilasciata l'autorizzazione da AAMS per consentire la installazione di apparecchi VLT il cui diniego costituisce il principale atto impugnato nei due ricorsi in esame, ritiene di essere legittimata ad impugnare recta via sia il provvedimento di diniego che il precedente atto di AAMS in esso richiamato, atteso che la scelta impeditiva assunta dall'Amministrazione è foriera di dirette ripercussioni pregiudizievoli sull'attività svolta nella sala bingo, tenuto conto in particolare che:

A) da tempo erano in corso trattative tra VIDEO PLANET e GAMENET per stipulare un accordo al fine di installare nella sala bingo gestita dalla prima società degli apparecchi VLT, da aggiungere a quelli già installati, per effetto dell'acquisizione di regolari titoli abilitativi da parte dei soggetti pubblici tenuti a rilasciarli, dalla Società Lottomatica Videolot Rete S.p.a.;

B) nel corso dell'istruttoria che ha preceduto l'adozione del qui impugnato atto di diniego, sia la competente Questura che gli uffici di AAMS nulla avevano eccepito rispetto alla richiesta di installare nella medesima sala bingo anche apparecchi VLT di un diverso concessionario rispetto a quello che già era stato autorizzato, tanto da affermare che la fase istruttoria si era conclusa con esito favorevole rispetto all'acquisizione di tutte le autorizzazioni necessarie;

C) ciò aveva comportato la installazione di ben 18 macchine di GAMENET nella sala bingo, accanto alle 16 già funzionanti della Società Lottomatica Videolot, e aveva indotto la gestione della sala ad affrontare spese anche di personale per rendere possibile un efficiente utilizzo degli apparecchi.

Il danno che deriva dalla presenza di ben 18 apparecchi inutilizzati in una sala bingo, peraltro, che presenta un'ampiezza considerevole, oltre al fatto che, per effetto dell'accordo intercorso con GAMENET, la VIDEO PLANET ha dovuto versare alla prima mille euro ad apparecchio installato, costituiscono elementi utili a ritenere che sussista l'interesse ad impugnare gli atti meglio indicati in epigrafe.

Nel merito VIDEO PLANET ribadisce le censure rivolte agli atti impugnati negli stessi termini già espressi nell'atto di intervento spiegato nel ricorso n. Rg. 1553 del 2011, chiedendo quindi l'annullamento per entrambi.

7. – Si è costituita anche in questo secondo giudizio AAMS eccependo in via preliminare il difetto di legittimazione attiva di VIDEO PLANET, atteso che gli atti impugnati non la riguardano ma si rivolgono esclusivamente alla GAMENET. Nel merito la difesa erariale ribadisce quanto espresso nel ricorso Rg. 1553 del 2011 confermando la correttezza del comportamento posto in essere dall'Ufficio che ha adottato l'atto di diniego e chiedendo la reiezione anche di questo secondo gravame.

8. – Nel presente giudizio è intervenuta ad opponendum la Sisal Slot S.p.a. che, come aveva già fatto nell'ambito del ricorso n. Rg. 1553 del 2011, ha contestato analiticamente la fondatezza delle censure dedotte dalla Società ricorrente chiedendo la reiezione del gravame. In via preliminare anche Sisal Slot eccepisce il difetto di legittimazione attiva di VIDEO PLANET.

9. – Tutte le parti, con riferimento ad entrambi i giudizi, hanno presentato ulteriori memorie e repliche allegando nuovi documenti e confermando le già rassegnate conclusioni.

Tenuta riservate le decisioni all'udienza del 12 ottobre 2011, le cause sono state trattenute per la decisione alla Camera di consiglio del 25 gennaio 2012.

10. – Il Collegio ritiene di dovere preliminarmente disporre la riunione dei due giudizi per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva che intercorrono tra i ricorsi indicati in epigrafe.

Se ne apprezzano, in particolare e quali indiscutibili sintomi di una evidente connessione tra i due processi, non solo l'identità del tipo di provvedimento impugnato dalle due Società ricorrenti, ma anche la natura ed il contenuto delle censure dedotte nei confronti dei due atti impugnati, oltre al fatto che la VIDEO PLANET, parte ricorrente nel ricorso n. R.g. 3076 del 2011 compare anche quale parte interveniente ad adiuvandum nel ricorso n. R.g. 1553 del 2011.

Per tali ragioni, disvelata la perfetta connessione soggettiva e oggettiva tra i due giudizi e verificata la sussistenza dei presupposti per procedere, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., alla riunione dei giudizi, il Collegio dispone la riunione dei ricorsi n. R.g. 3076 del 2011 al ricorso n. R.g. 1553 del 2011, perché siano decisi in un unico contesto processuale al fine di garantire l'economia dei mezzi processuali e scongiurare il pericolo di esiti anche solo parzialmente difformi con riferimento a simili vicende contenziose.

Disposta la riunione dei giudizi, per ragione di logica espositiva si evidenzia la necessità di avviare lo scrutinio dal ricorso n. R.g. 1553 del 2011.

11. – Viene dunque all'esame del Collegio il ricorso con il quale GAMENET ha:

- in prima battuta gravato il provvedimento con il quale l'Ufficio regionale Lazio di AAMS (prot. n. 888 dell'11 gennaio 2011) ha negato alla predetta Società l'autorizzazione ad installare apparecchi per il sistema di gioco VLT presso la Sala bingo denominata "Bingoland" ubicata in Roma, alla Via Prenestina n. 657/b e gestita dalla Società Videoplanet, sul presupposto che analoga autorizzazione era stata chiesta e già rilasciata alla odierna controinteressata Lottomatica Videolot Rete S.p.a., di talché non poteva procedersi ad alcun ulteriore rilascio di autorizzazioni VLT dovendosi applicare nel settore il criterio della univocità, per come espresso nella pronuncia di AAMS del 30 novembre 2010 nella quale viene chiarito che in ogni sala, per la quale sia stata rilasciata l'autorizzazione all'installazione di apparecchi VLT, possono essere presenti soltanto detti apparecchi riferibili ad un solo concessionario;

- in seconda battuta e tenuto conto del forte rapporto di presupposizione che, anche in ragione della motivazione del diniego, intercorre tra il suddetto atto di diniego e la citata nota del 30 novembre 2010 (Direzione per i Giochi, Uff. 12°, prot. n. 2010/44549/Giochi/ADI del 30 novembre 2010), ha contestualmente impugnato la predetta circolare.

Il Collegio deve anzitutto esprimersi sulla tempestività, seppure in parte qua, del proposto ricorso tenuto conto che, a detta dell'Amministrazione resistente nonché per come osservato anche dalla Federbingo (intervenuta ad opponendum), la nota-circolare del 30 novembre 2010 dalla quale discenderebbe l'illegittima interpretazione della normativa settoriale da parte di AAMS che, invece di implementare il mercato del gioco lecito nel rispetto dei principi della libera concorrenza in un libero mercato (che è poi la contestazione di fondo che si muove all'approccio di AAMS), per come espressi in molti arresti normativi e giurisprudenziali del mondo comunitario nonché in particolare nella direttiva 2006/123/CE, lo inibisce impedendo la contemporanea installazione nella medesima sala da gioco di più apparecchiature per il sistema di gioco VLT riferibili a più concessionari, peraltro consentita in modo indisturbato per il sistema newslot, altro non è che un atto (meramente) confermativo della precedente nota-circolare 22 gennaio 2010 – e non, come sostiene (a pag. 12 del

ricorso introduttivo) GAMENET, una integrazione modificativa della precedente – di talché, non avendo tempestivamente impugnato le disposizioni recate dalla nota del gennaio 2010, dovrebbe essere dichiarato irricevibile per tardività ovvero inammissibile per carenza di interesse il gravame avverso la nota del 30 novembre 2010, travolgendo inevitabilmente un tale esito la impugnazione dell'atto applicativo.

12. – Al fine di avviare su un corretto binario interpretativo l'indagine sulla tempestività del ricorso proposto da GAMENET occorre attentamente esaminare il contenuto della nota-circolare di AAMS e verificare la filiera normativa che si pone all'attenzione dell'interprete con riferimento agli atti di abilitazione per la installazione di apparecchi per il sistema di gioco VLT.

L'art. 12, comma 1, lett. 1), del decreto legge 28 aprile 2009 n. 39 (convertito dalla legge 24 giugno 2009 n. 77), nel disporre la concreta sperimentazione e l'avvio dei sistemi di gioco con controllo remoto del gioco attraverso videoterminali in ambienti dedicati, ha prescritto che: "1. Al fine di assicurare maggiori entrate non inferiori a 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, 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 può: (Omissis) 1) attuare la concreta sperimentazione e l'avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videoterminali in ambienti dedicati, dalla generazione remota e casuale di combinazioni vincenti, anche numeriche, nonché dalla restituzione di vincite ciclicamente non inferiori all'ottantacinque per cento delle somme giocate, definendo:

1) il prelievo erariale unico applicabile con una aliquota massima non superiore al 4 per cento delle somme giocate, con la possibilità di graduare, nel tempo, le percentuali di tassazione in modo crescente, per favorire le fasi di avvio dei nuovi sistemi di gioco;

2) le caratteristiche degli ambienti dedicati, assicurando che i videoterminali siano collocati in ambienti destinati esclusivamente ad attività di gioco pubblico, nonché il rapporto tra loro superficie e numero di videoterminali;

3) i requisiti dei sistemi di gioco, i giochi offerti, nonché le modalità di verifica della loro conformità, tramite il partner tecnologico, coerente agli standard di sicurezza ed affidabilità vigenti a livello internazionale;

4) le procedure di autorizzazione dei concessionari all'installazione, previo versamento di euro 15.000 ciascuno, di videoterminali fino ad un massimo del quattordici per cento del numero di nulla osta dagli stessi già posseduti. Il versamento di cui al periodo precedente è eseguito con due rate di euro 7.500 da versare rispettivamente entro il 30 ottobre 2009 ed entro il 30 novembre 2010;

5) le modalità con cui le autorizzazioni all'installazione dei videoterminali di cui al numero 4) possono essere cedute tra i soggetti affidatari della concessione e possono essere prestate in garanzia per operazioni connesse al finanziamento della loro acquisizione e delle successive attività di installazione".

L'attuazione della norma è avvenuta con decreto direttoriale AAMS prot. n. 30200/GIOCHI/ADI del 6 agosto 2009, con il quale sono state definite le procedure di autorizzazione ai concessionari (individuati a seguito della procedura di selezione aperta indetta con avviso in GUCE in data 14 aprile 2004) per consentire la installazione degli apparecchi e congegni di cui all'art. 110, comma 6, lett. b) del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 [recante il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (d'ora in poi, per brevità, TULPS) e modificato al fine di introdurre questa ulteriore categoria di apparecchi con vincita di denaro la cui gestione telematica è affidata ai concessionari di rete

dall'art. 1, comma 525, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, c.d. finanziaria per il 2006], vale a dire quelli dedicati al sistema di gioco detto VLT (o Videolotteries) e cioè “quelli, facenti parte della rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa. Per tali apparecchi, con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti, tenendo conto delle specifiche condizioni di mercato:

- 1) il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita;
- 2) la percentuale minima della raccolta da destinare a vincite;
- 3) l'importo massimo e le modalità di riscossione delle vincite;
- 4) le specifiche di immodificabilità e di sicurezza, riferite anche al sistema di elaborazione a cui tali apparecchi sono connessi;
- 5) le soluzioni di responsabilizzazione del giocatore da adottare sugli apparecchi;
- 6) le tipologie e le caratteristiche degli esercizi pubblici e degli altri punti autorizzati alla raccolta di giochi nei quali possono essere installati gli apparecchi di cui alla presente lettera”.

Tali apparecchi non vanno confusi con quelli indicati dallo stesso art. 110, comma 6, del TULPS alla lett. a), vale a dire relativi al sistema di gioco detto newslot (o anche AWP) e cioè “quelli che, dotati di attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato dal Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e obbligatoriamente collegati alla rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico definiti con provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nei quali insieme con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco, il costo della partita non supera 1 euro, la durata minima della partita è di quattro secondi e che distribuiscono vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina. Le vincite, computate dall'apparecchio in modo non predeterminabile su un ciclo complessivo di non più di 140.000 partite, devono risultare non inferiori al 75 per cento delle somme giocate. In ogni caso tali apparecchi non possono riprodurre il gioco del poker o comunque le sue regole fondamentali”.

A propria volta l'art. 21, comma 7, del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78 (conv. dalla legge 3 agosto 2009 n. 102) così recita: “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 all'articolo 12, comma 1, lettera l), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, entro il 15 settembre 2009 il Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato avvia le procedure occorrenti per un nuovo affidamento in concessione della rete per la gestione telematica del gioco lecito prevista dall'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, prevedendo:



a) l'affidamento della concessione agli attuali concessionari che ne facciano richiesta entro il 20 novembre 2009 e che siano stati autorizzati all'installazione dei videotermini, con conseguente prosecuzione della stessa senza alcuna soluzione di continuità;

b) l'affidamento della concessione ad ulteriori operatori di gioco, nazionali e comunitari, di dimostrata qualificazione morale, tecnica ed economica, mediante una selezione aperta basata sull'accertamento dei requisiti definiti dall'Amministrazione concedente in coerenza con quelli già richiesti e posseduti dagli attuali concessionari. Gli operatori di cui alla presente lettera, al pari dei concessionari di cui alla lettera a), sono autorizzati all'installazione dei videotermini fino a un massimo del 14 per cento del numero di nulla osta già posseduti per apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, e a fronte del versamento di euro 15.000 per ciascun terminale;

c) la durata delle autorizzazioni all'installazione dei videotermini, previste dall'articolo 12, comma 1, lettera l), numero 4), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, fino al termine delle concessioni di cui alle lettere a) e b) del presente comma. La perdita di possesso dei nulla osta di apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, non determina la decadenza dalle autorizzazioni acquisite”.

L'avvio della sperimentazione del sistema di gioco VTL, per espressa indicazione recata dall'art. 3 del decreto direttoriale AAMS prot. n. 30200 del 6 agosto 2009, veniva affidato ai dieci concessionari individuati a seguito del bando del 2004 fino alla naturale scadenza della convenzione di concessione a suo tempo stipulata. Ad ogni modo i concessionari avrebbero dovuto (sempre ai sensi del citato art. 3) indicare il numero di VLT, nel limite del 14% dei nulla osta per gli apparecchi AWP in loro possesso, che intendevano installare. Per consentire detta indicazione fu indetto un avviso pubblico in data 9 ottobre 2009 da AAMS.

Successivamente, con decreto direttoriale 22 gennaio 2010 (pubblicato sulla GU n. 32 del 9 febbraio 2010), AAMS ha disciplinato i requisiti tecnici e di funzionamento dei sistemi di gioco VLT.

13. – Il Collegio poi registra che le parti hanno inteso portare alla sua attenzione due ulteriori atti di AAMS relativi alla definitiva attivazione del sistema di gioco VLT:

Una nota prot. 2010/21055/GIOCHI/ADI del 16 giugno 2010, indirizzata, oltre che agli Uffici territoriali di AAMS e alla SOGEI, a tutti i concessionari della rete telematica, con la quale erano forniti chiarimenti sulla portata e l'applicazione delle disposizioni recate dall'art. 110, comma 6, lett. b) TULPS con riguardo ai casi in cui è richiesto il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 88 TULPS per le sale dedicate ad ospitare gli apparecchi VLT.

Una nota prot. 2010/44549/GIOCHI/ADI del 30 novembre 2010, indirizzata agli Uffici territoriali di AAMS e a tutti i concessionari della rete telematica, con la quale si esprimeva l'avviso dell'Amministrazione circa possibilità che siano installabili, nella stessa sala dedicata, apparecchi VLT riferiti a diversi concessionari, negando tale possibilità.

Orbene, mentre la nota del 30 novembre 2010 è stata impugnata dalla parte ricorrente in quanto, secondo la prospettazione di essa, costituisce la norma secondaria che ha ispirato l'adozione del provvedimento impugnato, con il quale è stata rifiutata l'autorizzazione ad installare apparecchi VLT in una sala bingo in Roma, in quanto per detta sala era già stata rilasciata autorizzazione in

favore di un diverso concessionario, la nota del 16 giugno 2010 è stata richiamata dall'Amministrazione resistente – e fatta oggetto di analoga osservazione dalla Federbingo (intervenuta ad opponendum) – per eccepire l'inammissibilità del ricorso proposto in quanto AAMS aveva già nel giugno 2010 espresso il proprio avviso sul rapporto di univocità che, per l'installazione di apparecchi VLT, deve caratterizzare la relazione tra gestore e concessionario, di talché la impugnata nota del 30 novembre 2010 avrebbe natura meramente confermativa e quindi nei suoi confronti non è proponibile alcun gravame.

Riepilogate le posizioni delle parti sulla questione preliminare eccepita dall'Amministrazione resistente, assume rilievo centrale, al fine di poter comprendere la fondatezza dell'assunto della difesa erariale, verificare la natura dei due atti in questione e sopra richiamati, atteso che il Collegio non ritiene che i contenuti di cui alle note del giugno e del novembre 2010 costituiscano atti di natura regolamentare la cui tempestiva impugnazione impingerebbe sull'ammissibilità del gravame avverso il provvedimento di diniego di autorizzazione qui principalmente impugnato.

Vanno premesse sinteticamente sul punto alcune comuni acquisizioni sulla emersione della natura e della forza di fonte normativa di livello secondario attribuibile agli atti amministrativi di portata generale, al fine di distinguere gli atti recanti una nota esplicativa, una circolare ovvero una risposta ad un quesito, che per loro natura non rientrano nella categoria degli atti impugnabili, non potendo essere assimilati ai "regolamenti" e gli atti che contengono le spie riconoscitive di tale categoria di atti amministrativi impugnabili.

Una prima tipologia di atti di natura regolamentare va indicata nei regolamenti di delegificazione, adottati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400.

In questo caso, come è noto, il conferimento espresso di potestà regolamentare e la contestuale indicazione di criteri e principi per il suo esercizio devono essere ritenuti obbligatori e come tale fondanti un presupposto di legittimità della stessa adozione dell'atto. Laddove (come afferma la Corte costituzionale nella sentenza 22 luglio 2002 n. 376) il regolamento attua "la sostituzione di una disciplina di livello regolamentare ad una preesistente di livello legislativo", si assiste una sottrazione di una materia alla preesistente disciplina della fonte primaria, con contestuale abrogazione delle norme di legge previgenti, e la legge che ne permette l'adozione non può essere priva di indicazioni (oggetto/materia, criteri e principi direttivi, limiti) volte a costituire un parametro, pur ampio e generico, per il successivo sindacato giurisdizionale di legittimità dell'atto da parte del giudice amministrativo, pena la violazione degli artt. 24 e 113 Cost.. D'altra parte, lo stesso art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 prevede che il legislatore, nel conferire al Governo la potestà regolamentare di delegificazione, deve indicare "le norme generali regolatrici della materia", con ciò escludendo, in via espressa, che la delegificazione comporti un affidamento "integrale" di una materia alla fonte secondaria, persistendo l'esigenza di sia pur minimi e generali riferimenti di rango primario; e con ciò affermando altresì, per implicito, che l'esercizio di detta potestà regolamentare debba essere limitato nella discrezionalità da criteri e principi dettati dal legislativo all'esecutivo.

A differenti conclusioni occorre, invece, giungere per le ipotesi di regolamenti di esecuzione, di attuazione e cd. "indipendenti". Nel caso dei regolamenti indipendenti (art. 17, comma 1, lett. c), della legge n. 400 del 1988) la stessa previsione legislativa risolve il problema della necessità della previa indicazione di legge quanto al possibile esercizio della potestà regolamentare; per altro verso, porta logicamente a concludere che il potere regolamentare possa essere esercitato in assenza di indicazione legislativa dei criteri e limiti, proprio perché il caso ipotizzato dal legislatore è quello delle "materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi".

Restano, ovviamente, escluse da questa possibilità ora descritta, le materie “comunque riservate alla legge”, intendendosi quelle sottoposte sia a riserva assoluta, sia a riserva relativa.

Inoltre, nella diversa ipotesi di regolamenti di esecuzione o di attuazione (e, ovviamente, nelle materie assoggettate a riserva relativa di legge), dove una previgente disciplina legislativa non può non esservi, occorre osservare che senza dubbio l’ordinata attuazione del sistema delle fonti auspica che tale esercizio venga espressamente previsto da legge nonché attraverso l’indicazione di criteri e limiti: ciò è particolarmente indispensabile per i regolamenti ministeriali, ex art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988. E ciò in particolare laddove la materia sia espressamente sottoposta dalla Costituzione a riserva relativa di legge (essendo, ovviamente, del tutto escluso, se non per aspetti minimi e marginali, l’esercizio di potestà regolamentare in materie sottoposte a riserva assoluta di legge).

Tuttavia, laddove tale indicazione risulti assente o insufficiente, ciò non comporta necessariamente l’illegittimità costituzionale della norma primaria “carente”, per violazione della riserva di legge. Se, quindi, può affermarsi che un regolamento di esecuzione, per il quale la legge abbia omesso di fissare criteri e limiti per l’esercizio della potestà regolamentare che ha portato alla sua adozione, non è da considerare per ciò solo illegittimo, nondimeno occorre che il giudice operi una attenta ricostruzione del parametro normativo di riferimento, e ciò al fine di evitare che sia impedito o reso difficoltoso (se non evanescente) il sindacato giurisdizionale con riferimento al vizio di violazione di legge. In presenza di un mero regolamento di esecuzione, dunque, il sindacato di legittimità sulle disposizioni del medesimo si risolve in una ipotesi di sindacato giurisdizionale sull’atto amministrativo, per il quale il parametro di legittimità è offerto dalle norme primarie, ed innanzi tutto da quelle su cui si fonda l’esercizio della potestà regolamentare e da quelle cui il regolamento è destinato a dare attuazione (e sui principi da esse desumibili), ma è offerto anche dalle norme costituzionali e del diritto dell’Unione Europea, alle quali può essere riconosciuto un contenuto precettivo. E ciò a maggior ragione nei casi in cui, in difetto di indicazione di criteri generali, ovvero in presenza di un contenuto normativo delle disposizioni primarie affatto lacunoso, viene meno o è insufficiente il parametro legislativo.

14. – Completate le doverose premesse di ordine generale di cui sopra ed aventi ad oggetto l’individuazione delle fonti alle quali l’ordinamento attribuisce la possibilità di introdurre norme di rango secondario, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni legislative esistenti ed in particolare delle disposizioni recate dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988, in ragione delle diverse ipotesi da quella norma declinate, può affermarsi, per quel che qui rileva e dunque in materia di giochi nonché, ancor più specificamente, di attività di gioco e scommessa lecita attraverso apparecchi VLT, che:

- dapprima le disposizioni recate dall’art. 12, comma 1, lett. l), del decreto legge n. 39 del 2009 hanno affidato a “decreti dirigenziali adottati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del” ridetto decreto legge il compito di “attuare la concreta sperimentazione e l’avvio a regime di sistemi di gioco” di tipo VLT;

- in secondo luogo, l’art. 110, comma 6, lett. b) del TULPS (in seguito alla modifica apportata dall’art. 1, comma 525, della legge n. 266 del 2005, c.d. finanziaria per il 2006), ha attribuito ad un “regolamento del Ministro dell’economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell’interno, da adottare ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400” il compito di definire importanti aspetti dello sviluppo del gioco con sistemi VLT, quali il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita, la percentuale minima della raccolta da destinare a vincite, l’importo massimo e le modalità di riscossione delle vincite, le specifiche di immodificabilità e di sicurezza, riferite anche al sistema di elaborazione a cui tali apparecchi sono connessi, le soluzioni di

responsabilizzazione del giocatore da adottare sugli apparecchi nonché le tipologie e le caratteristiche degli esercizi pubblici e degli altri punti autorizzati alla raccolta di giochi nei quali possono essere installati gli apparecchi.

Discende da quanto sopra, con esclusivo riferimento alla questione posta in via di eccezione dall'Amministrazione resistente, che:

A) mentre il decreto direttoriale n. 30200 del 6 agosto 2009 prima, e il decreto 22 gennaio 2010 (pubblicato sulla GU n. 32 del 9 febbraio 2010) poi, costituiscono effettivamente fonti di rango regolamentare con portata normativa, in quanto espressioni della potestà attribuita dalla fonte primaria all'Amministrazione di incidere, integrandola ed arricchendola, su una preesistente e sovrastante disciplina legislativa;

B) la nota prot. n. 21055 del 16 giugno 2010 e la nota prot. n. 44549 del 30 novembre 2010 (quest'ultima espressamente impugnata dalla parte ricorrente) non possono considerarsi alla stregua di atti amministrativi aventi forza e valore regolamentari, pur tenendo conto del costante orientamento che vuole considerare non operativo un principio di tipicità delle fonti con riferimento agli atti di formazione secondaria, rispetto ai quali deve soccorrere una indagine di tipo sostanzialistico (secondo la metodologia costantemente utilizzata anche dalla Corte costituzionale), potendosi ricondurre il primo dei suindicati atti nella categoria delle circolari e il secondo in quello dei pareri;

C) infatti, con la nota prot. n. 21055 del 16 giugno 2010 AAMS ha fornito chiarimenti agli uffici sulla necessità che il gestore della sala dedicata ove vengono installati apparecchi di gioco VLT sia dotato di apposita autorizzazione ex art. 88 TULPS. Essa, dunque, costituisce una tipica espressione di circolare amministrativa, categoria alla quale vanno ricondotti gli atti diretti agli organi ed uffici periferici ovvero sottordinati che, per il loro contenuto, non hanno di per sé valore normativo o provvedimentale o, comunque, vincolante per i soggetti estranei all'Amministrazione, con la conseguenza che i soggetti destinatari degli atti applicativi di esse non hanno alcun onere di impugnativa, ma possono limitarsi a contestarne la legittimità al solo scopo di sostenere che detti atti applicativi sono illegittimi perché scaturiscono da una circolare illegittima che avrebbe dovuto essere disapplicata (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 21 giugno 2010 n. 3877);

D) la nota prot. n. 44549 del 30 novembre 2010, infine, rappresenta la risposta ad un quesito "pervenuto da alcuni Uffici" (così recita, testualmente, l'incipit della nota) "circa la possibilità che una sala possa essere presentata da più di un concessionario autorizzato all'installazione delle videolotteries". Appare evidente che, anche in questo secondo caso, siamo dinanzi ad un atto esplicativo di AAMS che "interpreta la legge" ma non "integra" né "pone in esecuzione dandone attuazione" una disposizione di legge.

15. – Conseguenza di quanto sopra è che la impugnazione della nota del 30 novembre non ha alcun rilievo come, all'opposto, alcun rilievo assume l'eccezione circa l'obbligo che, si pretende, incombeva a carico della parte ricorrente di impugnare tempestivamente la nota del 16 giugno 2010.

Resta solo da verificare, per completezza, se per avventura l'obbligo di impugnazione tempestiva a carico della parte ricorrente si imponesse nei confronti dei due atti regolamentari sopra richiamati.

Tuttavia non sembra che dalla lettura dei due testi derivi una chiara indicazione in merito al rispetto del più volte richiamato principio della univocità nel rapporto contrattuale per l'installazione di apparecchi per sistemi di gioco VLT tra gestore della sala ed "il" concessionario.

Se dunque non vi sono spie per ritenere fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dall'Amministrazione resistente, pur tuttavia il ragionamento più sopra svolto è utile al fine di ritenere infondato il ricorso proposto in quanto il ridetto principio di univocità va rinvenuto direttamente nella legge.

16. – GAMENET sostiene che la valutazione operata da AAMS in ordine alla corretta applicazione della normativa di settore e soprattutto la ritenuta esigenza che intercorra un rapporto di univocità tra il gestore della sala dove debbono essere allocati gli apparecchi per sistemi di gioco VLT ed il concessionario costituiscano patenti violazioni dei principi di stampo comunitario in tema di libertà di iniziativa economica, circolazione e concorrenza nell'area territoriale europea.

La verifica in ordine alla compatibilità delle contestate norme, sopra sinteticamente illustrate nel loro contenuto, con i principi del Trattato UE richiamati da GAMENET quali parametri di valutazione, transita attraverso la corretta ricognizione della valenza di tali principi coniugata con la portata delle norme introdotte con la legge di stabilità per l'anno 2011 e con le finalità alle stesse sottese.

In tale direzione va precisato che le norme denunciate di contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento, di libera concorrenza, di libera prestazione di servizi e di libera circolazione di capitali, ineriscono ad un particolare settore, ovvero quello dei giochi pubblici, rispetto al quale sussiste il monopolio statale, che è oggetto, secondo la legislazione vigente, di concessioni del servizio pubblico del gioco.

Secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia (causa C-458/03, Parking Brixen; C-260/04 sentenza del 13 settembre 2007), alle concessioni di servizi pubblici sono applicabili le disposizioni dettate dagli artt. 43 e 49 del Trattato CE, nonché il divieto di discriminazione per motivi di cittadinanza, che sono specifica espressione del principio della parità di trattamento.

In particolare, l'art. 43 del Trattato vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, prescrivendo che la libertà di stabilimento comporta l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, la costituzione e la gestione di imprese, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

L'art. 49 del Trattato vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro e le restrizioni all'apertura di agenzie, succursali o filiali, affermando che la libertà di stabilimento implica l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

Tali norme vanno lette congiuntamente alle disposizioni recate dall'art. 45 del Trattato – che esclude dall'applicazione delle norme dedicate al diritto di stabilimento le attività che nello Stato membro partecipino anche occasionalmente all'esercizio di pubblici poteri – ed alle disposizioni dettate dall'art. 46 – che lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Nell'assegnazione delle concessioni di servizi pubblici inerenti il gioco, ritiene la Corte di Giustizia che le autorità nazionali sono tenute ad osservare il divieto di discriminazione e il principio di trasparenza, attraverso la garanzia di un adeguato livello di pubblicità, che consenta l'apertura del mercato dei servizi alla concorrenza nonché il controllo sull'imparzialità dei procedimenti di

aggiudicazione (sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, Telaustria e Telefonadress), mentre le deroghe a tali principi, ammesse nei soli casi e per i motivi stabiliti dai citati artt. 45 e 46 del Trattato CE devono essere connotate dai caratteri di necessità e proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti, altrimenti violandosi i principi del Trattato che impongono di aprire il mercato dei servizi alla concorrenza ed il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza.

Il principio della parità di trattamento e il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza si traducono, quindi, avuto riguardo alla materia della concessione di servizi pubblici, nell'obbligo di trasparenza che garantisca, a favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura della concessione di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione (citate sentenze Telaustria e Telefonadress e Parking Brixen).

Ancora, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito, fermo restando l'obbligo che le restrizioni che essi impongono soddisfino i requisiti della proporzionalità rispetto ai motivi imperativi di interesse generale perseguiti (sentenze 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e C-359/04 e C-360/04, Placanica).

Tra i motivi imperativi di interesse generale sono ricompresi gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco, nonché di prevenzione di turbative dell'ordine sociale in generale (sentenza Placanica, appena sopra citata).

Le concessioni di gioco pubblico, che costituiscono una species delle concessioni di servizi ed hanno ad oggetto una materia riservata allo Stato, possono dunque essere disciplinate in modo tale da perseguire prevalenti interessi pubblici e generali, di tutela dell'ordine pubblico, dei consumatori e della buona fede pur dovendo farsi ricadere nel raggio d'applicazione del Trattato UE e, in particolare, delle disposizioni che vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, di quelle relative alla libera circolazione delle merci, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, nonché ai principi espressi in via pretoria dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e, in particolare, quelli di non discriminazione, trasparenza, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità (parere del Consiglio di Stato, Sezione II, del 13 aprile 2011, affare 1264/2011).

Le pubbliche amministrazioni che stipulano contratti di concessione di pubblici servizi di gioco e scommessa sono, quindi, tenute a rispettare le norme fondamentali del Trattato e, segnatamente, gli articoli 43 e 49 CE e, in particolare, il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza nonché il principio di parità di trattamento, che comportano un obbligo di trasparenza consistente nella garanzia, a favore di ogni potenziale offerente, di un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura della concessione di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione (Corte di Giustizia, 13 settembre 2007, C-260/04, citata).

Deve, inoltre, evidenziarsi come il settore dei giochi pubblici, in ragione degli interessi coinvolti (obiettivi di ordine pubblico, di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode), ma anche in considerazione del suo significativo valore economico, richiede che le dinamiche competitive si sviluppino ad opera di soggetti caratterizzati da onorabilità e solidità economico-finanziaria, in modo da prevenire l'esercizio delle attività di gioco per fini criminali o fraudolenti e tener conto dell'impatto del settore sulle entrate dello Stato.

Per come affermato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella segnalazione del 28 giugno 2007 resa nei confronti dell'AAMS, le eventuali restrizioni alla concorrenza non devono esorbitare quanto necessario al raggiungimento degli indicati scopi, dovendo comunque essere evitate posizioni dominanti, tenuto conto che il mercato dei giochi e delle scommesse è caratterizzato da importanti barriere all'ingresso di tipo amministrativo (necessità di ottenere un titolo per operare), ma anche di tipo tecnico (necessità di costituire una rete distributiva).

Ne consegue, secondo l'Autorità, che la concorrenza deve svilupparsi assicurando la competizione all'interno del mercato stesso (concorrenza nel mercato) e nella fase di ingresso al mercato (concorrenza per il mercato), e perciò da un lato, evitando di attribuire titoli ad operare in via esclusiva e, dall'altro, garantendo la contendibilità dei diversi giochi e scommesse, in occasione del rilascio di nuovi titoli e, in particolare, le condizioni di accesso non dovrebbero essere tali da favorire gli operatori già attivi sul mercato.

17. – Come correttamente ricorda la difesa erariale, l'art. 2, comma 2-quater del decreto legge 25 marzo 2010 n. 40 (conv. dalla legge 22 maggio 2010 n. 73) ha prescritto che l'autorizzazione ex art. 88 TULPS è necessaria per la gestione delle sale che allocano apparecchi per sistemi di gioco VLT. Nel formulare la disposizione il legislatore utilizza le seguenti espressioni: “La licenza di cui all'articolo 88 del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, è richiesta altresì per la gestione delle sale ove si installano gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del predetto testo unico, e successive modificazioni. Nell'ambito del piano straordinario di contrasto del gioco illegale di cui all' articolo 15-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sono elaborate specifiche azioni finalizzate al costante monitoraggio e alla repressione dei fenomeni elusivi delle disposizioni di cui all' articolo 88 del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni”.

Conseguentemente appare evidente che la fonte primaria nazionale abbia voluto limitare, con esclusivo riferimento ai sistemi di gioco VLT e quindi senza coinvolgere quelli di cui all'art. 110, comma 6, lett. a), TULPS e cioè i sistemi newslot, seguita inevitabilmente dalla fonte regolamentare costituita dal decreto direttoriale del 22 gennaio 2010 che, sotto tale esclusivo profilo, assume la natura di fonte regolamentare meramente riproduttiva e solo esplicativa del dettato legislativo (con la conseguenza che, per come si è sopra riferito, non si evidenzia immediatamente a carico dei soggetti destinatari un onere di immediata contestazione della riproduzione normativa nell'atto regolamentare), la platea dei concessionari che possono installare apparecchi per sistemi di gioco VTL nell'ambito della stessa sala, tanto da sottolineare come per ciascuna attività di installazione di apparecchi per sistemi di gioco VTL da parte di un concessionario, il gestore della sala dovrà chiedere ed ottenere apposita licenza ai sensi dell'art. 88 TULPS. Il che comporta ovviamente la conseguenza di limitare ad una sola licenza (sempre e solo con riferimento alla installazione di apparecchi con sistema di gioco VTL) il rapporto concessionario-gestore della sala ed a non ritenere possibile il rilascio di più licenze per la stessa sala, esito che si verificherebbe se ritenesse consentito instaurare rapporti multipli tra lo stesso gestore (della medesima sala) e diversi concessionari per l'installazione di apparecchi VTL.

D'altronde, in via meramente riproduttiva (per la parte qui in esame e come più sopra si è chiarito) della fonte di rango primario, anche la nota del Ministero dell'interno il decreto direttoriale 23 giugno 2010 (557/PAS.7801.12001) esclude che in una sala pubblica da gioco all'interno della quale sono collocate esclusivamente apparecchi VLT, in quanto la licenza questoriale di cui all'art. 88 TULPS necessaria per la gestione delle sale ove si installano questi ultimi apparecchi (ai sensi del sopra riprodotto art. 2, comma 2-quater del d.l. n. 40 del 2010) viene ritenuta meramente complementare ed accessoria rispetto a quella principale – di competenza comunale – di cui all'art.

86 TULPS. A mente di tale circolare, infatti, “preme chiarire che relativamente agli esercizi pubblici di cui all’art. 9 lettere a), b), c) , d), e) del decreto Direttoriale 22 febbraio 2010, l’autorizzazione posseduta per l’attività principale è propedeutica all’acquisizione della ulteriore licenza per l’installazione degli apparecchi di cui all’art. 110 comma 6 b) del t.u.l.p.s. Pertanto, qualora dovesse venire meno la licenza di polizia rilasciata per l’attività principale, rispettivamente art. 88 t.u.l.p.s. per gli esercizi elencati dalla lettera a) alla lettera d) ed 86 per gli esercizi di cui alla lettera e), automaticamente dovrà essere revocato il connesso titolo autorizzatorio che legittima l’installazione degli apparecchi di cui all’art. 110, comma 6 lett. b) del t.u.l.p.s.”. Aggiungendosi poi, significativamente per quanto qui rileva, che “Si rappresenta, altresì, che ulteriore titolo propedeutico al rilascio della licenza di polizia di cui all’art. 2, comma 2-quater legge 73/2010, sarà costituito dal rapporto contrattuale concluso tra il titolare dell’esercizio pubblico ove si installano gli apparecchi videoterminali e uno dei dieci concessionari della rete telematica per la gestione delle VLT, comprovato dalla presentazione da parte dell’interessato di copia dello stesso”.

18. – Quel che si può immaginare, esaminando le particolari normative volte ad affermare l’univocità del rapporto tra concessionario e gestore della sala, è che il legislatore, particolarmente preoccupato dal tipo di sistema di gioco realizzato attraverso le c.d. videolottery, in particolare anche per la presenza del jackpot (non presente per il sistema newslot) in questa nuova modalità di intrattenimento ludico, abbia preferito limitare ad una relazione ben definita fin dall’inizio e ricondotta ad un unico binomio concessionario-gestore di sala prescrizioni l’operazione di installazione degli apparecchi VLT, ciò anche al fine di (come chiarito specificamente nell’art. 3 nella circolare del 22 gennaio 2010) garantire un continuo monitoraggio dell’andamento del gioco attraverso gli apparecchi VLT installati nella sala per realizzare :

“b. la distribuzione ed il corretto funzionamento dei singoli giochi autorizzati;

c. la distribuzione in tempo reale delle combinazioni generate dal RNG attraverso il sistema di gestione dei giochi, escludendo la possibilità di memorizzarle prima del loro utilizzo;

d. la memorizzazione e la tracciabilità in tempo reale dei dati di gioco unitamente all’adozione di soluzioni che facilitano l’accesso alle informazioni per l’esercizio dell’azione di vigilanza e di controllo”.

Peraltro, sempre a mente dell’art. 3 della citata circolare, “Il sistema di gioco, attraverso il sistema centrale deve prevedere:

a. procedure di verifica automatica, da eseguirsi con periodicità almeno quotidiana, dell’integrità del software installato su ciascun componente del sistema, compreso il software installato su ogni VLT;

b. il costante monitoraggio del corretto funzionamento delle componenti del sistema di gioco;

c. l’esecuzione delle procedure di blocco a fronte di eventi che segnalano malfunzionamenti e/o tentate manomissioni per tutte le componenti del sistema di gioco”.

Infine “Il sistema di gioco, attraverso il sistema centrale, oppure attraverso il sistema di sala, deve consentire la registrazione delle informazioni relative:

a. alle singole puntate e alle singole vincite;



- b. agli importi incassati ed alle vincite erogate giornalmente, mensilmente ed annualmente da ogni VLT (suddivise anche per gioco), da ogni sala, da ogni gioco offerto e dall'intero sistema;
- c. a tutte le connessioni e disconnessioni di ciascun componente del sistema di gioco;
- d. agli accessi (autorizzati e non) nonché ai soggetti che hanno avuto accesso ad ogni componente del sistema di gioco;
- e. ai guasti, agli interventi di manutenzione per ogni componente del sistema di gioco, indicando la data, l'ora dell'evento e la durata dello stesso;
- f. agli interventi effettuati sul software di ogni componente del sistema di gioco”.

Pur ad un occhio inesperto appare decisamente arduo realizzare correttamente tutte le suindicate operazioni qualora le relazioni intervenissero tra il gestore della sala e, contemporaneamente, apparecchi relativi a più concessionari, tenuto conto che gli apparecchi potrebbero (come avviene nella realtà) contenere giochi diversi e con diversa capacità di vittoria. La presenza di più relazioni con diversi concessionari si presterebbe quindi a facilitare condotte elusive e poste in essere in violazione delle specifiche e (correttamente) restrittive norme di settore (in quanto rivolte a tutelare interessi di rilievo nazionale e comunitario quale è quello di prevenire l'esercizio delle attività di gioco per fini criminali o fraudolenti e tener conto dell'impatto del settore sulle entrate dello Stato, senza che dette restrizioni appaiano esorbitare “quanto necessario al raggiungimento degli indicati scopi”).

19. – Né la normativa in questione appare costituire violazione dei suaccennati principi di diritto comunitario.

Infatti, l'attività di raccolta di giochi, scommesse e concorsi pronostici, riservata ex lege allo Stato, in quanto integrante un servizio pubblico suscettibile di concessione a terzi, ben può, conseguentemente, conoscere limitazioni all'esercizio di impresa e di autorganizzazione imprenditoriale, nei ricordati limiti della ragionevolezza e proporzionalità e fermo restando il divieto di discriminazione, stante la preminenza degli interessi pubblici sottostanti.

Appare al Collegio che il livello di protezione apprestato dalle qui richiamate norme non risulta esorbitante o sproporzionato in relazione alla tutela di interessi sostanziali di carattere imperativo, tenuto conto che il particolare sistema di gioco VLT, per le caratteristiche tecniche che lo connotano, si presta a rischi di alterazione della corretta concorrenza nel settore quando il rapporto concessionario-gestore sfugga al controllo del concessionario.

La riduzione della platea dei soggetti che possono interloquire con il gestore della sala, riducendola ad un solo concessionario, creando un'unica rete dei flussi informativi e finanziari rivenienti dalla gestione del gioco su cui far circolare tutti i dati, corrisponde a una fondamentale esigenza di ordine pubblico volta a rendere possibile un rapido, agevole e trasparente controllo dell'Amministrazione sulla gestione del gioco, in vista dell'obiettivo di evitare ogni abuso o infiltrazione criminale nella gestione della raccolta del gioco stesso. Esigenza questa connessa alla stessa logica del regime concessorio e autorizzatorio cui il gioco e le scommesse sono assoggettate nell'ordinamento italiano, e che più volte è stata ritenuta dalla giurisprudenza, nazionale ed europea, idonea a giustificare limitazioni alle libertà comunitarie da parte degli Stati membri (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 7 ottobre 2005, n. 5203; Corte di Giustizia, sentenze 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04 e 13 settembre 2007, causa C-260/04, già citata).

Deve, pertanto, escludersi che le contestate norme si pongano in contrasto con i ricordati principi di diritto comunitario sanciti dal Trattato CE, ricadendo le concessioni di pubblici servizi di gioco e scommessa nel raggio d'applicazione del Trattato UE avuto riguardo alle disposizioni che vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, a quelle relative alla libera circolazione delle merci, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, declinate nei principi di non discriminazione, trasparenza, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

20. – Sotto quest'ultimo profilo va segnalata la marcata distanza tra la disciplina inerente il sistema di gioco attraverso apparecchi newslot e quello relativo agli apparecchi VLT, tanto che il legislatore ha destinato a ciascuna delle due modalità ludiche due distinte e differenziate disposizioni, quali sono quelle recate dall'art. 110, comma 6, lett. a) TULPS per le newslot e quelle recate dall'art. 110, comma 6, lett. b) TULPS per le videolottery, segno di un diverso approccio di regolamentazione reso necessario dalle caratteristiche tecniche delle diverse apparecchiature e, soprattutto, dalle modalità e dai differenziati esiti delle due tipologie di gioco.

Si pensi, ad esempio, alla distribuzione del jackpot, previsto solo per i sistemi VLT, che impone una contabilizzazione riferibile alla singola sala: posto che la somma di ulteriore vincita è riferita all'intera sala, qualora in essa vi fossero installati apparecchi di più concessionari renderebbe impossibile tale contabilizzazione perché ciascun gruppo di apparecchi (relativi al medesimo concessionario) è tarato per consentire la vincita del jackpot. Di conseguenza se si ammettesse la compresenza di apparecchi riferibili a distinti concessionari nella medesima sala, in quest'ultima si potrebbero vincere più jackpot – evento non rinvenibile nella normativa che regola il settore – con evidente alterazione della concorrenza tra le diverse sale ospitanti apparecchi VLT.

Non a caso le riferite necessità restrittive non si rinvengono nel caso di apparecchi per sistemi di gioco newslot, che dunque possono coesistere nella medesima sala seppur riferibili a concessionari diversi, trattandosi di sistema distinto e non sovrapponibile a quello delle c.d. videolottery (e di ciò si è fatto carico di specificare anche il decreto direttoriale di AAMS 22 gennaio 2010 all'art. 7, comma 1).

21. – Deriva da tutto quanto sopra si è osservato che le censure dedotte dalla GAMENET non si prestano ad una favorevole valutazione, di talché il ricorso proposto dalla ridetta Società va respinto.

22. – Può passarsi ora all'esame del ricorso n. R.g. 3076 del 2011 proposto da VIDEO PLANET.

Recando le medesime questioni di diritto dedotte nel ricorso proposto da GAMENET anche il gravame avanzato da VIDEO PLANET andrebbe respinto nel merito; ciò nondimeno il Collegio deve farsi carico di dichiarare l'inammissibilità del ricorso essendo fondata la relativa eccezione preliminare sollevata dalla difesa erariale e fatta propria anche dalla interveniente Sisal.

Come è noto, in base ai principi generali in materia di condizioni dell'azione, desumibili dall'art. 24, primo comma, della Costituzione (“tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”) e dall'art. 100 c.p.c. (“per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi un interesse”), l'interesse processuale presuppone, nella prospettazione della parte istante, una lesione concreta ed attuale dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio e l'idoneità del provvedimento richiesto al giudice a tutelare e soddisfare il medesimo interesse sostanziale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 27 aprile 2004 n. 2565).

In mancanza dell'uno o dell'altro requisito, l'azione è inammissibile.

Sarebbe infatti del tutto inutile, ai fini giuridici, prendere in esame una domanda giudiziale se nella fattispecie prospettata non si rinvenga affermata una lesione della posizione giuridica vantata nei confronti della controparte, ovvero se il provvedimento chiesto al giudice sia inadeguato o inidoneo a rimuovere la lesione.

In definitiva, come chiarito dalla giurisprudenza, “l’interesse ad agire è dato dal rapporto tra la situazione antigiuridica che viene denunciata e il provvedimento che si domanda per porvi rimedio mediante l’applicazione del diritto, e questo rapporto deve consistere nella utilità del provvedimento, come mezzo per acquisire all’interesse leso la protezione accordata dal diritto” (in tal senso Cass. Civ., Sez. III, 2 dicembre 1998 n. 12241).

Nel processo amministrativo l’interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti che qualificano l’interesse ad agire di cui all’art. 100 c.p.c., vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall’effettiva utilità che potrebbe derivare a quest’ultimo dall’eventuale annullamento dell’atto impugnato. Anche nel sistema giurisdizionale amministrativo, infatti, sarebbe del tutto inutile eliminare un provvedimento o modificarlo nel senso richiesto dal ricorrente, se questi non possa trarne alcun beneficio concreto in relazione alla sua posizione legittimante. Andrebbe dunque giudicata inammissibile, per difetto d’interesse, un’impugnazione che sia diretta all’emanazione di una pronuncia priva di rilievo pratico (così Cass. 3 agosto 1984 n. 4616).

Ai fini dell’ammissibilità del ricorso, occorre pertanto, che sussista piena corrispondenza tra interesse sostanziale dedotto in giudizio, lesione prospettata e provvedimento richiesto. A contrario, il ricorso è inammissibile per carenza di interesse in tutte le ipotesi in cui l’annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non sia in grado di arrecare alcun vantaggio all’interesse sostanziale del ricorrente (che ne “legittima” l’instaurazione del giudizio).

Inoltre, l’interesse al ricorso, in quanto condizione dell’azione, deve sussistere sia al momento della proposizione del gravame, che al momento della decisione, con conseguente attribuzione al giudice amministrativo del potere di verificare la persistenza della predetta condizione in relazione a ciascuno di tali momenti (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 14 novembre 2006 n. 6689).

Come si è sopra riferito, quindi, l’interesse ad agire in giudizio è dato dal rapporto tra la situazione antigiuridica che viene denunciata e il provvedimento che si domanda per porvi rimedio mediante l’applicazione del diritto, rapporto che deve consistere nell’utilità del provvedimento come mezzo per acquisire all’interesse leso la protezione accordata dal diritto (Cons. Stato, Sez. VI, 3 settembre 2009 n. 5191 e 3 dicembre 2008 n. 5937). In siffatto contesto interpretativo è stato, altresì, più volte affermato che l’interesse a ricorrere è ravvisabile anche in presenza di un’utilità meramente strumentale consistente nella messa in discussione del rapporto controverso a causa dell’annullamento dell’atto impugnato (ex pluribus Cons. Stato, Sez. IV, 10 aprile 2008 n. 1499, 22 marzo 2007 n. 1389 e 16 ottobre 2006 n. 6181), pur tuttavia detta vis expansiva dell’interesse a ricorrere non può riconoscersi se, in sede di attuazione della favorevole sentenza richiesta, il ricorrente non sia direttamente titolato ad ottenere dall’Amministrazione quello specifico comportamento che gli consentirebbe di realizzare il vantaggio sperato.

23. – Nel caso di specie, ritiene il Collegio che, nella domanda di annullamento proposta da VIDEO PLANET, difetti il requisito della utilità della pronuncia richiesta al Tribunale, atteso che, pur annullando il provvedimento di AAMS, Ufficio regionale Lazio, prot. 888 dell’11 gennaio 2011, la Società ricorrente non potrebbe trarre alcun vantaggio dalla decisione favorevole non essendo legittimata a chiedere il rilascio dell’autorizzazione a AAMS, in quanto – come a ben evidenziato la difesa erariale (si vedano le pagg. 2 e 3 della memoria prodotta per la c.c. dell’11 maggio 2011) –

l'autorizzazione in questione "è rilasciata dagli Uffici Regionali di AAMS, al concessionario, in via esclusiva, su sua richiesta".

Dalla lettura del provvedimento principalmente impugnato da VIDEO PLANET, vale a dire la nota n. prot. 888 dell'11 gennaio 2011, con la quale AAMS ha respinto l'istanza avanzata da GAMENET al fine di ottenere l'autorizzazione per la sala VLT denominata "Bingoland" ubicata in Via Prenestina 657/b a Roma, richiamando in detto atto di diniego la circolare AAMS, Direzione per i Giochi, Uff. 12°, prot. n. 2010/44549/Giochi/ADI del 30 novembre 2010, che pure viene gravata dalla VIDEO PLANET, si manifesta evidente come esso sia indirizzato esclusivamente alla GAMENET, che dunque costituisce la sola destinataria dell'atto di diniego.

D'altronde, discende dalla norma primaria [l'art. 12, comma 1, lett. l), del decreto legge n. 39 del 2009 (conv. dalla legge n. 77 del 2009)] e dalla sua applicazione recata dalla fonte secondaria riconducibile al decreto direttoriale AAMS prot. n. 30200/GIOCHI/ADI del 6 agosto 2009 (con il quale sono state definite le procedure di autorizzazione ai concessionari) che le procedure di autorizzazione alla installazione di videoterminali di tipo VTL hanno come unici destinatari i concessionari e non i gestori delle sale da gioco, il cui titolare deve ottenere il rilascio della licenza di cui all'art. 88 TULPS (come ben ha chiarito il decreto direttoriale AAMS 22 gennaio 2010 all'art. 9, comma 5), trattandosi di due titoli abilitativi diversi. Con la conseguenza che:

- nel caso di specie si verte in ordine al diniego di autorizzazione da parte dell'Ufficio regionale del Lazio di AAMS richiesto dal concessionario GAMENET e dunque esclusivamente ad essa l'atto è riferito (e, peraltro, indirizzato);

- il pregiudizio patito da VIDEO PLANET, sotto il profilo giuridico, si pone quale effetto collaterale del provvedimento adottato da AAMS che, dunque, abilita la Società che gestisce la sala bingo, che sostiene di avere subito un danno dalla mancata attivazione di ulteriori apparecchi VLT, ad intervenire ad adiuvandum nell'eventuale contenzioso proposto dalla Società destinataria del provvedimento pregiudizievole (come è correttamente avvenuto nel ricorso n. R.g. 1553 del 2011), ma non la legittima a proporre ricorso autonomo.

Il ricorso n. R.g. n. 3076 del 2011 va, dunque, dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva da parte della Società ricorrente.

24. – In ragione di tutto quanto sopra osservato, disposta la riunione dei ricorsi, va respinto quello rubricato al n. R.g. 1553 del 2011 e va dichiarato inammissibile quello rubricato al n. R.g. 3076 del 2011.

Stante la natura e complessità delle questioni trattate, stima il Collegio che sussistano giusti motivi, ai sensi dell'art. 92 c.p.c. per come richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a., per compensare integralmente tra tutte le parti di entrambi i giudizi spese, diritti ed onorari di lite.

### **P.Q.M.**

definitivamente pronunciando sui ricorsi indicati in epigrafe:

- 1) dispone la riunione del ricorso rubricato al n. R.g. 3076 del 2011 al ricorso n. R.g. 1553 del 2011;
- 2) respinge il ricorso n. R.g. 1553 del 2011;
- 3) dichiara inammissibile il ricorso n. R.g. 3076 del 2011.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio del 12 ottobre 2011 e del 25 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Carlo Modica de Mohac, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

---