Prof. Avv. Gennaro Terracciano

Spettabile
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
Via Mario Carucci, 71
00143 Roma

Alla C.A. del Direttore
Giovanni Kessler

Vice direzione Generale - Area Monopoli
Piazza Mastai, 11 - 00153 ROMA
PEC **monopoli.ufficiovicedirettore@pec.aams.it**

Oggetto: Agenzie Ippiche 2000 e storiche – accordo con effetti transattivi a seguito di iniziativa introitata dalla Associazione Giochi Scommesse AGISCO

Si fa seguito alla pregressa corrispondenza intercorsa ed in particolare all'atto di diffida e messa in mora inviata in data 07.04.2017 in nome e per conto della AGISCO e di tutte le Agenzie Ippiche da questa rappresentate.
Nella suddetta diffida si rappresentava che:
1) Con nota del 27.11.2014 prot. 2115/2014 indirizzata all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l'Associazione Giochi e Scommesse AGISCO (Associazione maggiormente rappresentativa dei piccoli e medi Concessionari indipendenti per la raccolta delle scommesse e dei gestori operanti per conto di un Concessionario Giochi Pubblici), si proponeva come soggetto rappresentativo degli interessi di molteplici Agenzie ippiche con cui interloquire, al fine di definire ipotesi di accordo per la risoluzione delle problematiche inerenti i pregiudizi subiti dai concessionari per la raccolta su eventi ippici a decorrere dall'anno 2000, in ragione della diminuzione del volume di gioco dovuto all'incidenza delle mancate azioni da parte del

Piazza San Bernardo n. 101 - 00187 ROMA
Tel. 06.92939238 - fax 06.56563579- mail: segreteria@aaa-avvocati.it

sistema pubblico per la repressione del gioco illecito. Problematiche che erano già state sviscerate nell'ambito di molteplici giudizi arbitrali regolarmente conclusi con la pubblicazione dei relativi lodi e comunque in un ampio contenzioso avanti diverse autorità giurisdizionali (si pensi, a titolo di esempio, ai numerosi soggetti titolari del Lodo Di Majo, che oltre ad aver ricorso per Cassazione, hanno introdotto ricorsi anche avanti al TAR Lazio).

L'AGISCO, con la nota suddetta, si rendeva promotrice di un'azione coordinata al fine di eliminare detto contenzioso individuando un percorso conciliativo che determinasse una definizione transattiva idonea a tutelare sia gli interessi delle Agenzie sia quello pubblico alla riscossione delle somme ancora dovute quale integrazione di quote di prelievo.

2) Conseguentemente all'invio di detta nota l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli avviava un procedimento nell'ambito del quale si richiedevano specifici pareri all'Avvocatura Generale dello Stato affinchè esprimesse le proprie valutazioni in ordine all'avvio di un procedimento per la definizione in via transattiva delle vertenze con le Agenzie Ippiche.

Relativamente all'istruttoria condotta nell'ambito di tale procedimento risultano certamente, all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli:

- il parere dell'Avvocatura 30.7.2010 prot. 297625;
- il parere dell'Avvocatura del 28.01.2011;
- le risultanze di un incontro tra amministrazione e Agenzie riportate nella nota dell'Avvocatura Generale dello Stato 17.12.14 prot. 537485 P che dà atto di una intesa di massima raggiunta su alcuni punti;
- la nota del 19.12.14 prot. 0103410 inviata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli all'AGISCO da cui emergono gli elementi oggetto di discussione e su cui veniva fissata una intesa di massima;

- il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato del 25.2.15 prot. 56858 con cui concordava sui contenuti dell'accordo transattivo prospettati dall' Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che prevedeva il riconoscimento a favore delle Agenzie Ippiche concessionarie di un credito a titolo di risarcimento danni nella misura complessiva del 13,41% sull'aggio percepito per la raccolta dell'Ippica nazionale con rinuncia alle pretese relative a tutti i contenziosi in essere ed alla proposizione di nuove azioni;
- il parere del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, del 29.4.15, con cui rappresentava che pur condividendo l'esigenza di pervenire alla definizione delle posizioni creditorie/debitorie con le Agenzie Ippiche, la sottoscrizione di accordi transattivi non avrebbe potuto comportare alcun esborso da parte del MIPAAF tenuto conto che i crediti erariali oggetto di transazione con i concessionari sono riferiti esclusivamente a poste per minimi garantiti e quote di prelievo spettanti all'ASSI e riportati nei residui attivi del bilancio di chiusura dell'ASSI. Riteneva opportuno, inoltre, che la definizione delle diverse posizioni delle Amministrazioni coinvolte nella procedura proposta fosse oggetto di un preliminare accordo ai sensi dell'art. 10 comma 5 del D.L. 16/2012 e richiedeva a tal fine di fissare un incontro;
- il Parere del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, del 21.4.2015 prot. 34499. Oltre a prendere atto della possibilità di definizione con il riconoscimento di un risarcimento nella misura del 13,41% sull'aggio, con riferimento agli aspetti finanziari evidenziava che dal raffronto tra crediti erariali vantati e debiti nei confronti dei concessionari risulterebbe un saldo negativo di 63.944.468,93 che per la sua entità, richiede di conoscere l'arco temporale ipotizzato per l'effettivo pagamento in quanto era stato istituito nello stato di previsione del Ministero il capitolo 3931 per i contenziosi in materia di giochi di 20 milioni di euro e che, quindi, si renderebbe necessario integrare lo

stanziamento mediante ricorso al prelevamento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui all'art. 26 della legge 31.12.2009 n. 196.

Sullo schema di atto di transazione predisposto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e trasmesso al MEF, quest'ultimo rappresentava soltanto la necessità di specificare il termine massimo di rateizzazione concesso alle Agenzie ippiche nell'ipotesi in cui il credito della PA eccedesse il debito nei confronti del concessionari, nonché di prevedere gli interessi al tasso legale o di mora in caso di mancato pagamento, la possibilità di riscossione coattiva tramite iscrizione a ruolo delle somme dovute, la rinuncia al rimborso delle spese legali da parte dei concessionari per le liti pendenti;

- il Parere dell'Avvocatura generale dello Stato, del 15.9.15 prot. 406215 nel quale dettagliatamente l'Avvocatura riporta i presupposti di fatto dell'accordo, la natura giuridica dei minimi garantiti e delle quote di prelievo, la necessità dell'adozione di un atto regolatorio, i contenuti di un eventuale atto amministrativo generale e delle transazioni;
- la nota del 5.11.2015 con cui l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prendeva atto del parere della Ragioneria generale dello Stato del 21.4.15 e del silenzio assenso relativamente al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e dava anche atto che rimaneva da concludere la redazione dello schema di transazione (la cui forma era ormai condivisa) alla luce delle indicazioni della Ragioneria e da sottoporre al definitivo parere dell'Avvocatura;
- il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato del 18.7.16, che in risposta ad alcuni chiarimenti richiesti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in merito al parere espresso dall'Avvocatura il 15.9.15, rappresentava che il parere precedentemente espresso a seguito della seduta del Co.Co. del 16.07.2015 con nota prot. 40625P del 15.09.2015 conteneva indicazioni complete per una soluzione

equilibrata e compatibile con il quadro normativo, e che non vi era ragione per discostarsi dai criteri in esso indicati. In ogni caso l'Avvocatura rispondeva ai singoli quesiti posti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in maniera ancor più esauriente;

- la nota 15.5.2017 dell'Agenzia delle Dogane che evidenzia l'iter intrapreso per tentare di raggiungere un accordo transattivo ed in particolare riporta la copertura disponibile per la Transazione: *"...dalla nota n. 13791 del 20.2.2017 della Ragioneria Generale dello Stato, inviata su richiesta della scrivente, emerge che il capitolo n. 3931, relativo alle "Spese derivanti dal contenzioso in materia di giochi e lotterie" presenta uno stanziamento di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016, 40 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e 220 milioni complessivi dal 2020 al 2030...".*

3) Nella nota del 7.4.2017, quindi, la AGISCO, rappresentava la sussistenza di tutti i presupposti per addivenire alla redazione dell'accordo transattivo definitivo da sottoporre alla sottoscrizione delle Agenzie ma che, nonostante ciò, le amministrazioni (e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in particolare) non avevano provveduto in tale senso.

Con la nota del 7.4.2017, pertanto, si invitavano le Amministrazioni a chiudere repentinamente il procedimento con la redazione dell'accordo, minacciando, in mancanza, l'esperimento di **tutte** le azioni a tutela degli interessi delle Agenzie coinvolte, compreso il risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale.

4) Con la presente la AGISCO e le agenzie che questa rappresenta, intende, ancora una volta, manifestare il proprio interesse alla definizione dei contenziosi in corso e a pervenire alla sottoscrizione di un accordo (anche transattivo) con le Amministrazioni e, anche ai fini di un aggiornamento degli eventi che attengono al procedimento in oggetto, rappresenta che, in conseguenza del tentativo di risolvere le vicende su esposte anche attraverso una specifica previsione normativa, e come risulta dall'estratto del Bollettino delle Giunte e

delle Commissioni Parlamentari della Camera dei Deputati del 14.12.2017, è stato proposto un emendamento alla legge di Bilancio, attraverso l'introduzione degli artt. 621-bis e 621-ter.

Nella seduta del 18.12.2017 della Commissione Bilancio (come risulta dall'estratto del resoconto) il Governo ha espresso parere favorevole all'emendamento e ha disposto l'accantonamento in attesa della Relazione Tecnica del MEF specificando che "per l'intervento recato dall'emendamento in questione non vengono previsti stanziamenti aggiuntivi, *essendo destinate alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'intervento risorse già disponibili nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze*".

Nella successiva seduta del 20.12.2017, però, il Viceministro Morando ha espresso parere contrario all'emendamento così che la Commissione lo ha respinto.

5) Da quanto su esposto, quindi, emergono non solo i pareri favorevoli dell'Avvocatura dello Stato, ma anche il parere positivo del Governo alla risoluzione dei contenziosi che riguardano il settore delle Agenzie di scommesse anche in un'ottica di risanamento e rilancio del settore ormai in profonda crisi in conseguenza dell'espansione delle scommesse on-line.

6) Si ritiene opportuno, quindi, che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si faccia promotrice per l'apertura di un tavolo tecnico al fine di proseguire in via amministrativa nei lavori di redazione dell'accordo transattivo e di risoluzione delle molteplici controversie in corso che tenga conto anche dell'ipotesi proposta in sede legislativa con l'emendamento 90.62 citato e che preveda anche una scansione temporale dei tempi di definizione del procedimento.

A tal proposito non può che riportarsi un fondamentale passaggio della sentenza del TAR Lazio n. 4628/2014, emessa dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 10, comma 5, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012 n. 44 (il cui disposto era il seguente: "*al fine di perseguire*

maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa"). La sentenza del TAR ha stabilito quanto segue: "*Con riferimento alla fattispecie in esame, venuto meno il parametro normativo idoneo ad orientare l'attività amministrativa mediante predeterminazione del contenuto delle misure di riequilibrio dei rapporti concessori storici quanto a tipologia, limitata al profilo strettamente economico, e definizione quantitativa del loro assetto patrimoniale, attraverso la previsione di una riduzione nella misura massima del 5% delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti, deve rilevarsi come il compito dell'Amministrazione di procedere alla riscossione dei minimi annui garantiti, previa definizione equitativa delle relative controversie, sia rimasta priva di criteri di riferimento, permanendo unicamente, successivamente all'attività censoria della Consulta, la prevista necessità di pervenire ad una "definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia*

pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie", per come stabilito dall'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 223 del 2012, con previsione giudicata indenne da censure di incostituzionalità, mentre il criterio cui tale definizione transattiva avrebbe dovuto conformarsi – ovvero la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme – è stata espunta dall'ordinamento.
La conseguente assenza di parametri normativi certi sulla cui base orientare l'azione amministrativa nella definizione dei rapporti controversi pendenti con i concessionari storici, quanto alle obbligazioni riferite ai minimi garantiti – a seguito del venir meno, per effetto della pronuncia di incostituzionalità, della indicazione quantitativa della riduzione delle relative somme - e la necessità per la resistente Amministrazione, a seguito dell'annullamento dei gravati provvedimenti, della cui illegittimità si è sopra dato atto, di rideterminarsi in ordine alla quantificazione delle somme dovute al predetto titolo, si traduce nell'esigenza di individuare i possibili spazi di azione dell'Amministrazione.

In particolare, a seguito del venir meno del criterio sulla cui base procedere alla definizione in via transattiva ed equitativa dei rapporti controversi, si apre una serie di possibilità di intervento idonee a colmare il vuoto normativo che si è così venuto a determinare, potendosi, in ipotesi, ***procedere all'adozione di una nuova legge-provvedimento che disciplini la materia in modo conforme alle indicazioni della Consulta****, oppure all'****adozione di un atto generale di indirizzo che rechi i criteri, anch'essi coerenti con le indicazioni della Consulta, in base ai quali procedere alla definizione dei rapporti controversi*** *– analogamente a quanto prevedeva, con riferimento alle misure di salvaguardia, l'art. 38, comma 4, lettere l) del decreto legge n. 223*

del 2006, abrogato dall'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 16 del 2012 ".

Anche il TAR, pertanto, ha evidenziato la necessità di risolvere le controversie in corso, o con una nuova norma di legge o in via amministrativa e anche sulla base di tale statuizione, quindi, deriva la richiesta in questa sede esposta.

7) In mancanza di positivo riscontro entro il termine di 15 giorni si adiranno tutte le opportune sedi giurisdizionali ai fini del risarcimento del danno prodotto, in ogni forma, anche di natura pre-contrattuale, e comunque derivante dal comportamento dell'Amministrazione, sia nei confronti dell'Amministrazione che dei funzionari inadempienti (ex art. 28 Cost. e alla luce della Cass. Sez.III., n. 16276 del 2015).

Roma, 27 gennaio 2018

AGISCO
Il legale rappresentante

Prof.Avv. Gennaro Terracciano
Avv. Romina Raponi

Piazza San Bernardo n. 101 - 00187 ROMA
Tel. 06.92939238 - fax 06.56563579- mail: segreteria@aaa-avvocati.it