

IL FENOMENO DEI "PUNTI DI VENDITA RICARICA" (PVR):

PROFILI PROBLEMATICI

(Avv. Cino Benelli)

1. Non esiste nel nostro ordinamento alcuna disposizione di legge o di regolamento né un atto amministrativo o convenzionale che definisca i "punti di vendita ricarica" (PVR) ovvero che ne tipizzi con chiarezza e precisione limiti, funzioni e compiti.

Com'è noto, infatti, il Decreto Direttoriale 21 marzo 2006, avente ad oggetto *"Misure per la regolamentazione della raccolta a distanza delle scommesse, del bingo e delle lotterie"*, emanato dall'allora Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ("AAMS", oggi "Agenzia delle Dogane e dei Monopoli"), disciplinava i *"punti di commercializzazione" (PDC), ovverosia quegli esercizi fisici espressamente abilitati ad esercitare "l'attività di commercializzazione di ricariche, nonché di distribuzione dello schema di contratto di conto di gioco e di trasmissione al titolare di sistema del contratto di conto di gioco sottoscritto dal giocatore"*.

Il suddetto Decreto, pubblicato sotto la previgente disciplina del gioco a distanza recata dall'art. 11-*quinqüesdecies* D.L. n. 203/2005, convertito nella L. n. 248/2005, è venuto meno per effetto dell'art. 4 Decreto Direttoriale AAMS 8 febbraio 2011, avente ad oggetto *"Decorrenza degli obblighi relativi alla raccolta del gioco a distanza"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9 marzo 2011, n. 56.

Il citato art. 4 ha infatti sancito espressamente l'*inefficacia* di tale provvedimento a decorrere dal centoventesimo giorno da tale pubblicazione.

2. Il settore del gioco a distanza è stato riordinato con L. n. 88/2009 (Legge Comunitaria per il 2008) e la relativa disciplina è stata completata con il D.L. n. 40/2010 - convertito, con modificazioni, dalla L. n. 73/2010 - il cui art. 2, comma 2-*bis*, ha stabilito che la raccolta del gioco a distanza con vincita in denaro è riservata ai soggetti titolari di valida concessione e deve avvenire esclusivamente nelle sedi e con le modalità previste dalla relativa convenzione

di concessione, con esclusione di qualsiasi altra sede, modalità o apparecchiatura che ne permetta la partecipazione telematica.

Mediante il citato comma 2-bis è stato abrogato l'art. 11-*quinquiesdecies* D.L. n. 203/2005, convertito nella L. n. 248/2005, che invece contemplava *"la possibilità di attivazione, da parte dei concessionari per l'esercizio delle scommesse a quota fissa, di apparecchiature che consentono al giocatore, in luoghi diversi dai locali della sede autorizzata, l'effettuazione telematica delle giocate verso tutti i concessionari autorizzati all'esercizio di tali scommesse, nel rispetto del divieto di intermediazione nella raccolta delle scommesse e tenendo conto delle specifiche discipline relative alla raccolta a distanza delle scommesse previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169, nonché dal regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 2 giugno 1998, n. 174"*.

Invero, a seguito dell'entrata in vigore della Legge Comunitaria per l'anno 2008, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha stabilito nuove condizioni per l'esercizio del gioco a distanza, le quali sono confluite in uno schema di convenzione e di contratto di conto di gioco che non fanno più alcun riferimento al Decreto 21 marzo 2006.

3. Segnatamente, la convenzione di concessione per l'esercizio del gioco a distanza (sia quella prevista dalla L. n. 88/2009 che quella di cui alla procedura di cui all'art.1, comma 935 L. n. 208/2015), a differenza di quella per l'esercizio del gioco fisico mediante apparecchi "AWP" e "VLT" (in cui sono normati espressamente i soggetti "gestori", "esercenti" e "gestori di sala"), non contempla specificamente nessun soggetto di filiera diverso dal concessionario.

In particolare, il suddetto atto convenzionale, all'art. 5, comma 2, impone espressamente al concessionario di *"svolgere l'attività di commercializzazione esclusivamente mediante il canale prescelto"* (comma 2 lett. f) e, inoltre, di *"osservare e/o far rispettare, nell'eventuale attività di promozione e diffusione dei giochi oggetto di convenzione, dei relativi contratti di conto di gioco e di rivendita della carta di ricarica, il divieto di intermediazione per la raccolta del gioco a distanza nonché il divieto di raccolta presso luoghi fisici, anche per il tramite di*

soggetti terzi incaricati, anche con apparecchiature che ne permettano la partecipazione telematica", secondo quanto previsto dalla lett. g) della norma in esame.

È opportuno, altresì, ricordare come l'art. 9 della convenzione disponga che "il concessionario è responsabile degli obblighi posti a suo carico. Il concessionario assume in proprio ogni responsabilità organizzativa, tecnica ed economica e di ogni altra natura, inerente l'esecuzione e la gestione delle attività e delle funzioni oggetto della concessione".

Tale norma, imponendo al concessionario l'adozione di misure organizzative, tecniche ed economiche per l'esecuzione e la gestione delle attività e delle funzioni oggetto della concessione, affiancandone la previsione della relativa responsabilità, *"si traduce nell'imposizione di un'obbligazione di garanzia e di controllo sull'andamento della concessione e sul suo svolgimento in conformità alle relative previsioni. Trattasi quindi di responsabilità connotata dal profilo della personalità, parametrata alla violazione degli obblighi di vigilanza e controllo che il concessionario deve porre in essere al fine di assicurare l'osservanza dei divieti che presidiano l'attività di raccolta del gioco a distanza, i quali si estendono anche ai soggetti riconducibili alla filiera del concessionario"* (così, T.A.R. Lazio, Sez. IIS, sentenza n. 2196/2021).

4. In realtà, come chiarito dalla stessa giurisprudenza, i limiti all'attività dei "PVR" sono individuati *in negativo*, non potendo il concessionario ed i suoi incaricati svolgere attività di 'intermediazione' per la raccolta del gioco - intermediazione, peraltro, espressamente vietata dall'art. 2, comma 5 D.M. 111/2006 (cfr., *"Fermo restando quanto previsto dal presente regolamento, è vietata ogni forma di intermediazione nella raccolta delle scommesse"*) - dovendo l'attività di commercializzazione svolgersi esclusivamente tramite il canale prescelto, ossia quello *online*, senza poter operare presso luoghi fisici, neanche avvalendosi di apparecchiature che permettano la partecipazione telematica dei giocatori, e, inoltre, di non svolgere tali attività neppure per il tramite di operatori facenti parte della propria filiera di gioco.

Tale divieto, discendente dal principio generale di necessaria separazione tra gioco attraverso

rete fisica e gioco a distanza, è confermato nello stesso Libro verde della Commissione Europea del 24 marzo 2011 sul gioco d'azzardo *on line* nel mercato interno, ove viene precisato che *"con le espressioni «a distanza» e «su richiesta del singolo destinatario» si intende una richiesta on line da parte del destinatario rivolta all'operatore di gioco d'azzardo on line senza ricorrere a intermediari, quali il personale di un punto vendita. Se l'operazione a distanza viene effettuata per il tramite di una rete di persone fisiche che fungono da intermediari utilizzando strumenti elettronici, si ritiene che essa non rientri nella definizione"*. Invero, secondo la giurisprudenza amministrativa, l'abrogazione del richiamato art. 11-*quinquiesdecies* D.L. n. 203/2005, unitamente alla previsione contenuta nell'art. 2, comma 2-*bis*, del D.L. 40/2010, *"converge nel senso di un assoluto divieto, previsto sia a livello di fonte primaria che a livello convenzionale, dell'attività di intermediazione nel gioco, nonché dell'installazione presso sedi fisiche di apparecchiature che permettono la partecipazione telematica, le quali danno luogo a una modalità di raccolta del gioco non autorizzata"* (così, tra le tante, T.A.R. Lazio, sentenza n. 2196/2021, cit.; cfr., altresì, T.A.R. Lazio, Sez. II, sentenza n. 12640/2019).

Al riguardo, lo stesso Consiglio di Stato (Sez. II), con parere n. 2656/2015, ha avuto modo di precisare che *"l'attività di commercializzazione eventualmente svolta dai punti vendita del concessionario deve consistere unicamente nella distribuzione del contratto di conto di gioco, da concludere con il concessionario stesso e non con il titolare dell'esercizio, nonché nella rivendita di carte di ricarica prepagate del medesimo conto"*.

In assenza di una specifica regolamentazione normativa e convenzionale nonché di una prassi amministrativa formatasi in epoca successiva all'abrogazione del Decreto 21 marzo 2006, è opportuno rifarsi alla giurisprudenza esistente in materia, fermo restando, tuttavia, che, nel dubbio, dovrà sempre privilegiarsi un'interpretazione restrittiva delle aree di attività non sottratte al divieto generale di intermediazione.

In particolare, la Suprema Corte di Cassazione ha avuto modo di precisare che cosa sia consentito e non consentito ai "PVR".

Secondo un orientamento giurisprudenziale, i suddetti punti possono: **i)** svolgere attività di commercializzazione di ricariche; **ii)** distribuire lo schema di contratto di gioco; **iii)** trasmettere al concessionario il contratto di conto di gioco sottoscritto dal giocatore. Viceversa, i medesimi punti non possono: **i)** raccogliere giocate; **ii)** riscuotere poste di gioco; **iii)** liquidare vincite, rimborsi e crediti di gioco, dovendo limitarsi a fornire un *"supporto tecnico"* al giocatore, *"senza intercedere in alcun modo nel contratto di scommessa, che appunto non ammette la partecipazione di un soggetto estraneo alla realizzazione del sinallagma contrattuale"*.

Per lo svolgimento di tali ultime attività si rende, infatti, necessario il possesso dell'autorizzazione prescritta dall'art. 88 T.U.L.P.S. ed il possesso 'a monte' di una concessione per la raccolta su rete fisica rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Integra, pertanto, il reato di attività organizzata per l'accettazione e la raccolta, per via telematica, di scommesse senza autorizzazione, *sub specie* di illecita intermediazione, *"la condotta del gestore di un centro di servizio che, contrattualmente legato ad un concessionario regolarmente autorizzato dall'AAMS per l'attività di accettazione e raccolta a distanza di scommesse sportive, non si limiti a svolgere un'attività di mero supporto tecnico a beneficio dello scommettitore titolare del contratto di conto di gioco con il concessionario (in specie, l'indagato raccoglieva le giocate rilasciando le ricevute dopo aver riscosso il denaro dagli scommettitori titolari dei contratti di conto di gioco, provvedendo altresì al pagamento delle vincite)"* (così, tra le tante, Cass. Pen., sentenza n. 30908/2018).

Secondo altro orientamento più restrittivo, sussiste un'ipotesi di intermediazione nella raccolta abusiva delle scommesse, anche nel caso in cui, pur non gestendosi direttamente l'attività di scommesse, *"la si favorisca in qualunque modo, anche attraverso la fornitura di strutture o apparecchiature tecniche agli scommettitori"* (così, Cass. Pen., Sez. VII, n. 26419/2021).

Il reato in esame può dunque essere integrato da *"qualsiasi condotta che favorisca le attività di accettazione o di raccolta di scommesse, anche per via telematica, attraverso le quali si*

pongano a disposizione di terzi scommettitori strutture, apparecchi o strumenti di supporto tecnico" (cfr., Cass. Pen., Sez. III, n. 41773/2013), "laddove si tratti di persona che non abbia richiesto l'autorizzazione di polizia prevista dall'art. 88 T.U.L.P.S. e non agisca per conto di un allibratore estero titolare di concessione" (cfr., Cass. Pen., Sez. VI, n. 25510/2017).

5. Ciò posto, non è chi non veda come la mancanza di un'espressa tipizzazione delle ulteriori figure della filiera del gioco a distanza - quali sono i "PVR" - rischi di determinare criticità:

i) in ambito fiscal-tributario, non essendo agevole definire il raggio di applicazione delle fattispecie di esenzione IVA di cui all'art. 10, comma 1, nn. 6) e 7) D.P.R. n. 633/1972 (cfr., Agenzia delle Entrate, interpello n. 89/2018);

ii) sul versante sanzionatorio (penale e amministrativo), attese le difficoltà di delimitazione del confine tra attività giuridicamente lecite e attività giuridicamente illecite, essendo rimessa alla prassi amministrativa e giurisprudenziale l'individuazione delle fattispecie di 'intermediazione' giuridicamente rilevante;

iii) in ambito civilistico, soprattutto al momento della 'contrattualizzazione' dei rapporti tra i concessionari e gli ulteriori soggetti deputati alla diffusione ed alla promozione del gioco a distanza.

Al riguardo, è opportuno rammentare che l'art. 2 D.L. n. 40/2010, conv. L. n. 73/2010, ha stabilito, al comma 2, che *"per garantire il pieno rispetto dei principi comunitari sulla concorrenza in materia di concessioni pubbliche statali generatrici di entrate erariali, si considerano lesivi di tali principi, e conseguentemente vietati, ogni pratica ovvero rapporto negoziale di natura commerciale con soggetti terzi non precedentemente previsti in forma espressa e regolati negli atti di gara; ogni diverso provvedimento di assenso amministrativo di tali pratiche e rapporti, anche se già adottato, è nullo e le somme percepite dai concessionari sono versate all'amministrazione statale concedente".*

6. D'altro canto, la convenzione di concessione consente al concessionario di esercitare le attività e funzioni allo stesso affidate dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (*"le attività e le funzioni affidate in concessione nel rispetto delle prescrizioni indicate nell'atto di*

convenzione e garantendo i livelli di servizio previsti dalle regole tecniche"), "per mezzo di organizzazione propria o di terzi nel rispetto dell'articolo 93 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza".

Non sembra perciò vietato, in linea di principio, al concessionario di gioco a distanza di incaricare soggetti "terzi" per l'esercizio delle attività e funzioni affidate in concessione.

Tutto ciò sembra poter avvenire anche attraverso esercizi fisici ("PVR"), come comprova il riferimento all'art. 93 del T.U.L.P.S., a mente del quale *"Si può condurre l'esercizio per mezzo di rappresentante"*.

Viene peraltro da chiedersi se tale riferimento imponga, altresì, al titolare del punto di munirsi dell'approvazione espressamente richiesta dall'art. 8, comma 2 T.U.L.P.S. per i rappresentanti, da rilasciarsi a cura della Questura competente per territorio a seguito della verifica dei requisiti di moralità in capo al richiedente.

Tale disposizione non sembra, tuttavia, agevolmente estendibile ai "PVR" in considerazione del riferimento dalla medesima operato alla *"rappresentanza nell'esercizio di una autorizzazione di polizia"*, quando nella fattispecie non sussiste alcuna autorizzazione - in particolare, quella prescritta dall'art. 88 T.U.L.P.S. - in considerazione della necessaria assenza dell'intermediazione per poter legittimamente operare..

7. Com'è noto, l'art. 27 D.L. n. 124/2019, conv. L. n. 157/2019, rubricato *"Registro unico degli operatori del gioco pubblico"*, *"al fine di contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi e la diffusione del gioco illegale, nonché di perseguire un razionale assetto sul territorio dell'offerta di gioco pubblico"*, ha previsto l'istituzione di un registro unico degli operatori del gioco pubblico.

Tra le categorie di operatori obbligate ad iscriversi nel suddetto registro figurano al comma 3, lett. l), oltre ai concessionari del gioco a distanza, *"i titolari dei punti di ricarica dei conti di gioco a distanza"*.

Il successivo comma 4 prescrive poi che l'iscrizione al registro sia disposta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli *"previa verifica del possesso, da parte dei richiedenti, delle licenze di*

pubblica sicurezza di cui agli articoli 86 e 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, delle autorizzazioni e concessioni necessarie ai sensi delle specifiche normative di settore e della certificazione antimafia prevista dalla disciplina vigente, nonchè dell'avvenuto versamento, da parte dei medesimi, di una somma annua" dal medesimo determinata.

Non risulta, tuttavia, ancora emanato il decreto ministeriale attuativo previsto dal comma 7 della disposizione citata.

Pur comprendendosi la *ratio* della disposizione - la quale prende atto dell'esistenza di una categoria di operatori che devono essere censiti al pari degli altri soggetti della filiera -, la mancata tipizzazione della categoria in argomento rende problematico il suo inserimento all'interno di un registro pubblico.

8. Anche al fine di non incorrere nella violazione del generale divieto di intermediazione e nelle connesse conseguenze penali e amministrative (entrambe poste a carico delle persone giuridiche a seguito dell'entrata in vigore della L. n. 39/2019 in materia di frodi sportive, la quale ha sancito la responsabilità penale delle persone giuridiche per i reati di cui all'art. 4 L. n. 401/1989), oltre che tributarie, conviene evidenziare come, anche secondo la giurisprudenza amministrativa, per i "PVR" debba essere prescelta la c.d. "rappresentanza diretta", in cui cioè il soggetto incaricato non soltanto agisce per conto del concessionario ma spende anche il nome di quest'ultimo (cfr., artt. 1387 e ss. e 1703 e ss. del codice civile), con contestuale divieto di spendita del proprio nome; ciò anche al fine di evitare quella sostanziale diversità soggettiva e strutturale tra le parti (intermediario e intermediato) suscettibile di integrare la fattispecie dell'intermediazione (cfr., T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I, sentenza n. 2402/2005).

Difatti, *"il miglior adattamento dello schema della rappresentanza negoziale alla licenza di pubblica sicurezza appare quello della cd rappresentanza diretta, ossia di un modulo negoziale per effetto del quale il rappresentante esercita una attività non solo per conto del rappresentato, e cioè nel suo interesse, ma anche spendendo il suo nome. Ed invero,*

malgrado la norma di cui all'art. 93 del TULPS non autorizzi una interpretazione restrittiva sul punto, sembra al Collegio doveroso sottolineare che solo l'impiego dello strumento della rappresentanza diretta può soddisfare quell'esigenza di chiara ed immediata demarcazione di ruoli, che potrebbe essere resa evanescente o più complicata in caso di rappresentanza indiretta" (così, T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I, sentenza n. 1902/2011).

9. Occorre, infine, chiedersi se l'attività dei "PVR" risulti in linea con l'art. 9 D.L. 12 luglio 2018, n. 87, recante *"Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese"*, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96, che ha sancito il divieto assoluto di pubblicità in materia di giochi e scommesse.

Invero, il "PVR" rappresenta un veicolo per mezzo del quale viene diffuso, promosso e pubblicizzato il gioco dal concessionario *on line*.

Com'è noto, il D.L. in questione è stato attuato con le Linee guida dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ("AGCOM") mediante delibera n. 132/19/CONS del 18 aprile 2019.

Trattandosi di una forma di comunicazione/diffusione/promozione prevista dalla convenzione di concessione per il gioco a distanza, occorre dunque anche verificare in concreto, caso per caso, la sussistenza delle condizioni affinché operino le limitate deroghe al generale divieto previste dalle medesime Linee guida.