



**News n. 86 dell'8 ottobre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, per accertare se l'art. 88 t.u.l.p.s. – che condiziona il rilascio della licenza di pubblica sicurezza al possesso di una concessione rilasciata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli – sia compatibile con gli artt. 49 e 56 TFUE, avuto riguardo anche ai motivi imperativi di interesse generale come quelli coincidenti con l'esigenza di prevenzione e repressione dei reati, anche della criminalità organizzata. La questione trae origine dal diniego di licenza a un centro di trasmissione dati affiliato a *Stanleybet*: il T.a.r. aveva accolto il ricorso dell'interessato disapplicando la norma interna, mentre il Consiglio, ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, ha rilevato la necessità dell'intervento interpretativo della Corte di giustizia.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, ordinanza 5 settembre 2025, n. 695 – Pres. De Francisco, Est. Chiné

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Licenza – Subordinazione alla concessione statale – Rapporto tra libertà di stabilimento e discrezionalità degli Stati nella regolazione dei giochi – Esigenze di ordine pubblico, sicurezza e tutela consumatori – Infiltrazioni criminali – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: “Se i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 T.F.U.E. ostano a una normativa nazionale come quella di cui all'articolo 88 del t.u.l.p.s. che, al fine di soddisfare esigenze di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica riconducibili alle deroghe previste dagli articoli 51 e 52 T.F.U.E., applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 T.F.U.E., e comunque per soddisfare motivi imperativi di interesse generale come quelli coincidenti con l'esigenza di prevenzione e repressione dei reati, anche della criminalità organizzata (c.d. mafia, in Sicilia) presente soprattutto in alcune aree del territorio nazionale, subordina lo svolgimento dell'attività di raccolta di scommesse su eventi sportivi a centri di trasmissione dati (CDT) in possesso di una licenza di pubblica sicurezza rilasciata dal Questore, condizionando il rilascio e l'efficacia di tale licenza all'esistenza di una concessione rilasciata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in favore del bookmaker avente sede in altro Stato europeo

per il quale il centro di trasmissione dati (CTD) svolge la propria attività in regime di affiliazione sulla base di un contratto di ricevitoria". (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE dubitando della compatibilità col diritto europeo – e segnatamente con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE – dell'art. 88 t.u.l.p.s. Tale disposizione, al fine di soddisfare esigenze di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica riconducibili alle deroghe previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, e comunque per soddisfare motivi imperativi di interesse generale come quelli coincidenti con l'esigenza di prevenzione e repressione dei reati, anche della criminalità organizzata (c.d. mafia, in Sicilia) presente soprattutto in alcune aree del territorio nazionale, subordina lo svolgimento dell'attività di raccolta di scommesse su eventi sportivi a centri di trasmissione dati (CDT) in possesso di una licenza di pubblica sicurezza rilasciata dalla Questura, condizionando il rilascio e l'efficacia di tale licenza all'esistenza di una concessione rilasciata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in favore del *bookmaker* avente sede in altro Stato europeo per il quale il centro di trasmissione dati (CTD) svolge la propria attività in regime di affiliazione sulla base di un contratto di ricevitoria. Il caso nel quale si è innestato il rinvio pregiudiziale riguarda il diniego del Questore di Ragusa al rilascio della licenza ex art. 88 t.u.l.p.s. per un centro di trasmissione dati affiliato a *Stanleybet*, motivato dall'assenza della concessione statale in capo al bookmaker. Il T.a.r. per la Sicilia, sez. staccata di Catania, sez. IV, con sentenza 28 marzo 2024, n. 1192 aveva accolto la domanda di annullamento dell'interessato disapplicando la norma interna in quanto ritenuta incompatibile con il diritto UE e con la giurisprudenza della Corte di giustizia. In virtù dell'art. 88 t.u.l.p.s. e della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 2, comma 2-ter d.l. n. 40 del 2010, infatti, non può essere rilasciata la licenza di pubblica sicurezza per l'esercizio delle scommesse a chi non abbia la obbligatoria concessione rilasciata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli ovvero a chi non sia incaricato da un soggetto concessionario.

II. – Dopo aver ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale rilevante il collegio ha osservato che:

a) la giurisprudenza UE, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità del sistema concessorio nazionale in materia di giochi e scommesse, ha enunciato, a più riprese, i seguenti principi:

a1) Corte di giustizia UE, sez. II, 19 dicembre 2018, C-375/17, Stanley International Betting Ltd (oggetto della News US in data 5 gennaio 2019 alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento): i) *“Come più volte affermato dalla Corte, una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, la quale subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e preveda varie ipotesi di decadenza dalla concessione costituisce un ostacolo alle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (sentenze del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 70, nonché del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 46);* ii) *“Ciò vale*

indipendentemente dal fatto che venga utilizzato un modello a concessionario unico oppure un modello a più concessionari. Di conseguenza, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, le decisioni di subordinare l'attività in questione all'ottenimento di una concessione e di seguire una pubblica procedura di aggiudicazione secondo il modello a concessionario unico devono costituire l'oggetto di un esame alla luce degli articoli sopra citati. 40 Ai fini di tale esame, occorre ricordare che, se certo, in assenza di un'armonizzazione a livello dell'Unione nel settore dei giochi d'azzardo, gli Stati membri restano liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in questa materia, godendo al contempo di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di protezione dei consumatori e dell'ordine sociale che essi considerano più appropriato, le restrizioni che detti Stati impongono devono però soddisfare le prescrizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione sulla scorta di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punti 39 e 40 nonché la giurisprudenza ivi citata)"; iii) "Di conseguenza, occorre verificare se una siffatta restrizione possa essere ammessa a titolo di misure derogatorie, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, oppure possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 47 nonché la giurisprudenza ivi citata)"; iv) "Nel caso di specie, per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla normativa in discussione nel procedimento principale, il governo italiano sostiene che la scelta del modello a concessionario unico rispondeva segnatamente all'esigenza di convogliare il gioco in un circuito controllato, nonché ad una logica di gestione responsabile, creando una minore competizione all'interno di questo mercato particolare. Detto governo aggiunge che vi erano anche ragioni a carattere tecnico che rendevano necessaria una simile scelta, in quanto il modello alternativo, ossia quello a più concessionari, avrebbe presupposto un doppio livello di controllo per il tramite di un'entità chiamata a coordinare e a unificare le attività dei diversi concessionari, e tale struttura avrebbe determinato una moltiplicazione dei costi"; v) "A questo proposito, come la Corte ha precedentemente ricordato nella propria giurisprudenza sui giochi d'azzardo, la protezione dei consumatori e la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco possono essere qualificate come motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare delle restrizioni alle libertà fondamentali riconosciute dagli articoli 49 e 56 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 48 nonché la giurisprudenza ivi citata)";

a2) Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica (in *Foro it.*, 2007, IV, 249), la quale – dopo avere rammentato che ai sensi dell'art. 4, comma 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 è soggetto a sanzione penale "chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'articolo 88 del testo unico delle

leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, svolga in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accertare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero" – ha stabilito: i) "Anche se, in via di principio, la legislazione penale è riservata alla competenza degli Stati membri, da una costante giurisprudenza risulta che tuttavia il diritto comunitario pone limiti a tale competenza, non potendo, infatti, una tale legislazione limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario (v. sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Caifa, Racc. pag. I-11, punto 17)"; ii) "Risulta inoltre dalla giurisprudenza che uno Stato membro non può applicare una sanzione penale per il mancato espletamento di una formalità amministrativa allorché l'adempimento di tale formalità viene rifiutato o è reso impossibile dallo Stato membro interessato in violazione del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 15 dicembre 1983, causa 5/83, Rienks, Racc. pag. 4233, punti 10 e 11)"; iii) "Ora, risulta che soggetti quali gli imputati nelle cause principali, nella loro qualità di gestori di CTD collegati ad una società che organizza scommesse, che è quotata nei mercati regolamentati ed è stabilita in un altro Stato membro, non potevano comunque ottenere le concessioni e le autorizzazioni di polizia richieste dalla normativa italiana poiché, in violazione del diritto comunitario, la Repubblica italiana subordina il rilascio di un'autorizzazione di polizia al possesso di una concessione e poiché, all'epoca dell'ultimo bando di gara nelle cause principali, tale Stato membro aveva rifiutato di attribuire concessioni a società quotate nei mercati regolamentati. In tale contesto, la Repubblica italiana non può applicare sanzioni penali per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o autorizzazione di polizia a soggetti quali gli imputati nelle cause principali"; iv) "Occorre quindi constatare che gli artt. 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per aver esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro";

a3) Corte di giustizia UE, sez. IV, 16 febbraio 2012, C-72/10 e C-77/10, Costa, Cifone, secondo cui: I) "In tale contesto occorre ricordare che dalla citata sentenza Placanica e a. risulta che la Repubblica italiana non può applicare sanzioni penali per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o autorizzazione di polizia a persone legate a un operatore che era stato escluso dalle gare pertinenti in violazione del diritto dell'Unione (punto 70 della sentenza). Tale sentenza è stata pronunciata il 6 marzo 2007, ossia quattro mesi dopo il termine del 20 ottobre 2006 fissato per la presentazione delle candidature nella procedura di gara prevista dal decreto Bersani"; iv) "Pertanto, qualora al momento della gara prevista dal decreto Bersani fossero pendenti procedimenti penali avviati a carico di un operatore come la Stanley, o di suoi rappresentanti o amministratori, rivelatisi poi privi di fondamento giuridico, segnatamente alla luce della citata sentenza

Placanica e a., con la conseguenza di rendere praticamente impossibile la partecipazione di detto operatore alla gara in questione, pena l'immediata declaratoria di decadenza della concessione in ragione dei citati procedimenti pendenti, deve ritenersi che la nuova gara non abbia effettivamente rimediato all'esclusione dell'operatore suddetto dalla gara precedente, censurata nella citata sentenza Placanica e a."; v) *"Di conseguenza, e per ragioni identiche a quelle enunciate in detta sentenza, non possono essere applicate sanzioni per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia nei confronti di persone, quali i sigg. Costa e Cifone, legate a un operatore, come la Stanley, che era stato escluso dalle gare precedenti in violazione del diritto dell'Unione, anche dopo la nuova gara prevista dal decreto Bersani";* vi) *"gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che vengano applicate sanzioni per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia nei confronti di persone legate ad un operatore che era stato escluso da una gara in violazione del diritto dell'Unione, anche dopo la nuova gara destinata a rimediare a tale violazione, qualora quest'ultima gara e la conseguente attribuzione di nuove concessioni non abbiano effettivamente rimediato all'illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara";*

a4) Corte di giustizia UE, sez. I, 26 febbraio 2020, C-788/18, Stanleyparma Sas di Cantarelli Pietro & C. e Stanleybet Malta Ltd contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli UM Emilia Romagna – SOT Parma, secondo cui *"L'art. 56 Tfu deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro che assoggetti ad imposta sulle scommesse i centri di trasmissione di dati stabiliti in tale Stato membro e, in solido e in via eventuale, gli operatori di scommesse, loro mandanti, stabiliti in un altro Stato membro, indipendentemente dall'ubicazione della sede di tali operatori e dall'assenza di concessione per l'organizzazione delle scommesse";*

b) la giurisprudenza del Consiglio di Stato, di 'recepimento' dei principi enunciati dalla Corte di giustizia, ha ritenuto detti principi non ostativi al regime del c.d. doppio binario, in base al quale chi svolge attività di raccolta di scommesse in Italia è tenuto a ottenere sia la concessione dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sia la licenza di polizia prevista dall'art. 88 t.u.l.p.s.:

b1) Cons. Stato, sez. VII, 14 febbraio 2024, n. 1498 (in *Foro amm.*, 2024, 156 (m), secondo cui: i) *"questo Consiglio di Stato ha poi evidenziato che l'attività di gioco d'azzardo e di raccolta di scommesse è sottoposta al regime del c.d. «doppio binario», comportante la necessità per chi opera in tale settore di ottenere sia la concessione amministrativa, rilasciata dall'Agenzia, sia l'autorizzazione di polizia, rilasciata dal questore territorialmente competente sul presupposto della titolarità del titolo concessorio, in carenza delle quali sussiste esercizio abusivo dell'attività di gioco e scommesse ai sensi dell'art. 4 della l. n. 401 del 1989. 7.1;* ii) *"tale regime ha positivamente superato il vaglio della giurisprudenza interna e sovranazionale, avendo questa riconosciuto – in particolare, quanto alla licenza di polizia, che in questa sede interessa – che l'obiettivo della lotta contro la criminalità organizzata collegata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali purché siano soddisfatti i principi di proporzionalità, coerenza e*

sistematicità, consentendo di controllare efficacemente chi opera nel settore allo scopo di prevenire fenomeni di utilizzo di tali attività per fini criminali o fraudolenti (Corte di Giustizia UE, 12 settembre 2013, causa C-660/11, Biasci) e che, in assenza di un'armonizzazione comunitaria, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che essi considerano più appropriato (Corte di giustizia UE, 20 dicembre 2017, causa C-322/16"); iii) "Sul piano interno, è stato ribadito che attraverso il sistema del doppio binario la legislazione italiana si propone non già di contenere la domanda e l'offerta di gioco, ma di canalizzarla in circuiti controllabili al fine di prevenire la possibile degenerazione criminale (v., ex plurimis, Cons. St., sez. IV, 25 agosto 2015, n. 3985 ma cfr., in termini analoghi, anche Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021, n. 317; Cons. St., sez. IV, 16 giugno 2017, n. 2956"); iv) "Anche la Corte costituzionale (sent. 27 febbraio 2019, n. 27), richiamando numerosi precedenti, ha ribadito che attiene alla normazione statale in materia di giochi leciti la finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico che giustifica la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli articoli 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773"; v) "Non da ultimo, questo Consiglio di Stato ha chiarito anche in sede consultiva che «la norma in esame – commi 643-644 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 – nasce dall'esigenza di porre rimedio a un ampio contenzioso che si era in precedenza generato riguardo alla possibilità di operare in Italia da parte di primari bookmaker e gestori di case da gioco stabiliti in altri paesi dell'Unione, che agivano nel mercato italiano tramite l'intermediazione di numerose agenzie, comunemente denominate «centri di trasmissione dati» («CTD»), che offrono i loro servizi in locali aperti al pubblico in cui mettono a disposizione degli scommettitori un percorso telematico che consente di accedere al server del bookmaker estero, al di fuori, dunque, del collegamento al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli» (parere n. 1279 del 10 luglio 2020) e ha rammentato, più in particolare, che il giudice eurounitario ha nella propria giurisprudenza legittimato il sistema della c.d. doppia autorizzazione, affermando che gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale che imponga alle società interessate a esercitare attività collegate ai giochi d'azzardo l'obbligo di ottenere un'autorizzazione di polizia, in aggiunta a una concessione rilasciata dallo Stato al fine di esercitare simili attività, rilevando in sostanza che l'obiettivo della lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare quelle misure restrittive che soddisfino il principio di proporzionalità"; vi) "Ancora, in sede di parere reso su ricorso straordinario al capo dello Stato, questo Consiglio di Stato ha ribadito i «principi già esposti per cui l'ordinamento nazionale nel settore delle scommesse introduce restrizioni giustificate sulla base di esigenze di ordine e di sicurezza pubblica, allo scopo di canalizzare il fenomeno dei giochi pronostici in circuiti controllabili al fine di prevenire infiltrazioni da parte della criminalità» (parere n. 1010 del 4 giugno 2021) e ha già espressamente statuito che «non può, peraltro, ricavarsi, a parere del Collegio, dalla giurisprudenza della Corte comunitaria una regola generale secondo la quale l'operatore economico, sia pur quando illegittimamente pretermesso dal sistema, debba essere considerato a tutti gli effetti (e, dunque, possa agire) come un soggetto concessionario, abilitato

all'esercizio dell'attività in una posizione del tutto corrispondente a quella di chi sia munito del titolo concessorio» e che, parimenti, «la invocata giurisprudenza non consente l'equiparazione del soggetto privo di concessione in quanto illegittimamente pretermesso dalla gara per il suo affidamento e dei CTD ad esso collegati all'operatore economico che sia invece munito di concessione ovvero ai CTD che abbiano regolarizzato la propria posizione sulla base delle norme di sanatoria più sopra richiamate» (parere n. 686 del 16 aprile 2021)»; vii) “Né va dimenticato che la Corte di Giustizia UE, con la sentenza del 16 marzo 2023 nella causa C-7/2020, ha anche essa ancora una volta precisato che «gli obiettivi della protezione dei consumatori, della prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco, nonché della prevenzione di turbative dell'ordine sociale in generale, sono stati invero riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte come rientranti tra i motivi imperativi di interesse generale suscettibili di giustificare restrizioni alle libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 TFUE»”;

- c) la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul contenuto e sulla *ratio* dell'art. 88 t.u.l.p.s., l'ha qualificata norma rientrante nella competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, con limitazione delle possibilità di intervento in materia del legislatore regionale, e ne ha evocato gli scopi di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico. In particolare, ha statuito: i) “Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi più volte riguardo alla disciplina dei giochi leciti, ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l'individuazione dei giochi leciti. Si tratta di profili, infatti, che evocano finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), giustificando la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (da qui: t.u.l.p.s.)”: ii) “Ciò, tuttavia, non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati «sensibili», al fine di prevenire il fenomeno della «ludopatia». Disposizioni di tal fatta risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011); iii) “Si tratta, in altri termini, di normative che prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti. Esse, pertanto, sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente” (Corte cost. 27 febbraio 2019, n. 27, in *Foro it.*, 2019, I, 1100; *Giur. cost.*, 2019, 1159, con nota di DE MARIA, secondo cui “Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli art. 3, 117, 2° comma, lett. h), e 3° comma, della Costituzione – dell'art. 2, 1° comma, lett. c), punto IV, l. reg. Abruzzo 29 ottobre 2013 n. 40,, recante «Disposizioni per la

prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco», nella parte in cui include le «caserme militari» tra i «luoghi sensibili», riguardo ai quali l'art. 3, 2° comma, della stessa legge prevede che l'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito può essere rilasciata solo per gli esercizi ubicati a distanza non inferiore a trecento metri dai predetti luoghi”;

d) sui presupposti per il rinvio pregiudiziale:

d1) la Corte di giustizia UE, pronunciando sulle possibili cause di giustificazione di una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (sez. III, 22 gennaio 2015, C-463/13, Stanley International Betting e Stanleybet Malta Ltd), ha affermato che: i) *“Per costante giurisprudenza, devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera prestazione di servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE (v., in particolare, sentenza Duomo Gpa e a., da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, punti 35 e 36 nonché la giurisprudenza ivi citata)”*; ii) *“Quindi, una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, la quale subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e preveda varie ipotesi di decadenza della concessione stessa costituisce un ostacolo alle libertà così garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE (v. sentenza Costa e Cifone, EU:C:2012:80, punto 70)”*; iii) *“Occorre tuttavia valutare se una simile restrizione possa essere ammessa a titolo di misure derogatorie, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, o se essa possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 22 e la giurisprudenza ivi citata)”*; iv) *“Infatti, secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alle attività dei giochi d'azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco (sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata)”*; v) *“Oltre a ciò, per quanto riguarda la normativa italiana in materia di giochi d'azzardo, la Corte ha dichiarato che l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata a tali giochi è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa (v. sentenza Biasci e a., C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 23)”*; vi) *“Nella fattispecie, per quanto riguarda la qualificazione come «motivo imperativo di interesse generale» del motivo invocato dalle autorità nazionali al fine di giustificare la durata più breve delle nuove concessioni, segnatamente il riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze, è certo che, secondo una giurisprudenza costante, considerazioni di ordine meramente amministrativo non possono giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto dell'Unione. Tale principio vale a fortiori laddove la deroga di cui trattasi abbia l'effetto di escludere o di limitare l'esercizio di una delle libertà fondamentali del diritto dell'Unione (v. sentenza Arblade e a., C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata)”*; vii) *“Tuttavia, si deve*

ricordare il carattere peculiare della disciplina dei giochi d'azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta, tenendo presente che, nell'ambito di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio (sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata)"; viii) "Per tale ragione, in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un ampio potere discrezionale per stabilire quali siano le esigenze che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta e, a condizione che siano inoltre rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose (v. sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 32 e la giurisprudenza ivi citata)";

d2) ne consegue che nella materia della raccolta delle scommesse, connotata, soprattutto in alcune aree del territorio nazionale, come quelle del meridione d'Italia e in particolare della Sicilia, da rischi concreti di infiltrazione della criminalità organizzata – e segnatamente, in Sicilia, della mafia – è particolarmente avvertita l'esigenza di un vaglio preventivo da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza in ordine ai requisiti soggettivi dell'operatore che intenda svolgere, tramite un centro di trasmissione dati presente in Italia (CDT), tale attività (anche se) in regime di affiliazione con un bookmaker avente sede in altro Stato europeo;

d3) in presenza, come nel caso per cui è controversia, di esigenze di protezione dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, nonché di prevenzione dei reati, anche di criminalità organizzata, nonché di salvaguardia della salute delle persone fisiche a fronte dei rischi di sviluppo e diffusione delle ludopatie, ai sensi degli artt. 51 - 52 e 62 TFUE il diritto europeo, come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 22 gennaio 2015, in causa C-463/13, sembra ragionevolmente autorizzare (limitate) deroghe alle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi;

d4) il tutto con il corollario che sia l'obbligo di licenza da richiedere dall'Autorità di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 88 t.u.l.p.s. per lo svolgimento dell'attività di raccolta delle scommesse sul territorio nazionale, sia la condizione per il rilascio della licenza stessa costituita dalla sussistenza di una concessione rilasciata dall'Agenzia delle dogane e monopoli, non sembrano costituire deroghe incompatibili con le norme del TFUE;

d5) ciò, segnatamente, in una fattispecie come quella oggetto della presente controversia, in cui non sono ravvisabili, nella disciplina nazionale, illegittime restrizioni all'origine del mancato rilascio alla *Stanleybet Malta Ltd* del necessario titolo concessorio;

d6) di qui la non applicabilità alla fattispecie controversa dei principi enunciati dalle cit. sentenze della Corte di giustizia 6 marzo 2007 e 16 febbraio 2012 (*Placanica e Costa e Cifone*), cit., enunciati con riferimento all'avvenuta illegittima esclusione di *Stanleybet* da gare indette – negli anni 1999 e 2006 – per l'affidamento delle concessioni (e, peraltro, soltanto in relazione alla non punibilità in sede penale dell'operatore che aveva svolto, senza licenza di polizia prevista dall'art. 88 t.u.l.p.s., l'attività di raccolta delle scommesse).

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

- e) sulla compatibilità con il diritto europeo della normativa nazionale sull'affidamento in concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, in particolare valutando non in contrasto con il TFUE il modello a concessionario unico se il giudice nazionale accerta che esso mira a perseguire legittimi obiettivi, Corte di giustizia UE, sez. II, 19 dicembre 2018, C- 375/17, *Stanley International Betting Ltd*, cit.;
- f) sulla compatibilità di una normativa interna in materia di giochi d'azzardo con la disciplina di cui all'art. 56 TFUE, sotto il profilo dell'assoggettamento a monopolio pubblico solo di alcuni tipi di giochi (in particolare le scommesse sportive e quelle ippiche: Corte di giustizia UE, sez. II, 28 febbraio 2018, causa C-3/17, *Sporting Odds Ltd*, in *Foro amm.*, 2018, 164, nonché oggetto della News US n. 4 del 5 gennaio 2019). La Corte di giustizia si occupa, qui, della compatibilità della normativa ungherese in materia di giochi d'azzardo con la disciplina di cui all'art. 56 TFUE, sotto il profilo dell'assoggettamento a monopolio pubblico solo di alcuni tipi di giochi (in particolare le scommesse sportive e quelle ippiche), mentre altri (in particolare i giochi di casinò tradizionali e *on line*) sono lasciati all'organizzazione di operatori privati, titolari di apposita autorizzazione; ad avviso della Corte costituisce una restrizione apertamente discriminatoria, non giustificata sulla scorta degli obiettivi attinenti all'ordine pubblico e alla sanità pubblica evocati dal governo ungherese, il fatto che si riservi la possibilità di ottenere un'autorizzazione per l'organizzazione di giochi di casinò on line ai soli operatori che gestiscono, in virtù di una concessione, un casinò situato nel territorio nazionale;
- g) sulla modificabilità, a certe condizioni, della disciplina del rapporto concessorio (in atto) avente ad oggetto la raccolta delle scommesse collegate al gioco lecito: Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16, *Global Starnet* (in *Foro it.*, 2018, IV, 424, oggetto della News US in data 11 gennaio 2018 cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento);
- h) sulla previsione di misure restrittive della concorrenza nella materia del gioco d'azzardo: i) Corte di giustizia UE, sez. III, 22 gennaio 2015, C-463/13 (in *Guida al dir.*, 2015, 8, 94 (m), con nota di MASARACCHIA), secondo cui una restrizione alla concorrenza può essere ammessa a titolo di misure derogatorie per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, oppure può essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi

imperativi di interesse generale; ii) Corte giustizia UE, sez. VIII, 30 giugno 2011, C-212/08 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 176), secondo cui “*gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nell’ambito dei giochi e delle scommesse si ricollegano, di regola, alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e dei consumatori, nonché alla tutela dell’ordine sociale; siffatti obiettivi rientrano nel novero dei motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi; anche le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonché le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l’individuo e la società che sono collegate ai giochi d’azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare, secondo la propria scala di valori, le prescrizioni a tutela del consumatore e dell’ordine sociale*”;

- i) sulla latitudine dei requisiti di affidabilità degli operatori di giochi d’azzardo: Corte giustizia UE, sez. X, 22 giugno 2017, n. 49 (in *Foro amm. (II)* 2017, 6, 1213), secondo cui “*l’art. 56 TFUE, osta a una normativa nazionale, che istituisce un regime di concessioni e di autorizzazioni per l’organizzazione di giochi d’azzardo on-line, qualora essa contenga disposizioni discriminatorie nei confronti degli operatori con sede in altri Stati membri, come quella per cui gli operatori di giochi d’azzardo di comprovata affidabilità dovrebbero aver esercitato, per un periodo di almeno dieci anni, un’attività di organizzazione di giochi d’azzardo nel territorio di detto Stato membro. Inoltre, l’art. 56 TFUE, osta a una normativa nazionale che contenga disposizioni non discriminatorie, ma che sono applicate in modo non trasparente o attuate in modo da impedire o da rendere più difficoltosa la candidatura di taluni offerenti che hanno sede in altri Stati membri. Ciò si verifica, in particolare, se le condizioni per l’esercizio dei poteri del Ministro dell’Economia nell’ambito di una procedura per l’aggiudicazione delle autorizzazioni all’esercizio dei giochi d’azzardo online, nonché le condizioni tecniche che devono essere soddisfatte dagli operatori di giochi d’azzardo nella presentazione della loro offerta non risultino definite con sufficiente precisione*”;
- j) sul differente trattamento fiscale delle vincite nei diversi Stati ed effetti sulla libera circolazione degli operatori del gioco: i) Corte giustizia UE, sez. III, 22 ottobre 2014, C-344/13 e C-367/13, Blanco (in *Foro amm.*, 2014, 10, 2475), secondo cui “*la normativa nazionale che riserva un beneficio di esenzione dall’imposta sul reddito alle sole vincite al gioco realizzate nello Stato membro, assoggetta l’organizzazione di giochi d’azzardo ad un regime fiscale differente a seconda che essa venga svolta nello Stato suddetto oppure in altri Stati membri. Una differenza di trattamento fiscale, per effetto della quale soltanto le vincite al gioco conseguite in un altro Stato membro sono considerate redditi assoggettati ad imposizione, riduce l’attrattività di uno spostamento in un altro Stato membro allo scopo di giocare a giochi d’azzardo. Infatti, i destinatari dei servizi in questione che risiedono nello Stato membro in cui vige una siffatta differenza di trattamento sono dissuasi dal partecipare a giochi del genere i cui organizzatori siano stabiliti in altri Stati membri, in considerazione dell’importanza che riveste per loro la possibilità di ottenere delle esenzioni fiscali*”; ii) Corte cost., 13 giugno 2018, n. 125 (oggetto della News US in data 2 luglio 2018) con la quale è stata disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per la valutazione della permanenza della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità medesima a fronte del sopravvenire di norma interpretativa (nel caso di specie era stata censurata la disciplina contenuta nell’art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190,

con la quale era stata introdotta una riduzione delle risorse statali destinate al compenso dei concessionari e degli altri operatori di filiera e, ad un tempo, era stato disposto l'obbligo dei concessionari di versare, in aggiunta a quanto trasferito allo Stato ordinariamente sulla base delle convenzioni di concessione, la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, nonché l'obbligo, a carico degli operatori di filiera, di versare specifiche somme ai concessionari);

k) sulla previsione di distanze minime tra concessionari di giochi:

k1) Corte giustizia UE, sez. IV, 16 febbraio 2012, C-72/10 e C-77/10 (in *Foro it.*, 2013, IV, 240, con nota di LEOTTA, cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza), secondo cui "Gli art. 43 e 49 del trattato Ce (ora art. 49 e 56 Tfu), nonché i principi di parità di trattamento e di effettività, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro, il quale abbia escluso, in violazione del diritto dell'Unione, una categoria di operatori dall'attribuzione di concessioni per l'esercizio di un'attività economica e che cerchi di rimediare a tale violazione mettendo a concorso un numero rilevante di nuove concessioni, protegga le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti prevedendo in particolare determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli di tali operatori esistenti [...]";

k2) Corte cost., 11 maggio 2017, n. 108 (in *Giur. cost.*, 2017, 1107, con nota di CHIEPPA; *Regioni* 2017, 1084, con nota di SCAGLIARINI), oggetto della News US in data 12 maggio 2017: "È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 l.reg. Puglia 13 dicembre 2013 n. 43, nella parte in cui vieta il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco nel caso di ubicazione a distanza inferiore a cinquecento metri pedonali dai luoghi c.d. «sensibili» ivi indicati (istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e strutture ricettive per categorie protette), in riferimento all'art. 117, 2° comma, lett. h), e 3° comma, cost.";

l) in dottrina la tematica è stata studiata sotto diversi profili:

11) sul potere pubblico come limite esterno al mercato: M. LOTTINI, *Il mercato europeo - Profili pubblicistici*, Napoli, 2010, 1-26, secondo cui "se i rapporti regolati dal diritto del mercato europeo hanno un oggetto che in termini generalissimo coincide con l'attività economica, l'individuazione di quest'ultima ne traccia, conseguentemente, i confini esterni";

12) per una compiuta ricostruzione della disciplina in materia di concessioni per l'esercizio di giochi e scommesse, v. R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni dopo la legge sblocca cantieri*, Bologna, 2020, 1789 ss.;

13) sulle concessioni nella prospettiva degli strumenti di regolazione dell'accesso e dell'uso di risorse scarse: G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 159, ss.;

14) sulle lotterie nazionali ed istantanee: M. CONDELLO, *In tema di lotterie istantanee*, in *Foro it.*, 2009, 4, 1, 1115-1117; M. CASTELLANETA, *Sì alle*

misure statali per scoraggiare le scommesse a patto che non vengano sponsorizzate altre lotterie, in *Guida al dir.*, 2010, 38, 107-109;

15) sulla raccolta di scommesse, libera prestazione di servizi e tutela della concorrenza: A. PALMIERI, *Libera prestazione di servizi in relazione alla raccolta di scommesse*, in *Foro it.*, 2007, 5, 4, 249-251; V. DE FALCO, *Riserve statali nei servizi di gestione e raccolta di scommesse ippiche e fattori di convergenza con l'ordinamento comunitario*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2008, 1, 427-431; F. MASCHIO, *Alea iacta est. La disciplina delle scommesse online ed il dialogo istituzionale sulla libertà di concorrenza e la regolazione del mercato*, in *Corriere giur.*, 2011, 1, 126-135; L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, 2012, 2, 309-338; R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l'esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, in *Giur. cost.*, 2015, 2, 11-12, 1021-1085; A. MEALE, *La disciplina degli appalti pubblici e le concessioni nel settore dei giochi e delle scommesse*, in *Giur. it.*, 2016, 12, 2714-2718; per una prospettiva correlata al contemperamento tra tutela della concorrenza e assetto normativo dei contratti pubblici, v. V. FERRARO, *La concessione e il diritto europeo: il complesso equilibrio tra la tutela della concorrenza e la "specialità" del regime dei contratti della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2016, 1, 259;

16) sulla responsabilità nell'esercizio della raccolta del gioco: A.P. BENEDETTI, *Gratta e (non) vinci: la (ir)responsabilità dell'Amministrazione per errore nella stampa dei biglietti di lotteria istantanea*, in *Danno e resp.*, 2005, 10, 1005-1009; R. MORESE, *Errore di stampa nel biglietto della lotteria istantanea e responsabilità dell'ente pubblico gestore*, in *Nuova giur. civ.*, 2009, 5, 1, 494-499; C. RUFO SPINA, *Contrattualità e disciplina dell'errore nelle lotterie istantanee, Spunti di riflessione in merito alla risarcibilità*, in *Giur. it.*, 2010, 3, 591-594;

17) sulla natura del titolo abilitativo nel settore dei giochi, v. M. DE BENEDETTO, *Giochi e scommesse*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Concessioni e concorrenza*, Roma, 1998, 146 ss.; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2012;

18) sul versante processuale: C. MARIANI, *Sul riparto di giurisdizione in ordine all'esecuzione della concessione del servizio pubblico di gestione di giochi pubblici*, in *Foro amm.*, 2016, 1, 31-48;

19) in generale, sui rapporti tra la disciplina interna e quella eurounitaria in materia di giochi: A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, 2005, 129, ss.; A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, Torino, 2011, 173, ss.; più specificamente, in tema di giochi e scommesse: V. CAPUANO, *Sulla composizione dei contrasti tra la normativa italiana in materia di gioco e scommesse e il diritto comunitario: quale ruolo per la Consulta?* in *Giur. cost.*, 2008, 1, 457 ss.; M.G. PIZZORNI, *Gioco e scommesse: il giudice comune tra Corte di cassazione, Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *Dir. comm. internaz.*,

2008, 3-4, 710 ss.; G. FERLISI, *Il reato di esercizio abusivo di scommesse sportive alla luce della giurisprudenza comunitaria*, in *Cammino Diritto*, 12 febbraio 2018.

