

Publicato il 28/03/2024

**N. 01192/2024 REG.PROV.COLL.**

**N. 00298/2019 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia  
sezione staccata di Catania (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 298 del 2019, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Agnello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero dell'Interno, Questura della Provincia di Ragusa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, domiciliataria in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

***per l'annullamento***

- del decreto del Questore di Ragusa, n. Cat. 11 A DIV. P.A.S.I./2018, notificato al ricorrente in data 27.11.2018, con il quale è stata respinta l'istanza presentata dal sig. -OMISSIS- in data 22.06.2018, volta ad ottenere il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 88 del R.D. n. 773/1931 (T.U.L.P.S.) ai fini della prestazione di servizi transfrontalieri di trasmissione dati inerenti a proposte negoziali di scommessa per conto della società Stanleybet Malta Limited, all'interno dei locali siti in

- OMISSIS-, Via -OMISSIS- n. -OMISSIS- e, contestualmente, ordinato la cessazione dell'attività oggetto dell'istanza;
- della comunicazione endoprocedimentale ex art. 10 bis della Legge 241/1990, datata 03.07.2018 e notificata il 24.07.2018;
- di ogni altro atto antecedente, presupposto, successivo e comunque consequenziale e/o connesso, anche non conosciuto; nonché per il risarcimento
- di tutti i danni subiti dal ricorrente per effetto dei provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura della Provincia di Ragusa;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria del giorno 19 febbraio 2024 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 25.01.2019 e depositato in data 22.02.2019, -OMISSIS- adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sede di Catania, al fine di ottenere l'annullamento dei provvedimenti meglio indicati in oggetto.

Esponiva in fatto che, con istanza del 22.06.2018, richiedeva alla Questura di Ragusa il rilascio dell'autorizzazione ex art. 88 T.U.L.P.S. per lo svolgimento dell'attività di trasmissione dati inerenti proposte negoziali di scommesse in favore

dell'operatore Stanleybet, all'interno dell'esercizio sito in -OMISSIS-, alla via -OMISSIS-, nn. -OMISSIS-, allegando di essere in possesso di tutti i requisiti necessari.

Con nota del 24.07.2018, la Questura chiedeva al -OMISSIS- chiarimenti e documentazione integrativa, ricevendo riscontro dal ricorrente con la nota del 26.07.2028.

Tuttavia, con decreto n. Cat. 11 A DIV. P.A.S.I./2018, notificato al ricorrente in data 27.11.2018, il Questore di Ragusa, rilevando che la società Stanleybet fosse *“priva di titolo autorizzatorio rilasciato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, presupposto indispensabile ed essenziale per il rilascio del prescritto titolo di Polizia”* respingeva l'istanza del ricorrente, negando il rilascio dell'autorizzazione *ex art. 88 T.U.L.P.S.* in suo favore ed ordinandogli la cessazione dell'attività abusivamente esercitata.

Insorgeva, dunque, il -OMISSIS- avverso tali esiti provvedimenti, impugnando il provvedimento del Questore di Ragusa dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sede di Catania, articolando un unico motivo di gravame.

Deduceva, in particolare, *“I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 4.3, 49 E 56 TFUE, COME INTERPRETATI DALLA CORTE DI GIUSTIZIA NELLE SENTENZE PLACANICA (C-338/04, C-359/04 e C-360/04), COSTA-CIFONE (C-72 e C-77 del 2012) E LAEZZA (C-375/2014)”*.

In tesi di parte ricorrente, alla luce di numerose sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la normativa italiana in tema di scommesse sarebbe stata in contrasto con gli artt. 49 e 56 T.F.U.E., con la conseguenza che il provvedimento di diniego dell'Amministrazione al rilascio della licenza *ex art. 88* del D.Lgs. n. 773/1931 (T.U.L.P.S.), nella parte in cui subordinava il conseguimento di detto

titolo autorizzatorio al preventivo ottenimento della concessione ministeriale in capo al bookmaker, avrebbe recepito *“i medesimi vizi che inficiano la normativa primaria, risultando a sua volta affetto da illegittimità eurounitaria (derivata)”*.

Pertanto, il ricorrente chiedeva la disapplicazione dell’art. 88 T.U.L.P.S. *“nella parte in cui subordina il rilascio della licenza di P.S. al preventivo ottenimento della concessione ADM da parte della società preponente”* e, di conseguenza, l’annullamento del provvedimento di diniego fondato esclusivamente sull’assenza del titolo autorizzatorio in capo alla Stanelybet.

In subordine, il ricorrente domandava la sospensione del giudizio e la rimessione della causa alla Corte di Giustizia *ex art. 267*, ultimo comma, T.F.U.E., con proposizione a quest’ultima della seguente domanda di interpretazione pregiudiziale *“se il diritto dell’Unione – e, segnatamente, gli artt. 49 segg. e 56 segg. TFUE, così come interpretati dalla Corte di Giustizia nelle sentenze Placanica, Costa-Cifone e Laezza, nonché i principi eurounitari dell’effetto utile, di effettività e del primato – debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, del tipo di quella prevista in Italia dall’art. 88 del R.D. n. 733/1931, che stabilisca che la licenza di polizia per l’esercizio delle scommesse possa essere rilasciata esclusivamente ai titolari della concessione governativa e non anche ai soggetti, titolare di adeguata abilitazione nel loro Paese di stabilimento, che non abbiano potuto ottenere detta concessione a causa del rifiuto dello Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederla loro”*.

Infine, il ricorrente chiedeva il risarcimento del danno patrimoniale subito, riservandosi di documentarlo ulteriormente nel corso del giudizio.

Con l’atto di costituzione in giudizio in data 8.03.2019, nonché con successiva memoria difensiva, il Ministero dell’Interno difendeva la legittimità del proprio operato, instando per la reiezione del ricorso.

Con memoria difensiva del 18.01.2024, il ricorrente ribadiva la propria posizione, insistendo nella domanda di accoglimento del ricorso.

All'udienza del 19.02.2024, la causa era definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato e, in quanto tale, deve essere accolto.

Come è noto, l'art. 88 T.U.L.P.S. prevede che *“La licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione”*.

Con una disposizione interpretativa, l'art. 2, comma 2 *ter*, del D.L. n. 40/2010 ha chiarito che *“la licenza ivi prevista, ove rilasciata per esercizi commerciali nei quali si svolge l'esercizio e la raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, è da intendersi efficace solo a seguito del rilascio ai titolari dei medesimi esercizi di apposita concessione per l'esercizio e la raccolta di tali giochi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato”*.

Dunque, tale regime autorizzatorio in Italia si articola secondo un sistema dualistico che prevede la necessità del rilascio di apposita concessione in favore del *bookmaker*, ossia dell'operatore economico che si occupa della raccolta delle scommesse legali e, successivamente, di un'autorizzazione di pubblica sicurezza in favore degli esercizi commerciali, denominati centri di trasmissione dati (C.T.D.) che raccolgono le giocate sul territorio e le trasmettono per via telematica all'allibratore estero.

Sul punto, con particolare riguardo alla questione Stanleybet, deve rilevarsi che è intervenuta in diverse occasioni la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale ha dichiarato l'incompatibilità tra il diritto europeo e, nello specifico, le libertà di

stabilimento e di prestazione di servizi riconosciuti dai Trattati, e la vigente disciplina italiana in materia di scommesse, stabilendo i seguenti principi di diritto “3) *Gli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE n.d.r.] devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che esclude e per di più continua ad escludere dal settore dei giochi di azzardo gli operatori costituiti sotto forma di società di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati.*

4) *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”* (cfr. CGCE, Grande Sezione, 6 marzo 2007, Placanica et al., cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04; così anche CGUE, IV Sez., sent. Costa e Cifone, 16 febbraio 2012, cause riunite C-72/10 e C-77/10).

In altri termini, la Corte ha censurato la normativa italiana in materia di raccolta di scommesse, nella misura in cui comporta l'esclusione dalle procedure concessorie di talune società di capitali, aventi sede in Stati europei, come la Stanleybet, e, al contempo, prevede sanzioni penali nei confronti degli esercenti dei C.T.D. che, non avendo potuto ottenere l'autorizzazione di polizia per il suddetto illegittimo motivo, esercitino l'attività di raccolta di scommesse in via telematica con tali società.

A seguito di tali pronunce, la giurisprudenza nazionale risulta conforme nel ritenere che la Corte di Giustizia abbia “*quindi creato in via giurisprudenziale una sorta di sanatoria*”, per cui la posizione di Stanleybet si pone quale “*eccezione alla regola*”

(cfr. Cons. Stato, sez. IV, 09.03.2022, n. 1685; così anche Cons. Stato, sez. VII, 27.07.2022, n. 6604; Cons. Stato, sez. VII, 20.06.2023, n. 6042).

Di conseguenza, si è venuta a creare in Italia una sorta di “*prassi*” giurisprudenziale, per cui “*accanto agli operatori nazionali dotati di concessione e di autorizzazione [...] opererebbero, in base alla libertà di stabilimento garantita dall’art. 49 Trattato sul funzionamento dell’Unione – TFUE anche soggetti i quali, autorizzati alla raccolta delle scommesse in base alle norme di altro Stato dell’Unione, eserciterebbero tale attività in Italia senza concessione od autorizzazione alcuna*” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 09.03.2022, n. 1685).

Dunque, non possono venire applicate restrizioni quali quelle oggetto del presente procedimento ai titolari di centri di trasmissione dati contrattualmente legati all’operatore Stanleybet, di per sé illegittimamente ostacolato nell’accesso al sistema concessorio italiano.

Ebbene, nel caso di specie, deve evidenziarsi che l’unico presupposto del provvedimento di diniego gravato è proprio la mancanza della concessione in capo alla Stanleybet.

Alla luce della succitata prassi giurisprudenziale, nonché dei principi affermati dal Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria, secondo i quali il giudice deve interpretare una “*norma di diritto interno in termini non contrastanti con il diritto dell’Unione Europea, secondo quanto risultante da una pronunzia della Corte di Giustizia*”, il Collegio ritiene di dover disapplicare la normativa italiana che prevede la necessità della concessione in capo al *bookmaker*, ai fini del legittimo esercizio dell’attività di raccolta di scommesse.

Ne deriva l’invalidità del provvedimento di diniego impugnato, in quanto adottato sulla base di una norma suscettibile di disapplicazione.

Posta la conformità dell'orientamento giurisprudenziale nazionale e comunitario in tema, non vi sono ragioni per deferire la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, non sussistendo nel caso di specie dubbi interpretativi da sottoporre alla medesima a titolo pregiudiziale.

Infine, la domanda di risarcimento del danno deve essere respinta, in quanto il ricorrente, oltre ad averla formulata in modo generico *ab origine*, non ha comunque assolto l'onere di specifica ed articolata prova del *quantum* del danno che avrebbe, in tesi, asseritamente subito.

Alla luce del complesso delle ragioni che precedono, il ricorso deve ritenersi accolto nei limiti di quanto sopra evidenziato.

Da ultimo, la oggettiva peculiarità del caso di specie e la conflittualità normativa di cui esso è espressione rende manifesta la sussistenza dei presupposti di legge funzionali a che si disponga l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sede staccata di Catania, Sezione IV, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Presidente

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere, Estensore

Francesco Elefante, Consigliere

L'ESTENSORE

Alfredo Giuseppe Allegretta

IL PRESIDENTE

Gustavo Giovanni Rosario Cumin

IL SEGRETARIO