



REPUBBLICA ITALIANA

N. 606/13 Reg.Sent.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 658 Reg.Ric.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia- ANNO 2010
na in sede giurisdizionale ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso in appello n. 658 del 2010, proposto da
MINISTERO DELL'INTERNO e QUESTURA DI CALTANISSET-
TA, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappre-
sentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo,
presso i cui uffici in via A. De Gasperi n. 81, sono per legge domicilia-
ti;

c o n t r o

il signor MASSIMILIANO RIZZO, in proprio e quale legale rappre-
sentante *pro tempore* dell'impresa individuale "CENTRO TRASMIS-
SIONE DATI", rappresentato e difeso dall'avv. Daniela Agnello, elet-
tivamente domiciliato in Palermo, viale Regina Margherita n. 42, pres-
so lo studio dell'avv. Carmelo Belponer;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia -
sede di Palermo (sez. I) - n. 5588 del 21 aprile 2010.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor Massimiliano
Rizzo;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive

difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il consigliere Antonino Anastasi;

Uditi alla pubblica udienza del 13 dicembre 2012 l'avv. dello Stato Ciani per le amministrazioni appellanti e l'avv. D. Agnello per gli appellati;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Il signor Massimiliano Rizzo è il legale rappresentante di una impresa individuale, denominata "Centro Trasmissione Dati", la quale ha stipulato un contratto con la Stanleybet, società di diritto inglese e titolare di una "Class 2 Licenze" rilasciata dalla Lotteries and Gaming Authority della Repubblica di Malta, per esercitare nel territorio italiano l'attività di accettazione di scommesse per conto altrui.

La Stanleybet, a sua volta è interamente posseduta dalla "Stanley International Betting Ltd", la quale è un operatore europeo nel settore giochi e scommesse, autorizzato dalla U.K. Gambling Commission e che esercita attività di raccolta di scommesse su eventi sportivi nei principali paesi europei.

Il signor Rizzo ha richiesto alla Questura di Caltanissetta il rilascio di idonea autorizzazione all'esercizio dell'attività di che trattasi, dichiarando che avrebbe operato sul territorio nazionale nell'esclusivo interesse della menzionata Stanleybet, limitandosi unicamente alla trasmissione alla ridetta società anglosassone dei dati, relativi alle scommesse raccolte, attraverso un'apposita strumentazione telematica, sen-

za incidere sull'organizzazione delle scommesse, sull'accettazione o sulle modalità di gioco e senza poter in alcun modo apportare modifiche ai dati, agli elementi e alle istruzioni fornite dalla stessa Stanley.

La Questura di Caltanissetta ha respinto l'istanza in quanto la società non era in possesso dell'autorizzazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato necessaria per la raccolta delle scommesse in parola.

L'interessato ha impugnato il provvedimento di diniego con ricorso al T.A.R. Palermo il quale con la sentenza in epigrafe indicata ha accolto l'impugnativa.

A sostegno del *decisum* il Tribunale ha rilevato che la normativa italiana in tema di giochi e scommesse – la quale consente il rilascio dell'autorizzazione di polizia solo ai soggetti in possesso della apposita concessione rilasciata dall'amministrazione finanziaria – contrasta con i principi comunitari di cui agli artt. 43 e 49 del Trattato CE e va conseguentemente disapplicata.

La sentenza è stata impugnata dalla soccombente amministrazione la quale ne ha chiesto l'integrale riforma, previa sospensione dell'esecutività.

Si è costituito l'appellato, instando per il rigetto dell'avverso gravame.

Con ordinanza n. 583 del 2010 questo Consiglio ha accolto l'istanza cautelare ed ha sospeso l'esecutività della sentenza gravata.

Con ordinanza n. 127 del 2011 questo Consiglio - preso atto delle questioni di interpretazione pregiudiziale sollevate avanti alla

Corte di Giustizia dell'Unione dalla Suprema Corte di Cassazione con ordinanza n. 1705 del 2010 - ha sospeso il giudizio ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E. ed ha prospettato alla Corte di Giustizia analoghi quesiti interpretativi.

Con ordinanza in data 16.2.2012 la Corte ha reso la richiesta interpretazione.

L'appellato ha quindi richiesto la fissazione di una nuova udienza.

Le parti hanno presentato memorie insistendo nelle già rappresentate conclusioni.

All'udienza del 13 dicembre 2012 la causa è stata spedita in decisione.

DIRITTO

L'appello non è fondato e la sentenza impugnata va confermata con motivazione parzialmente diversa.

Al fine di perimetrare le questioni oggetto della presente controversia, si ricorda in diritto che, come accuratamente posto in luce dalla sentenza impugnata, la giurisprudenza comunitaria ha da tempo affermato che in materia di scommesse un regime di monopolio statale che operi mediante il sistema delle concessioni non confligge di per sé con i principi del Trattato CE, purchè anche in questo settore le limitazioni ai principi di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi siano strettamente legate a motivi imperativi di interesse generale (ad es. riduzione delle occasioni di gioco e lotta alla criminalità organizzata mediante incanalamento del gioco d'azzardo entro circuiti controllati)

e non discendano invece da esigenze di natura economica o da interessi patrimoniali dello Stato membro.

Come chiarito in particolare dalla sentenza della Corte di Giustizia 6 marzo 2007 - Placanica ed altri - C-338/04, costituisce restrizione alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi previste rispettivamente agli artt. 43 e 49 del Trattato C.E. una normativa nazionale che, in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia rilasciate dallo Stato membro interessato, vieta l'esercizio di attività di raccolta, di accettazione, di registrazione e di trasmissione di proposte di scommesse, in particolare sugli eventi sportivi, poiché 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 le esigenze di tutela del consumatore e dell'ordine sociale, ma le restrizioni che essi impongono devono tuttavia soddisfare le condizioni previste dal Trattato C.E.; ne consegue che spetta ai giudici nazionali verificare se la normativa dello Stato membro, in quanto limita il numero di soggetti che operano nel settore dei giochi d'azzardo, risponde realmente all'obiettivo mirante a prevenire l'esercizio delle attività in tale settore per fini criminali o fraudolenti.

In fatto si ricorda altresì che lo Stato italiano - onde ovviare alle discriminazioni risultanti dal bando della gara per concessioni di raccolta gioco e scommesse indetta nel 1999 - è intervenuto con l'art. 38

del D.L. c.d. Bersani n. 233 del 2006 prevedendo l'attivazione – previa procedura di evidenza pubblica – di nuove concessioni per la raccolta scommesse.

In tale contesto di riferimento, le questioni interpretative che questo Consiglio con l'ordinanza n. 127 del 2011 ha sottoposto alla Corte di Giustizia (richiamando l'ordinanza della Suprema Corte di Cassazione – III Sez. penale n. 1705 del 2010) sono le seguenti:

“se esista compatibilità tra la normativa nazionale, introdotta a partire dal decreto Bersani, cioè il D.L. n. 223 del 2006 convertito dalla L. n. 248 del 2006, con gli artt. 43 e 49 del Trattato CE, con riferimento a una disciplina interna che prevede, fra l'altro:

- a) l'esistenza di un indirizzo generale di tutela dei titolari di concessioni rilasciate in epoca anteriore e al termine di una gara che aveva illegittimamente escluso una parte degli operatori;
- b) la presenza di disposizioni che garantiscono di fatto il mantenimento delle posizioni commerciali acquisite (come ad esempio il divieto per i nuovi concessionari di collocare i loro sportelli al di sotto di una determinata distanza da quelli già esistenti);
- c) la previsione di ipotesi di decadenza della concessione nel caso che il concessionario gestisca direttamente o indirettamente attività transfrontaliere di gioco assimilabili a quelle oggetto di concessione.”.

Con ordinanza in data 16 febbraio 2012 resa nella causa C-107/11 la Corte di Giustizia – richiamata la propria sentenza 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10 – ha statuito che gli artt. 43 CE e 49 CE devono interpretarsi nel senso che:

- a) essi ostano a che uno Stato membro, che intende porre rimedio a precedente violazione dei principi del Trattato, "protegga le posizioni commerciali acquisite agli operatori esistenti prevedendo in particolare determinate distanze minime tra gli esercizi e i nuovi concessionari e quelli di tali operatori esistenti";
- b) essi ostano a che vengano applicate sanzioni a persone che operano senza concessione o autorizzazione e che siano legate a un operatore che era stato escluso da una gara in violazione del diritto dell'Unione qualora la nuova gara e le nuove assegnazioni non abbiano effettivamente rimediato all'illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara;
- c) essi richiedono, unitamente ai principi di pari trattamento, di trasparenza e di certezza del diritto, che le norme comportanti decadenza di concessioni, come quelle dettate dall'art. 23, comma 2, lett. a), e comma 3, dello schema di convenzione devono essere formulate in modo chiaro, preciso e univoco, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare.”.

Sulla scorta dei chiarimenti offerti dalla Corte, risulta evidente a giudizio del Collegio che la disciplina del decreto Bersani – e quella contenuta nello schema di convenzione prodromico al rilascio della relativa concessione – risulta non conforme ai richiamati principi comunitari, in quanto mantiene la posizione di ingiustificato vantaggio maturata dai concessionari del 1999, per finalità non riconducibili a interessi generali quanto piuttosto a logiche esclusivamente e dichiaratamente commerciali.

A ciò deve aggiungersi che le disposizioni dello schema di convenzione in tema di decadenza non chiarivano, nonostante le espresse richieste di chiarimenti inoltrate dalla società Stanley all'Amministrazione dei Monopoli, in quale misura le attività transfrontaliere di commercializzazione di giochi d'azzardo fossero compatibili con l'assunzione della qualità di concessionario.

Come chiarito dalla Corte di Cassazione – III Sez. penale con sentenza n. 28413 del 2012, ad analoga conclusione deve giungersi anche con riferimento alle ipotesi di decadenza dalla concessione che concernono l'esistenza di condanne penali e di procedimenti penali a carico dei legali rappresentanti della società concessionaria, limitatamente alla previsione che legava la decadenza dalla concessione ad ogni altra ipotesi di reato suscettibile di far venire meno il rapporto fiduciario con A.A.M.S., trattandosi di ipotesi non sufficientemente determinata nei presupposti e tale da attribuire all'Amministrazione un margine di valutazione discrezionale non ancorato a parametri suscettibili di agevole e coerente controllo in sede giudiziale.

Conforme invece ai principi comunitari è, come chiarito altresì dalla Corte regolatrice, la previsione delle ipotesi di decadenza che ancora la sanzione a procedimenti o condanne per reati di maggiore gravità riconducibili al disposto della L. 19 marzo 1990, n. 55.

Ne deriva che la normativa del 2006 – in quanto non conforme ai principi comunitari per le ragioni sopra esposte – illegittimamente ha precluso alla Stanley International Betting di prendere parte ad una gara per il conseguimento di quelle concessioni alle quali la stessa

aveva dimostrato concreto interesse.

Quindi, in sostanza, non può addebitarsi alla società il mancato conseguimento delle concessioni stesse.

Alla luce delle considerazioni che precedono, consegue che nei confronti dell'appellato – in quanto aspirante alla gestione di un punto di raccolta scommesse per conto dalla società Stanley e trasmissione telematica alla predetta dei relativi dati – la Questura non poteva applicare l'art. 88 T.U.L.P.S., nella parte in cui esso riserva la relativa autorizzazione di polizia ai titolari della apposita concessione previamente rilasciata dall'Amministrazione finanziaria, trattandosi come si è visto di norma *in parte qua* incompatibile col diritto comunitario.

Come statuito dal T.A.R., l'atto di diniego impugnato andava quindi annullato, fermi restando ovviamente gli ulteriori provvedimenti della P.A. inerenti i necessari controlli previsti in generale dal T.U.L.P.S. (cfr. ad es. art. 11) sui requisiti di moralità soggettiva di chi richiede autorizzazioni di polizia.

L'appello va pertanto respinto e la sentenza impugnata va confermata con le integrazioni che precedono.

Ogni altro motivo od eccezione può essere assorbito in quanto ininfluyente ed irrilevante ai fini della presente decisione.

Le spese di questo grado del giudizio possono essere compensate, avuto riguardo alla complessità delle questioni trattate.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, respinge

l'appello e conferma la sentenza impugnata con diversa motivazione.

Le spese di questo grado del giudizio sono compensate.

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

Così deciso in Palermo il 13 dicembre 2012 dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, nella camera di consiglio, con l'intervento dei signori: Riccardo Virgilio, Presidente, Antonino Anastasi, estensore, Guido Salemi, Pietro Ciani, Giuseppe Mineo, Componenti.

F.to Riccardo Virgilio, Presidente

F.to Antonino Anastasi, Estensore

Depositata in Segreteria

20 giugno 2013