

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XIX
n. 110

ORDINANZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (OTTAVA SEZIONE) DEL 23 MARZO 2026, CAUSA C-589/25, MINISTERO DELL'INTERNO, QUESTURA RAGUSA CONTRO TV, IN QUALITÀ DI LEGALE RAPPRESENTANTE DELLA 23 PLAY SLRS. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA. ORDINANZA EX ARTICOLO 99 DEL REGOLAMENTO DI PROCEDURA DELLA CORTE. RISPOSTA CHIARAMENTE DESUMIBILE DALLA GIURISPRUDENZA. ARTICOLO 49 TFUE - LIBERTÀ DI STABILIMENTO - ARTICOLO 56 TFUE - LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI - RESTRIZIONI - GIOCHI D'AZZARDO - RACCOLTA E GESTIONE DI SCOMMESSE - CONDIZIONI DI AUTORIZZAZIONE - NORMATIVA NAZIONALE CHE SUBORDINA L'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI RACCOLTA DI SCOMMESSE AL RILASCIO DI UN'AUTORIZZAZIONE DI POLIZIA E DI UNA CONCESSIONE - MOTIVI IMPERATIVI DI INTERESSE GENERALE - LOTTA CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL SETTORE DEI GIOCHI D'AZZARDO

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 10 aprile 2026

ORDINANZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

23 marzo 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Articolo 99 del regolamento di procedura della Corte – Risposta chiaramente desumibile dalla giurisprudenza – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Articolo 56 TFUE – Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Giochi d’azzardo – Raccolta e gestione di scommesse – Condizioni di autorizzazione – Normativa nazionale che subordina l’esercizio dell’attività di raccolta di scommesse al rilascio di un’autorizzazione di polizia e di una concessione – Motivi imperativi di interesse generale – Lotta contro la criminalità organizzata nel settore dei giochi d’azzardo »

Nella causa C-589/25 [Momari] (i),

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italia), con ordinanza del 5 settembre 2025, pervenuta in cancelleria il 5 settembre 2025, nel procedimento

Ministero dell’Interno,

Questura Ragusa

contro

TV, in qualità di legale rappresentante della 23 PLAY srls,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da O. Spineanu-Matei, presidente di sezione, S. Rodin (relatore) e N. Fenger, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all’articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

Ordinanza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra il Ministero dell’Interno (Italia) e la Questura di Ragusa (Italia), da un lato, e TV, legale rappresentante della 23 PLAY s.r.l.s., società a responsabilità limitata semplificata di diritto italiano, dall’altro, vertente sul rifiuto di tale questura di accogliere l’istanza di TV volta ad ottenere l’autorizzazione di polizia richiesta ai fini dell’esercizio, nel territorio italiano, dell’attività di raccolta di scommesse per conto della Stanleybet Malta Limited (in prosieguo: la «Stanleybet»), società di diritto maltese.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 49 TFUE prevede che:

«Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali».

4 L'articolo 56 TFUE dispone quanto segue:

«Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione [europea] sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione».

Diritto italiano

5 L'articolo 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 – Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (supplemento ordinario alla GU n. 146, del 26 giugno 1931), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «TULPS»), prevede che l'autorizzazione di polizia possa essere concessa solo a soggetti concessionari nonché a soggetti da essi incaricati in forza di tale concessione.

6 Il decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 – Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori (GURI n. 71, del 26 marzo 2010), nella versione applicabile al procedimento principale, precisa, all'articolo 2, comma 2-ter, che l'articolo 88 TULPS si interpreta nel senso che l'autorizzazione di polizia ivi prevista, ove rilasciata per esercizi commerciali nei quali sono organizzati giochi pubblici con vincita in denaro, è efficace solo se i titolari di tali esercizi hanno previamente ottenuto una apposita concessione per l'esercizio e la raccolta dei giochi.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

7 TV, in qualità di legale rappresentante della 23 PLAY, è gestore di un centro di trasmissione dati sito in Pozzallo (Italia), per conto della Stanleybet.

8 Il 22 giugno 2018 TV, ai sensi dell'articolo 88 TULPS, ha presentato alla Questura di Ragusa istanza di autorizzazione di polizia richiesta ai fini dell'esercizio, nel territorio italiano, dell'attività di raccolta di scommesse per conto della Stanleybet.

9 Il Questore di Ragusa (Italia) ha rifiutato di concedere tale autorizzazione di polizia con la motivazione che la Stanleybet non era titolare di una concessione rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Italia).

- 10 TV ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia). Con sentenza del 28 marzo 2024 detto giudice ha accolto tale ricorso. Esso ha ravvisato, in sostanza, che le restrizioni alle attività di raccolta e gestione delle scommesse, quali previste dalla normativa nazionale, sono incompatibili con la libertà di stabilimento, sancita all'articolo 49 TFUE, nonché con la libera prestazione dei servizi, garantita dall'articolo 56 TFUE. Di conseguenza, detto giudice ha ritenuto che occorresse disapplicare tale normativa.
- 11 Il Ministero dell'Interno e la Questura di Ragusa hanno proposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italia), giudice del rinvio.
- 12 Dinanzi a quest'ultimo essi sostengono, in particolare, che il sistema della doppia autorizzazione istituito nel settore dei giochi d'azzardo, basato sul rilascio di una concessione amministrativa e di un'autorizzazione di polizia, è giustificato, alla luce dell'articolo 52 TFUE, da obiettivi di interesse generale perseguiti dal legislatore italiano, che consistono nell'evitare infiltrazioni della criminalità organizzata nel mercato delle scommesse e nel controllare che quest'ultimo si svolga in modo lecito.
- 13 Il giudice del rinvio rileva, a tal riguardo, che il settore dei giochi d'azzardo è caratterizzato, in particolare nelle regioni meridionali dell'Italia, da rischi concreti di infiltrazione della criminalità organizzata.
- 14 Esso ritiene, pertanto, che, in presenza di esigenze previste dal legislatore italiano relative alla protezione dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, alla prevenzione dei reati, ivi inclusi quelli rientranti nella criminalità organizzata, nonché alla salvaguardia della salute delle persone fisiche a fronte dei rischi di sviluppo e diffusione delle ludopatie, gli articoli 51, 52 e 62 TFUE, come interpretati dalla Corte, sembrano idonei a giustificare deroghe alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. Ciò varrebbe a maggior ragione in un contesto, come quello di cui al procedimento principale, in cui dalla normativa nazionale di cui trattasi non risulterebbe l'esistenza di una restrizione illegittima che abbia condotto al rifiuto di rilasciare alla Stanleybet una concessione amministrativa ai fini dell'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse.
- 15 In tale contesto il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte 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 dei 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, [riserva] lo svolgimento dell'attività di raccolta di scommesse su eventi sportivi a centri di trasmissione dati [(CTD)] 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 [membro] per il quale il [CTD] svolge la propria attività in regime di affiliazione sulla base di un contratto di ricevitoria».

Sulla questione pregiudiziale

- 16 Ai sensi dell'articolo 99 del suo regolamento di procedura, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata quando la risposta a una questione pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza.
- 17 Occorre altresì ricordare che la cooperazione giudiziaria istituita dall'articolo 267 TFUE è fondata su una netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte. Da un lato, la Corte non è competente ad applicare le norme del diritto dell'Unione a una fattispecie concreta, ma unicamente a pronunciarsi

sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 201 nonché giurisprudenza citata). Dall'altro lato, conformemente al punto 11 delle raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU C, C/2024/6008), formulato, in sostanza, in termini identici a quelli del punto 11 delle raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU 2019, C 380, pag. 1), spetta ai giudici nazionali trarre nella controversia dinanzi ad essi pendente le conseguenze concrete degli elementi interpretativi forniti dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, punto 43).

18 Nel caso di specie, la Corte ritiene che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio possa essere chiaramente desunta dalla sentenza del 12 settembre 2013, Biasci e a. (C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550). Occorre dunque applicare l'articolo 99 del regolamento di procedura nella presente causa.

19 Infatti, con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro che, per motivi attinenti alla lotta contro la criminalità organizzata, subordina l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse nel territorio nazionale al rilascio di un'autorizzazione di polizia e condiziona detto rilascio all'esistenza di una concessione previamente accordata da tale Stato membro all'operatore stabilito in un altro Stato membro ai fini dell'esercizio dell'organizzazione e della raccolta di scommesse.

20 A tal riguardo, la Corte ha in particolare dichiarato, ai punti da 21 a 27 e 29 della sentenza del 12 settembre 2013, Biasci e a. (C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550), quanto segue:

«21 (...) La normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, in quanto contiene il divieto – penalmente sanzionato – di esercitare attività nel settore dei giochi d'azzardo in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia rilasciata dallo Stato, comporta restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi [sentenza del 6 marzo 2007, Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 42 e giurisprudenza ivi citata].

22 Restrizioni del genere possono tuttavia essere ammesse sulla base delle deroghe espressamente previste dagli articoli 45 CE e 46 CE [divenuti, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, articoli 51 e 52 TFUE], applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi in forza dell'articolo 55 CE [divenuto, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, articolo 62 TFUE], ovvero giustificate, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza del 24 gennaio 2013, Stanleybet International e a., C-186/11 e C-209/11, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

23 Orbene, relativamente alla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, la Corte ha già dichiarato che l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa, purché tali restrizioni soddisfino il principio di proporzionalità e nella misura in cui i mezzi impiegati siano coerenti e sistematici [v., in tal senso, sentenze del 6 marzo 2007, Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punti da 52 a 55, nonché del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punti da 61 a 63].

24 A tal proposito, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte, un sistema di concessioni può costituire un meccanismo efficace che consente di controllare coloro che operano nel settore dei giochi di azzardo allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti [v. sentenza del 6 marzo 2007, Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 57].

- 25 Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se il sistema di concessioni istituito dalla normativa nazionale, in quanto limita il numero di soggetti che operano nel settore dei giochi d'azzardo, risponda realmente all'obiettivo mirante a prevenire l'esercizio delle attività in tale settore per fini criminali o fraudolenti. Del pari spetta a tale giudice verificare se queste restrizioni soddisfino le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità [v. sentenza del 6 marzo 2007, Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 58].
- 26 Per quanto riguarda la condizione dell'autorizzazione di polizia in forza della quale coloro che operano in tale settore nonché i loro locali sono assoggettati ad un controllo iniziale e ad una sorveglianza continua, la Corte ha già dichiarato che essa contribuisce chiaramente all'obiettivo mirante a evitare che questi operatori siano implicati in attività criminali o fraudolente e sembra una misura del tutto proporzionata a tale obiettivo [v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2007, Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 65].
- 27 Pertanto, il fatto che un operatore debba disporre sia di una concessione sia di un'autorizzazione di polizia per poter accedere al mercato di cui trattasi non è, in sé, sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, ossia quello della lotta alla criminalità collegata ai giochi d'azzardo.
- (...)
- 29 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione dichiarando 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, e che limiti il rilascio di una siffatta autorizzazione segnatamente ai richiedenti che già sono in possesso di una simile concessione».
- 21 Come risulta dal punto 17 della presente ordinanza, spetterà al giudice del rinvio trarre le conseguenze concrete, nella controversia di cui al procedimento principale, dagli elementi interpretativi derivanti da tale giurisprudenza della Corte.
- 22 In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla questione sottoposta dichiarando che gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano, in linea di principio, alla normativa di uno Stato membro che, per motivi attinenti alla lotta contro la criminalità organizzata, subordina l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse nel territorio nazionale al rilascio di un'autorizzazione di polizia e condiziona detto rilascio all'esistenza di una concessione previamente accordata da tale Stato membro all'operatore stabilito in un altro Stato membro ai fini dell'esercizio dell'organizzazione e della raccolta di scommesse.

Sulle spese

- 23 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

Gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano, in linea di principio, alla normativa di uno Stato membro che, per motivi attinenti alla lotta contro la criminalità organizzata, subordina l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse nel territorio nazionale al rilascio di un'autorizzazione di polizia e condiziona detto rilascio all'esistenza di una

concessione previamente accordata da tale Stato membro all'operatore stabilito in un altro Stato membro ai fini dell'esercizio dell'organizzazione e della raccolta di scommesse.

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.

i Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.