

## IL CONSIGLIO DI STATO SUI CENTRI RACCOLTA DATI/SCOMMESSE

Con una importante sentenza del 10 luglio 2020, n. 1279, il Consiglio di Stato, Sezione I, ha affrontato e chiarito il problema dei soggetti terzi, anche esteri, non collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che effettuano attività di raccolta delle scommesse sul territorio nazionale per conto di soggetti terzi.

Come noto, la questione nasce dall'art. 1, comma 644, della Legge n. 190 del 2014 e 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»). Tali Centri intendevano offrire 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.

Il comma 644 dell'art. 1 della legge di stabilità per l'anno 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190) ha consentito anche ai soggetti che non hanno aderito alla regolarizzazione prevista dal precedente comma 643 la prosecuzione, a determinate condizioni, dell'attività di raccolta delle scommesse per conto di soggetti terzi, anche esteri, non collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Tuttavia, secondo il Consiglio di Stato, tale comma è applicabile solo ai soggetti che già svolgevano l'attività di raccolta delle scommesse (così "centri di trasmissione dati") alla data del 31 ottobre 2014, con esclusione dei soggetti che abbiano iniziato tale attività successivamente.

Le linee interpretative vincolanti in questa materia sono state dettate dalle note sentenze della Corte di giustizia del Lussemburgo 6 marzo 2007, nelle cause riunite C-338/04, C-359/04 E C-360/04 (Placanica), 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10 (Costa-Cifone) e 12 settembre 2013, nelle cause C-660/11 e C-8/12 (Biasci), con le quali è stato affermato che gli artt. 43 CE e 49 CE contrastano con la normativa nazionale che escludeva dal settore dei giochi di azzardo gli operatori costituiti sotto forma di società di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati (per difetto di identificabilità dei soci), contrastano anche alla successiva normativa nazionale che ha imposto l'obbligo per i nuovi concessionari (chiamati in esecuzione della sentenza "Placanica") di insediarsi ad una distanza minima da quelli già esistenti, ed ostano inoltre a una normativa nazionale che impedisca di fatto qualsiasi attività transfrontaliera nel settore del gioco indipendentemente dalla forma di svolgimento della suddetta attività e, in particolare, nei casi in cui avviene un contatto diretto fra il consumatore e l'operatore ed è possibile un controllo fisico, per finalità di pubblica sicurezza, degli intermediari dell'impresa presenti sul territorio.

Ma la medesima giurisprudenza comunitaria ha peraltro chiarito (sentenza Biasci, cause riunite C-660/11 e C-8/12, cit.) 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"*.

In questo modo la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha riconosciuto ed ammesso sancito il sistema della cd. 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, poiché viene in evidenza l'obiettivo della lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo che in quanto tale è idoneo a giustificare quelle misure restrittive che soddisfino il principio di proporzionalità.

La Corte del Lussemburgo ha altresì escluso l'obbligo dello Stato, nel cui territorio si intende svolgere l'attività di raccolta delle scommesse, di riconoscere i titoli concessori/autorizzatori rilasciati dallo Stato di stabilimento dell'operatore economico non esistendo allo stato attuale un "*obbligo di mutuo riconoscimento delle autorizzazioni rilasciate dai vari Stati membri*".

Il principio comunitario sopra detto coincide con quanto affermato dalla Corte Costituzionale, secondo la quale la disciplina dei giochi d'azzardo incide anche sulla materia dell'ordine pubblico, e giustifica la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773; infatti, con la sentenza 27 febbraio 2019, n. 27 la suprema Corte ha affermato che la disciplina dei giochi leciti deve essere 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.

Dunque, secondo quanto affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1279 del 10 luglio 2020, il comma 644 dell'art. 1, l. 23 dicembre 2014, n. 190 deve interpretarsi nel senso che la comunicazione al Questore ivi prevista, "*se non può considerarsi alla stregua di una domanda di rilascio dell'autorizzazione di polizia prevista dall'art. 88 del TULPS, dà comunque origine, ove sussistano i requisiti soggettivi e oggettivi in capo al soggetto che l'ha effettuata, a un rapporto di controllo autorizzatorio nel corso del quale l'Autorità di pubblica sicurezza può in qualunque momento esercitare tutti i poteri di controllo previsti dal TULPS e da ogni altra norma speciale applicabile alla fattispecie, non potendo la suddetta comunicazione essere equiparata a una SCIA e dovendosi pertanto escludere la sussistenza di termini perentori e decadenziali per l'esercizio dei poteri di controllo e repressivi del Questore*".

SAVERIO LINGUANTI