



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Roma, data del protocollo

AI SIGG. QUESTORI

LORO SEDI

e, p.c.:

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO
PER LE PROVINCE DI

TRENTO e BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
DELLA VALLE D'AOSTA

AOSTA

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA
GUARDIA DI FINANZA

ROMA

ALL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

ROMA

AL GABINETTO DEL SIG. MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

Oggetto: Regime giuridico degli esercizi e dei punti di raccolta di scommesse in favore di operatori economici del gioco d'azzardo stabiliti in altri Paesi. Parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 8 luglio 2020, n. 1279.

~~~~~

## **1. Premessa.**

Il rafforzamento del dialogo e dell'interscambio di informazioni tra il sistema delle Autorità provinciali di p.s. e gli Uffici di questo Dipartimento, competenti per il coordinamento e l'unità di indirizzo nelle materie di polizia amministrativa di sicurezza, ha evidenziato come permangono alcune difficoltà applicative del quadro regolatorio del settore delle scommesse e degli altri giochi leciti.

A parte il tema del distanziamento degli esercizi ex art. 88 TULPS dai luoghi sensibili presenti nel tessuto urbano, la questione che, anche in termini di contenzioso, continua a rivestire i tratti di maggiore attualità riguarda il regime giuridico dei punti di raccolta di giocate e scommesse in favore di operatori economici del settore che sono stabiliti in altri Paesi, anche dell'Unione Europea.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Per comprendere la dimensione del fenomeno, è utile ricordare che il principio di riserva statale in materia di gestione delle scommesse e degli altri giochi ha trovato una declinazione più moderna e, in definitiva, più al passo con l'evoluzione del *web*, attraverso l'art. 3, comma 230, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e i successivi interventi legislativi e regolamentari che hanno via via affinato la disciplina del settore.

In estrema sintesi, il sistema delineato prevede che l'offerta del gioco lecito – quando non sia curata direttamente dalla “mano pubblica” – possa essere gestita da soggetti privati che siano in possesso:

- della concessione per l'esercizio delle scommesse e degli altri giochi consentiti, rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, presupposto indispensabile, tra l'altro, per il collegamento dell'operatore economico interessato al totalizzatore nazionale gestito dalla predetta Agenzia;
- della licenza di polizia rilasciata dal Questore ai sensi dell'art. 88 TULPS.

Questa impostazione (cd. “doppia autorizzazione”) ha superato il vaglio della Corte di Giustizia Europea che, attraverso una lunga teoria di sentenze, ne ha affermato la sua coerenza con i principi della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi sanciti dagli artt. 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Il Giudice eurounitario ha, infatti, rilevato come il sistema italiano ritrovi la propria ragion d'essere nella necessità di prevenire i tentativi di infiltrazione della criminalità nel settore del gioco e delle scommesse e la gestione di questi ultimi con modalità fraudolente. Tali esigenze integrano i motivi imperativi di ordine pubblico che giustificano una compressione delle predette libertà, purché nel rispetto del principio di proporzionalità.

Anche sotto questo punto di vista, il regime della “doppia autorizzazione” è stato ritenuto, in linea di principio, coerente con il diritto dei Trattati; è eloquente, in tal senso, la sentenza della Corte di giustizia europea C - 660/11 del 12 settembre 2013.

Piuttosto, il punto di frattura è stato rappresentato dal regime dei requisiti richiesti per il rilascio dei predetti atti concessori, in ordine ai quali il Giudice europeo ha avuto modo di esprimere talune censure sulle scelte compiute dal nostro ordinamento.

Si vedano, in particolare, le sentenze del 16 febbraio 2012 n. C-72/10 e n. C-77/10 che hanno indicato alcuni principi del diritto unionale cui gli Stati Membri devono attenersi nella regolazione dei “centri trasmissione dati” (CTD), cioè gli esercizi che raccolgono le proposte di giocate per trasmetterle a *bookmakers* stabiliti in altri Paesi (anche dell'Unione), i quali, a loro volta, si riservano il diritto di accettare la scommessa.

È in questo contesto che la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“legge di stabilità per il 2015), in attesa del riordino della materia dei giochi pubblici, previsto dall'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha previsto l'avvio di una procedura di regolarizzazione in favore dei soggetti attivi alla data del 30 ottobre 2014 che offrivano scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

In questa sede è superfluo soffermarsi sugli adempimenti e i passaggi in cui è stata articolata la predetta procedura, atteso che essa si è conclusa il 31 gennaio 2016.

Ci si limita, pertanto, a ricordare che coloro che hanno usufruito di questa opzione, conseguendo anche il titolo di polizia di cui all'art. 88 TULPS, sono stati legittimati a gestire la raccolta di



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

scommesse, anche per conto degli attuali concessionari, fino all'aggiudicazione da parte dell'Amministrazione finanziaria delle nuove concessioni e, comunque, non oltre il 30 giugno 2021, termine così stabilito da una serie di norme di proroga, l'ultima delle quali, nel momento in cui si scrive, è intervenuta con l'art. 69, comma 3, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

## **2. Il regime giuridico dei non aderenti alla procedura di regolarizzazione della legge di stabilità 2015.**

L'intervento recato in materia dalla legge n. 190/2014 è stato completato dalle disposizioni che hanno definito il regime cui devono sottostare i soggetti che non hanno aderito alla cennata procedura di regolarizzazione o che, pur avendo aderito, ne sono decaduti.

La disposizione di riferimento è, in questo caso, rappresentata dall'art. 1, comma 644, della citata legge n. 190, il quale agisce su due versanti.

Da un lato, con la clausola di salvaguardia posta in esordio, la norma ribadisce come nei confronti di questi operatori trovino applicazione le sanzioni penali comminate dall'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 per l'esercizio abusivo di giochi e scommesse.

Dall'altro, la previsione prevede che i "non regolarizzati" devono sottostare ad una serie di obblighi, taluni attinenti alle modalità di esercizio delle attività di gioco e scommesse, altri concernenti gli adempimenti antiriciclaggio, altri ancora riguardanti i controlli di pubblica sicurezza.

Sotto quest'ultimo versante, la lettera e) del cennato comma 644 prescrive al titolare dell'esercizio o del punto di raccolta delle giocate di inviare al Questore, nel termine di sette giorni dalla data di entrata in vigore della norma e, successivamente, entro sette giorni dalla data di avvio dell'attività, una comunicazione con la quale dichiara l'esistenza dell'attività in argomento e delle proprie generalità.

La dichiarazione è volta a consentire al Questore la verifica della sussistenza dei requisiti richiesti per le attività regolate dall'art. 88 TULPS e, nella negativa, l'adozione del provvedimento di chiusura dell'esercizio o del punto di raccolta.

L'applicazione del comma 644 si è rivelata non sempre agevole.

Non di rado sono emerse incertezze sia per quanto concerne la definizione del "perimetro" entro il quale esso è destinato a trovare applicazione, sia per quanto concerne la natura del procedimento amministrativo attraverso il quale il Questore esercita il controllo circa l'esistenza o meno dei requisiti richiesti per l'esercizio delle attività di gioco di cui al predetto art. 88 TULPS.

Al fine di superare queste difficoltà e di mettere a disposizione della "rete" delle Autorità provinciali di p.s. una linea di indirizzo rafforzata da far valere anche nelle eventuali sedi contenziose, si è ritenuto opportuno, d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (nel prosieguo solo A.D.M.), richiedere sulle predette questioni l'autorevole conforto interpretativo del Consiglio di Stato.

Quest'ultimo si è espresso con il parere n. 01279/2020, qui unito in copia per completezza di documentazione, reso dalla Sezione I nell'adunanza dell'8 luglio 2020, i cui contenuti vengono qui di seguito compendati, unitamente alle conseguenti linee di indirizzo cui le SS.LL. potranno fare utile riferimento.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

### **3. La prima questione sottoposta al Consiglio di Stato: l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014.**

Più in dettaglio, questa Amministrazione ha sottoposto all'esame del Consiglio di Stato due ordini di quesiti.

Con il primo di essi, è stato chiesto un apporto consultivo sulla questione *se l'art. 1, comma 644, si applichi solo ai soggetti che operavano nel settore dei giochi alla data del 30 ottobre 2014 senza la prescritta concessione rilasciata da A.D.M., ovvero anche ai soggetti che a quella stessa data ancora non operavano, consentendo loro, entro 7 giorni dall'avvio dell'attività, la comunicazione al Questore prevista dal comma 644.*

Il Consiglio di Stato affronta la questione premettendo che l'intervento recato in materia dalla legge n. 190/2014 trae origine dalla necessità di superare il contenzioso che si era ingenerato innanzi alla Corte di Giustizia Europea, la quale – come si è detto – aveva riconosciuto il sistema italiano della “doppia autorizzazione” coerente con il diritto unionale, dettando, nel contempo, le *regulae iuris* cui in nostro ordinamento avrebbe dovuto conformarsi.

Vengono, infatti, richiamate le elaborazioni del Giudice eurounitario, secondo cui gli artt. 49 e 56 TFUE non obbligano a riconoscere i titoli autorizzatori e concessori conseguiti in altri Paesi dell'Unione. Essi, però, non consentono agli Stati Membri di:

- escludere dalle procedure di gara per l'aggiudicazione delle concessioni le società di capitali, le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati;
- subordinare lo svolgimento dell'attività di raccolta di scommesse al rispetto di una distanza minima dagli esercizi già esistenti;
- adottare misure che impediscano ogni attività transfrontaliera nel settore del gioco, senza tenere conto delle sue modalità di svolgimento e, in particolare, della possibilità di effettuare controlli sui centri di raccolta operanti nel territorio nazionale in favore di *bookmakers* stabiliti all'estero.

Su queste premesse, il Consiglio di Stato rileva che l'art. 1 della legge n. 190/2014 dà vita, con i commi 643 e 644, ad una disciplina unitaria, caratterizzata da un identico ambito di applicazione soggettivo, la cui definizione si rinviene nel comma 643.

Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che il regime introdotto trova applicazione nei confronti dei “*soggetti attivi alla data del 30 ottobre 2014 che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*”.

La formula scelta – rileva il Consiglio di Stato – opera una delimitazione dell'efficacia della norma riferita al passato ed è assolutamente coerente con la finalità perseguita dal Legislatore di regolarizzare situazioni pregresse, senza aprire nuove e future possibilità di inizio delle attività in esame, al di fuori dello schema della “doppia autorizzazione”.

In questo contesto, il comma 643 disciplina la procedura di regolarizzazione vera e propria, alla quale gli interessati potevano accedere previa presentazione di un'apposita domanda da inoltrare entro il termine fissato in origine al 31 gennaio 2015 e poi prorogato al 31 gennaio 2016 dall'art. 1, comma 926, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Il comma 644, invece, assolve ad una diversa funzione.

Esso consente ai soggetti attivi al 30 ottobre 2014, che non avevano aderito, entro il termine stabilito, alla regolarizzazione o che ne erano comunque decaduti, di proseguire nell'attività di raccolta fino all'assegnazione delle nuove concessioni.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Si tratta di una disposizione di carattere derogatorio e temporaneo che è, quindi, insuscettibile di essere interpretata in senso estensivo.

Muovendo da queste riflessioni, il Consiglio di Stato giunge alla conclusione che l'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014 non può estendersi al di là della platea di soggetti individuati dal precedente comma 643 del medesimo articolo e chiarisce come non si possa argomentare in senso diverso:

- *né dalla lettera e) del ripetuto comma 644, laddove dispone che la comunicazione al Questore deve essere effettuata entro sette giorni dalla data di entrata in vigore della norma e, successivamente, entro sette giorni dalla data di avvio dell'attività.*

**La norma, infatti, ha il significato di permettere, dopo sette giorni dalla data della sua entrata in vigore, l'effettuazione della comunicazione al Questore anche ai soggetti decaduti dalla regolarizzazione o subentrati ai soggetti "originari", che gestivano l'esercizio alla data del 30 ottobre 2014 e che abbiano successivamente ceduto l'attività;**

- *né dal citato art. 1, comma 926, della legge n. 208/2015, laddove, nel prolungare al 31 gennaio 2016 il termine per la presentazione delle istanze di regolarizzazione, indica i destinatari dell'intervento non solo nei soggetti individuati dall'art. 1, comma 643, della legge n. 190/2012 (cioè coloro che erano attivi alla data del 30 ottobre 2014), ma anche coloro che erano attivi successivamente a tale data.*

**Il Consiglio di Stato, condividendo l'impostazione prospettata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ha precisato che la norma non autorizza nuove aperture di esercizi o punti di raccolta che non avevano già operato come terminali di CTD attivi alla data del 30 ottobre 2014. Piuttosto, essa va intesa come riferita esclusivamente ai casi di successiva decadenza dalla procedura di regolarizzazione ex art. 1, comma 643, della legge n. 190/2014 e ai casi di subingresso e cessione di attività in essere alla data del 30 ottobre 2014.**

#### **4. La seconda questione: il regime procedimentale dei controlli effettuati dal Questore sulle attività di cui all'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014.**

Il secondo quesito sottoposto all'attenzione del Consiglio di Stato riguarda il regime procedimentale secondo il quale devono essere espletati i controlli sui soggetti che comunicano al Questore di esercitare l'attività di raccolta delle scommesse a norma dell'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014.

Più nello specifico, è stato chiesto di conoscere se i predetti controlli siano destinati a culminare nel rilascio di un provvedimento espresso nella forma della licenza ex art. 88 TULPS ovvero se essi vadano inquadrati nel contesto di un regime amministrativo del tipo della segnalazione certificata di inizio di attività (S.C.I.A.) di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il Supremo Organo Consultivo ha rilevato che la tesi della conclusione del procedimento con un provvedimento espresso di natura autorizzatoria – pur poggiando, in astratto, su esigenze di coerenza del sistema e di efficacia della prevenzione dei reati e delle infiltrazioni criminali – non può essere accolta.

A ciò osta il dato testuale dell'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014, il quale:

- *per un verso, alla lettera e), finalizza la comunicazione dell'esistenza dell'attività di CTD non regolarizzata all'avvio da parte del Questore di una fase di controllo amministrativo (ex post);*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

- per un altro, non fa alcun cenno al rilascio del titolo di polizia, a differenza del precedente comma 643, il quale, invece, prevede espressamente che la procedura di regolarizzazione culmini con la concessione della licenza *ex art.* 88 TULPS.

Allo stesso tempo, il Consiglio di Stato sottolinea che il regime amministrativo delineato dall'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014 non può neanche essere assimilato a quello della S.C.I.A.

Difatti, tale modello procedimentale è applicabile solo alle fattispecie in cui la pubblica amministrazione esercita un potere interamente vincolato, mentre nei controlli da effettuarsi ai fini dell'art. 88 TULPS il Questore esercita un potere caratterizzato da significativi margini di discrezionalità.

In realtà, secondo il Supremo Organo Consultivo, occorre ammettere che l'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2020 ha introdotto un modello atipico a metà strada tra quello della S.C.I.A. e quello dell'atto tacito che si forma per effetto del silenzio serbato dall'Amministrazione.

Da questo punto di vista, il parere reso evidenzia come l'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014 abbia previsto una fattispecie a formazione progressiva, destinata a svilupparsi secondo la seguente sequenza:

- l'esercente comunica al Questore l'esistenza dell'attività di raccolta del gioco e scommesse, nonché i propri dati anagrafici;
- il Questore verifica la sussistenza o meno dei requisiti prescritti per l'esercizio delle attività di cui al ricordato art. 88 TULPS;
- nel caso in cui venga accertata l'esistenza dei predetti requisiti, il Questore serba un silenzio significativo<sup>1</sup>, **senza fare luogo all'adozione di un provvedimento espresso.**

L'effetto del silenzio prestato dall'Autorità provinciale di p.s. è duplice.

Esso, da un lato, consolida in capo all'interessato il titolo che lo abilita ad esercitare la raccolta delle scommesse nei termini stabili dall'art. 1, comma 644, della legge 190/2014, dall'altro, fa insorgere un rapporto amministrativo, tipico delle licenze di polizia, tra lo stesso interessato e l'Amministrazione.

A quest'ultimo riguardo, il Consiglio di Stato evidenzia come il silenzio venutosi a formare "genera e fonda" la possibilità per il Questore di azionare nei confronti dell'interessato tutti i poteri di controllo (ivi compresi quelli prescrittivi e sanzionatori) previsti dalla legislazione di pubblica sicurezza e dalle altre normative ad essa correlate, riguardanti la verifica della continua permanenza dei requisiti soggettivi e oggettivi e sulla correttezza delle modalità di gestione dell'attività.

Ne discende – sottolinea il Supremo Organo Consultivo – che l'Autorità provinciale di p.s. può applicare, ricorrendone i presupposti, le misure di decadenza e di revoca che possono venirsi a configurare.

## 5. *Le indicazioni rese dal Consiglio di Stato circa il termine per l'esecuzione dei controlli.*

A corollario delle considerazioni sviluppate in ordine al regime procedimentale, il Consiglio di Stato ha fornito anche indicazioni sui termini per l'effettuazione dei controlli sulla sussistenza dei

<sup>1</sup> Resta fermo che, nel caso in cui sia stata accertata l'insussistenza dei requisiti richiesti, il Questore dispone la chiusura immediata dell'esercizio o del punto di raccolta (art. 1, comma 644, lett. e), della legge n. 190/2014).



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

requisiti per l'esercizio delle attività ex art. 88 TULPS nei riguardi dei soggetti che si avvalgono della facoltà di cui al ripetuto art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014.

A tal proposito, viene evidenziato che, non vertendosi di una fattispecie riconducibile allo schema della S.C.I.A., non trova applicazione la previsione dell'art. 19 della legge n. 241/1990 che obbligherebbe il Questore ad effettuare i controlli e adottare l'eventuale provvedimento inibitorio entro il termine perentorio di sessanta giorni.

In realtà – osserva il Supremo Organo Consultivo – l'art. 1, comma 644, lett. e) della legge n. 190/2014 non prevede che il Questore debba esercitare i controlli entro limiti temporali di natura decadenziale.

La scelta compiuta dal Legislatore si spiega con la considerazione che, già in base al T.U. delle Leggi di P.S., i requisiti per il legittimo esercizio del gioco e delle scommesse non devono sussistere solo al momento dell'inizio dell'attività, ma devono permanere per tutto l'arco del rapporto autorizzatorio, con la conseguenza che il venir meno di essi giustifica in ogni tempo la revoca del titolo di polizia o la decadenza dalla posizione soggettiva.

Nel ricordare che esigenze di efficacia e efficienza dell'azione amministrativa, nonché di tutela degli affidamenti suggeriscono un esercizio comunque pronto e spedito dei controlli soprattutto nella fase iniziale, il Consiglio di Stato conclude la disamina della questione osservando che **una verifica con esito negativo condotta oltre il sessantesimo giorno dalla comunicazione non impedisce l'adozione da parte del Questore delle misure repressive o comunque inibitorie dell'attività svolta.**

## 6. *Indicazioni applicative per i Sig.ri Questori.*

Con il parere n. 1279/2020, il Consiglio di Stato ha posto una serie di significativi punti fermi nell'interpretazione delle disposizioni che sono intervenute a definire le condizioni alle quali gli esercenti non collegati al totalizzatore dell'A.D.M. e “non regolarizzati” a norma dell'art. 1, comma 643, della legge n. 190/2014 possono continuare ad esercitare l'attività di raccolta delle giocate e delle scommesse.

Su questa base, si segnala l'utilità di sviluppare una revisione delle prassi e delle procedure finora seguite al fine di verificarne la loro rispondenza alle indicazioni recate dal cennato parere e di introdurre gli eventuali necessari adeguamenti.

Al fine di agevolare questa attività e di garantire, nello specifico settore, l'uniformità di azione della “rete” delle Questure, appare opportuno che i controlli sulle attività di raccolta di giocate o scommesse comunicate ai sensi dell'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014 avvengano tenendo conto delle linee di indirizzo qui di seguito enunciate:

### a) **Eventuale presentazione di nuove comunicazioni ai sensi dell'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014**

Il parere reso dal Consiglio di Stato evidenzia come oggi siano legittimati a usufruire della facoltà, prevista dall'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014 esclusivamente coloro che erano attivi alla data del 30 ottobre 2014 e sono decaduti dalla procedura di regolarizzazione, nonché coloro che subentrano, a vario titolo, nella gestione degli esercizi e punti di raccolta “non regolarizzati” che erano attivi alla medesima data del 30 ottobre 2014.

Pertanto, le SS.LL. laddove, per il tramite dei dipendenti uffici, accertino che le comunicazioni rese si riferiscano ad ipotesi diverse da quelle appena ricordate, vorranno provvedere ad adottare



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

il provvedimento di chiusura dell'esercizio previsto dall'art. 1, comma 644, lett. e) della stessa legge n. 190/2014;

Si segnala l'opportunità che tali provvedimenti inibitori, attraverso la motivazione, rendano evidente come la determinazione assunta si muove all'interno del quadro regolatorio tracciato dal Consiglio di Stato, con il ricordato parere n. 1279/2020;

**b) Requisiti richiesti per l'esercizio dei punti di raccolta comunicati ai sensi dell'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014**

Il Consiglio di Stato, in diversi passaggi del parere reso, ha sottolineato che la presentazione della comunicazione prevista dal ricordato art. 1, comma 644, fonda un rapporto di controllo amministrativo che non è dissimile da quello che si instaura per effetto della concessione della licenza di cui all'art. 88 TULPS.

Ne consegue che l'esercizio di queste due tipologie di attività sono sottoposte ad identico regime dei requisiti che vengono a ricomprendere, oltre a quelli di natura soggettiva previsti dagli artt. 11 e 92 TULPS, anche quelli di natura oggettiva, tra cui il rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili, stabilite dalle normative adottate in materia dalle Regioni e dai Comuni;

**c) Modalità di esercizio dei controlli**

Il Consiglio di Stato evidenzia ancora che, proprio in conseguenza della relazione di identità che intercorre tra le due fattispecie, il Questore esercita nei confronti degli esercizi e dei punti di raccolta "comunicati" ai sensi del richiamato art. 1, comma 644, i medesimi poteri di controllo previsti per gli operatori economici in possesso dell'autorizzazione ex art. 88 TULPS, ivi compresa, quindi, la facoltà per gli ufficiali ed agenti di p.s. di accedere ai locali dell'attività ai sensi dell'art. 16 TULPS.

**d) Provvedimenti adottabili nei confronti degli esercenti che operano nel regime di cui all'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014**

In questo contesto, è altresì, significativa un'altra precisazione operata dal Consiglio di Stato, nel paragrafo 4.8 del parere in discorso, laddove viene chiarito che i poteri prescrittivi e sanzionatori applicabili ai titolari della licenza ex art. 88 TULPS sono azionabili anche nei riguardi degli esercenti operanti sotto il regime di cui al ricordato comma 644.

Pertanto, nei confronti di costoro il Questore potrà:

- imporre prescrizioni ai sensi dell'art. 9 TULPS. Tali prescrizioni potranno essere impartite con un provvedimento *ad hoc*, atteso che – come sottolineato dal Consiglio di Stato – il procedimento di cui al comma 644 non culmina nell'emissione da parte del Questore di un provvedimento espresso;
- adottare, nel caso di abuso del titolo le misure inibitorie, temporanee o definitive, contemplate dall'art. 10 TULPS;
- azionare, ricorrendone i presupposti, il potere di sospensione e chiusura dell'esercizio previsto dall'art. 100 TULPS.

**e) Gestione del contenzioso amministrativo**

Il parere del Consiglio di Stato qui all'esame è suscettibile di rivestire una particolare rilevanza anche per la definizione delle controversie tuttora pendenti che riguardano provvedimenti questorili adottati sulla base dell'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014.

In considerazione di ciò, le SS.LL. vorranno impartire le opportune indicazioni ai dipendenti uffici, affinché provvedano ad individuare tra gli eventuali contenziosi in atto quelli rispetto ai



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

quali l'atto consultivo del Consiglio di Stato può assumere un rilievo ai fini della difesa erariale, provvedendo a sviluppare le opportune interlocuzioni con le competenti Avvocature dello Stato.

## 7. **Indicazioni applicative per i Sig.ri Prefetti.**

Gli orientamenti espressi dal Consiglio di Stato nel citato parere e le discendenti indicazioni applicative qui formulate toccano una serie di rilevanti aspetti della disciplina cui sottostanno gli operatori del settore, anche per quanto concerne le offerte di gioco ammesse in questa fase di transizione destinata a concludersi – secondo la normativa in vigore nel momento in cui si scrive – il 30 giugno 2021.

Alla luce di ciò, appare opportuno – in aggiunta ai consueti obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa in materia di trasparenza amministrativa – avviare iniziative di informazione in favore delle categorie economiche interessate.

In questo senso, si pregano i Sig.ri Prefetti di voler partecipare, nelle forme considerate più opportune, i contenuti del presente atto di indirizzo alle locali Camere di Commercio, affinché ne rendano edotte le associazioni esponenziali degli operatori economici interessati.

Come si è anche accennato *supra*, gli esercizi e gli altri punti di raccolta che operano tutt'oggi in base all'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014 sottostanno – al pari dei soggetti titolari della licenza ex art. 88 TULPS – alle discipline riguardanti le distanze minime dai luoghi sensibili stabiliti dalle Autonomie regionali e locali.

In questo senso, in un'ottica di massima condivisione delle informazioni potenzialmente rilevanti, i Sig.ri Prefetti dei Capoluoghi di Regione e i Sig.ri Commissari del Governo per le Province Autonome di Trento e Bolzano, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131, vorranno valutare l'utilità di partecipare alle Amministrazioni regionali e delle predette Province, secondo i termini ritenuti più consoni, le indicazioni racchiuse nel presente atto di indirizzo.

Inoltre, i Sig.ri Prefetti, anche in virtù di quanto stabilito dall'art. 19, terzo comma, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, vorranno valutare l'opportunità di comunicare, con le modalità ritenute più adeguate, i contenuti del presente atto di indirizzo ai Sindaci dei Comuni delle rispettive Province.

^^^^^^

Nel confidare nella consueta faticosa collaborazione per l'esatta applicazione degli orientamenti espressi dal Consiglio di Stato, nel ripetuto parere n. 1279/2020, e delle discendenti indicazioni applicative qui formulate, si conferma che l'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale resta a disposizione per ogni chiarimento ritenuto necessario o utile.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta

**Numero 01279/2020 e data 10/07/2020 Spedizione**



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

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Prima**

**Adunanza di Sezione del 8 luglio 2020**

**NUMERO AFFARE 00748/2020**

**OGGETTO:**

Ministero dell'interno.

Richiesta di parere in merito all'interpretazione dell'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014, in tema di raccolta scommesse da parte di soggetti non collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

### **LA SEZIONE**

Vista la relazione trasmessa con nota n. prot. 557/PAS/U/006531/13500F del 17 giugno 2020, con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;  
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

**Premesso:**

1. Con nota n. prot. 557/PAS/U/006531/13500F del 17 giugno 2020

il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in merito all'interpretazione dell'art. 1, comma 644, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015*), in tema di raccolta scommesse da parte di soggetti non collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

2. Dopo un'ampia esposizione del quadro normativo generale e delle difficoltà interpretative ed applicative emerse nel corso dell'attività disimpegnata dal Dipartimento della pubblica sicurezza, riguardanti un particolare aspetto del quadro normativo afferente il settore delle scommesse, il Ministero ha formulato i due seguenti quesiti specifici:

*«a) se l'art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014 si applichi solo ai soggetti che operavano nel settore dei giochi leciti alla data del 30 ottobre 2014, senza la concessione rilasciata da A.D.M., ovvero anche ai soggetti che a quella stessa data ancora non operavano, consentendo loro entro 7 giorni dall'avvio dell'attività la comunicazione di cui al comma 644;*

*b) se il sistema dei controlli che il Questore deve espletare, ai sensi del ripetuto art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014, sia destinato a culminare nel rilascio di un'autorizzazione espressa di polizia, corrispondente a quella di cui all'art. 88 TULPS, ovvero si inserisca in un regime amministrativo del tipo di quello contemplato dall'art. 19 della legge n. 241/1990».*

3. Il Ministero ha riferito di avere sottoposto la questione, in una logica di leale collaborazione istituzionale, all'attenzione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (A.D.M.), che ha reso il parere trasmesso in copia, nel quale, condividendo l'opportunità di chiedere l'autorevole parere di questo Consiglio di Stato, ha proposto, rispetto al primo quesito, *“una lettura che concilia entrambe le disposizioni, per cui l'obbligo di comunicazione alla Questura può riguardare solo coloro che, successivamente al 30*

*ottobre 2014, avviano un'attività di raccolta scommesse quale punto vendita di uno di quei soggetti che, pur già attivi alla predetta data, non hanno proceduto alla regolarizzazione o ne siano decaduti?*

Considerato.

1. La legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per l'anno 2015), nel comma 643, ha introdotto un insieme di disposizioni (originariamente temporanee, *“In attesa del riordino della materia dei giochi pubblici in attuazione dell'articolo 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23”* di delega fiscale al Governo, delega poi non esercitata e decaduta) dirette alla regolarizzazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, della posizione dei *“soggetti attivi alla data del 30 ottobre 2014, che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli”* (regolarizzazione da effettuarsi mediante la presentazione, non oltre il 31 gennaio 2016 – termine così prorogato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 926 - all'Agenzia delle dogane e dei monopoli di una dichiarazione di impegno alla regolarizzazione fiscale per emersione, con successivo versamento del dovuto, nonché di una domanda di rilascio di titolo abilitativo ai sensi dell'articolo 88 del testo unico delle leggi di polizia, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 – d'ora innanzi *“TULPS”*, e di collegamento al totalizzatore nazionale, con impegno di sottoscrizione presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli del disciplinare di raccolta delle scommesse, predisposto dall'Agenzia).

In base alla lettera g) del comma 643, la presentazione della domanda conferisce al titolare dell'esercizio ovvero del punto di raccolta il diritto di gestire analoga raccolta, anche per conto di uno degli attuali concessionari, esclusivamente fino alla data di scadenza nell'anno 2016

delle concessioni di Stato vigenti per la raccolta delle scommesse.

L'art. 1, comma 1048, della legge n. 205 del 2017 (legge di stabilità 2018), nonché, da ultimo, il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157 (art. 24, comma 1), hanno prorogato fino all'aggiudicazione delle nuove concessioni e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2020, le concessioni in essere e la titolarità dei punti di raccolta regolarizzati ai sensi dell'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché dell'articolo 1, comma 926, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (il termine è stato da ultimo ulteriormente prorogato di sei mesi dall'art. 69, comma 3, del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2020).

In base alla lettera *b*) del comma 643, il titolare dell'esercizio ovvero del punto di raccolta avrebbe perso il diritto suddetto in caso di mancato rilascio del titolo abilitativo di cui all'articolo 88 del TULPS ovvero di mancato versamento anche di una sola delle rate di cui alla lettera *e*), con conseguente chiusura dell'esercizio.

2. Il comma 644 del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014 ha poi disciplinato la posizione dei *“soggetti di cui al comma 643 che non aderiscono al regime di regolarizzazione di cui al medesimo comma 643”*, ovvero dei soggetti *“che, pur avendo aderito a tale regime, ne sono decaduti”*. Riguardo a tali soggetti il comma 644, ferma *“l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, e successive modificazioni”* (ossia le sanzioni penali previste per l'esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa), ha imposto una pluralità di obblighi e divieti (in materia di antiriciclaggio, di obblighi di identificazione, di oneri e responsabilità in tema di *privacy*, di divieto di raccolta per eventi non inseriti nel palinsesto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e

di scommesse che consentono vincite superiori a euro 10.000, in tema di misure di contrasto alla ludopatia, *etc.*).

Di particolare rilievo, ai fini della soluzione al quesito qui in trattazione, è la previsione della lettera *e*) del comma 644 in esame, secondo la quale *“e) il titolare dell'esercizio o del punto di raccolta comunica i propri dati anagrafici e l'esistenza dell'attività di raccolta di gioco con vincita in denaro al questore territorialmente competente entro sette giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e, successivamente, entro sette giorni dalla data di avvio dell'attività. . . . Chiunque esercita un punto di raccolta di scommesse, ai sensi del presente comma, deve essere in possesso dei requisiti soggettivi corrispondenti a quelli richiesti per il rilascio del titolo abilitativo di cui all'articolo 88 del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni. Ove ne accerti l'insussistenza, il questore dispone la chiusura immediata dell'esercizio o del punto di raccolta. Gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza dispongono delle facoltà previste dall'articolo 16 del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931”*. Ai sensi della lettera *b*), numero 5) del comma 644, la violazione delle disposizioni di cui alla lettera *e*) è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 5.000 [raddoppiata qualora il titolare dell'esercizio o del punto di raccolta, nonché il proprietario dell'immobile in cui opera l'esercizio o il punto di raccolta, non provvedano alla comunicazione di cui alla lettera *e*) nel termine di sette giorni dalla contestazione], nonché con la chiusura dell'esercizio nel caso in cui sia il titolare dell'esercizio o del punto di raccolta ad omettere la dichiarazione.

3. Per disporre di un quadro di riferimento normativo completo, occorre avere presenti altresì le seguenti (già citate) due norme di proroga.

3.1. La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), art. 1, comma 926, nel prorogare al 2016, ha stabilito che *“Ai soggetti indicati*

*dall'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che non hanno aderito entro il 31 gennaio 2015 alla procedura di regolarizzazione di cui al medesimo comma, nonché a quelli attivi successivamente alla data del 30 ottobre 2014, che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, fermo in ogni caso il fatto che, in tale caso, il giocatore è l'offerente e che il contratto di gioco è pertanto perfezionato in Italia e conseguentemente regolato secondo la legislazione nazionale, è consentito regolarizzare la propria posizione alle condizioni di cui ai commi 643, 644 e 645 del medesimo articolo 1 della legge n. 190 del 2014, ai quali, a tale fine, sono apportate le seguenti modificazioni . . .”.*

3.2. La successiva legge di bilancio per l'anno 2018 – legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1048 - ha così previsto: *“Al fine di contemperare i principi secondo i quali le concessioni pubbliche sono attribuite secondo procedure di selezione concorrenziali con l'esigenza di perseguire, in materia di concessioni di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, ivi compresi gli eventi simulati, un corretto assetto distributivo, anche a seguito dell'intesa sancita in sede di Conferenza unificata, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli attribuisce con gara da indire entro il 30 giugno 2020 le relative concessioni alle condizioni già previste all'articolo 1, comma 932, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, con un introito almeno pari a 410 milioni di euro. A tal fine, le concessioni in essere, nonché la titolarità dei punti di raccolta regolarizzati ai sensi dell'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché dell'articolo 1, comma 926, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sono prorogate fino all'aggiudicazione delle nuove concessioni e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2020, a fronte del versamento della somma annuale di euro 7.500 per diritto afferente ai punti vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici, compresi i punti di raccolta regolarizzati, e di euro 4.500*

*per ogni diritto afferente ai punti vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici”.*

4. Il primo quesito (“*se l’art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014 si applichi solo ai soggetti che operavano nel settore dei giochi leciti alla data del 30 ottobre 2014, senza la concessione rilasciata da A.D.M., ovvero anche ai soggetti che a quella stessa data ancora non operavano, consentendo loro entro 7 giorni dall’avvio dell’attività la comunicazione di cui al comma 644*”) appare, ad avviso della Sezione, di agevole soluzione. Occorre invero operare una lettura unitaria e non atomistica del complesso delle disposizioni introdotte dai citati commi 643 e 644.

4.1. Deve aversi presente 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.

Come ha ricordato il Ministero, 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), in base alle quali gli artt. 43 CE e 49 CE

ostano alla 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), ostano altresì 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, 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.

4.2. La medesima giurisprudenza eurounitaria 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 (v., in tal senso, citate sentenze Placanica e a., punti da 52 a 55, nonché Costa e Cifone, punti da 61 a 63)"*.

Il Giudice eurounitario ha in tal modo legittimato 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, 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.

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: v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2010, Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, Racc. pag. I-8069, punto 112, nonché del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, Racc. pag. I-8185, punti 96 e 99*"), con la conseguenza per cui "*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*".

4.2.1. Questa impostazione – secondo la quale la disciplina dei giochi d'azzardo incide (anche) sulla materia dell'ordine pubblico, giustificando la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 - è stata ribadita recentemente dalla Corte costituzionale con la sentenza 27 febbraio 2019, n. 27 [*“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)”*].

In questa stessa direzione si muove, infine, la giurisprudenza di questo Consiglio e del Giudice amministrativo di primo grado (si vedano, in tema, il parere di questa Sezione 15 gennaio 2020, n. 137 e la sentenza della Sez. III, 10 agosto 2018, n. 4905; per recenti casi applicativi cfr. Tar Lombardia, Brescia, 12 maggio 2020, n. 354; TAR Liguria, Sez. II, 11 aprile 2019, n. 345; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 16 aprile 2019, n. 848), nonché quella penale (Cass. pen., sez. III, n. 20879 del 2018; *Id.*, n. 51843 del 2018).

4.2.2. La Corte di Giustizia dell'Unione europea, peraltro, ha di recente chiarito – esaminando la disciplina tedesca (sentenza n. 336 del 4 febbraio 2016, in causa C-336/14, *Sebat*) – che l'art. 56 TFUE osta a che uno Stato membro punisca l'intermediazione senza autorizzazione di scommesse sportive nel suo territorio effettuata per conto di un operatore titolare di una licenza per l'organizzazione di scommesse sportive in un altro Stato membro qualora il rilascio di un'autorizzazione all'organizzazione di scommesse sportive sia subordinato all'ottenimento, da parte di detto operatore, di una concessione sulla base di una procedura di assegnazione di concessioni che non rispetta i principi di parità di trattamento e di non discriminazione in ragione della nazionalità, nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva. Con la conseguenza che un operatore economico, autorizzato nel paese d'origine, può legittimamente esercitare il gioco d'azzardo in un altro Stato membro qualora la legislazione di quest'ultimo ostacoli o impedisca l'ottenimento di una concessione (fermo restando l'obbligo di munirsi, per i centri di raccolta delle scommesse, delle previste autorizzazioni di polizia).

4.3. Avendo presente queste coordinate ermeneutiche, che consentono di comprendere il contesto e le cause giustificative dell'intervento

normativo della legge n. 190 del 2014 in esame, è possibile esaminare il primo dei due quesiti posti dal Ministero.

Come già anticipato sopra, occorre a tal proposito leggere in stretto raccordo tra loro i due commi, 643 e 644, dell'art. 1 della legge di stabilità per l'anno 2015, poiché essi introducono, nel loro insieme, una disciplina sostanzialmente unitaria volta a garantire, anche in applicazione della surricordata giurisprudenza, la possibilità per gli operatori del settore dei giochi d'azzardo stabiliti in altri paesi dell'Unione, non collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, di proseguire nell'attività svolta in Italia tramite esercizi o punti di raccolta, gestiti localmente da soggetti concessionari o comunque aderenti, tramite connessione, ai centri di trasmissione dati («CTD») collocati all'estero, regolarizzando la posizione sia fiscale che amministrativa di questi ultimi.

Il comma 643 identifica, coerentemente con tale finalità, la platea soggettiva dei suoi destinatari nei *“soggetti attivi alla data del 30 ottobre 2014, che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli”*.

Questa delimitazione dell'ambito soggettivo di applicabilità della disciplina di regolarizzazione deve valere anche per il successivo comma 644, che non a caso esordisce avendo riguardo ai *“soggetti di cui al comma 643 che non aderiscono al regime di regolarizzazione di cui al medesimo comma 643”*, ovvero a coloro *“che, pur avendo aderito a tale regime, ne sono decaduti”*.

Tale delimitazione, riferita a una data passata, è intrinseca del resto alla logica stessa e alla funzione di “regolarizzazione” di situazioni pregresse propria dell'intervento normativo in esame, che perciò non

può aprire nuove e ulteriori possibilità future di inizio *ex novo* delle attività oggetto di regolarizzazione, ma deve logicamente e necessariamente riferirsi per definizione a situazioni precedenti (da regolarizzare).

La *ratio* sottesa al complesso normativo costituito dai commi 643-644 – per quanto è consentito ricavare dalla formulazione dei testi, in questo caso particolarmente infelice e critica (in assenza, peraltro, di relazioni illustrative e lavori preparatori che possano gettare maggiore luce sulla “logica” sottostante a queste norme) – sembra essere quella di consentire ai soggetti “attivi alla data del 30 ottobre 2014” (di cui al comma 643), che non si trovassero, entro il termine originariamente previsto (31 gennaio 2015), nelle condizioni oggettive e soggettive di poter fruire della regolarizzazione per emersione del medesimo comma 643, di poter comunque proseguire (con gli obblighi e le limitazioni stabiliti dal comma 644) nell’attività di raccolta, fino al termine di celebrazione delle nuove gare per l’assegnazione delle concessioni. Se tale è, dunque, la ragion d’essere del comma 644, è evidente che esso non può estendersi oltre la platea dei soggetti che avrebbero potuto chiedere la regolarizzazione ai sensi del comma 643.

Trattandosi, inoltre, di norma derogatoria e temporanea, che si pone come eccezione rispetto al regime ordinario della materia, essa, in base ai noti principi, non può essere interpretata in senso estensivo e, tra le due opzioni ermeneutiche in astratto possibili, deve preferirsi quella più circoscritta e restrittiva.

4.4. Il testo della lettera e) del comma 644, nel quale si annidano le ambiguità che hanno suscitato i dubbi sollevati dall’Amministrazione, deve conseguentemente essere letto e interpretato in coerenza (e non in contraddizione) con la logica del complesso normativo in esame e

dunque in coerenza con la lettera della prima parte del comma 643, che ne definisce il perimetro logico e teleologico.

In particolare, la previsione, nella lettera e) citata, secondo la quale il titolare dell'esercizio o del punto di raccolta deve effettuare le comunicazioni ivi prescritte *“entro sette giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e, successivamente, entro sette giorni dalla data di avvio dell'attività”*, non può certo essere interpretata nel senso di autorizzare nuove aperture di esercizi o punti di raccolta da parte di soggetti che non avessero già esercitato come terminali di «CTD» attivi alla data del 30 ottobre 2014, ma solo nel più circoscritto senso di consentire la comunicazione anche a chi sia decaduto e a chi sia subentrato al soggetto originario, che già esercitava alla data del 30 ottobre 2014, ed abbia successivamente ceduto l'attività.

4.5. Depone nella indicata direzione anche il testo dell'art. 1, comma 926, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che ha spostato in avanti il termine per la presentazione delle domande di regolarizzazione e che ha accomunato in tale proroga il regime dei commi 643 e 644, stabilendo che *“Ai soggetti indicati dall'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che non hanno aderito entro il 31 gennaio 2015 alla procedura di regolarizzazione di cui al medesimo comma, nonché a quelli attivi successivamente alla data del 30 ottobre 2014, che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, fermo in ogni caso il fatto che, in tale caso, il giocatore è l'offerente e che il contratto di gioco è pertanto perfezionato in Italia e conseguentemente regolato secondo la legislazione nazionale, è consentito regolarizzare la propria posizione alle condizioni di cui ai commi 643, 644 e 645 del medesimo articolo 1 della legge n. 190 del 2014, ai quali, a tale fine, sono*

*apportate le seguenti modificazioni . . . ”.*

4.6. Occorre piuttosto interrogarsi – ma questo punto non è oggetto del presente quesito – su quale sia il significato da attribuire all’inciso “*nonché a quelli attivi successivamente alla data del 30 ottobre 2014*” contenuto nell’ora citato comma 926 della legge di stabilità per l’anno 2016, potendo invero esso in astratto significare la riapertura non solo del termine (formale) per la presentazione della domanda di regolarizzazione o della comunicazione di cui ai commi 643 e 644 della legge n. 190 del 2014, ma anche del termine (sostanziale) di esercizio attivo dell’attività di CTD (non più, dunque, solo il 30 ottobre 2014, ma il 1° gennaio 2016, data di entrata in vigore della nuova norma).

In realtà, in coerenza con la logica di sanatoria di situazioni pregresse e con la sistematica del complesso normativo in esame, anche l’inciso sopra detto (“*nonché a quelli attivi successivamente alla data del 30 ottobre 2014*”) dovrà essere inteso come riferito esclusivamente ai casi di successiva decadenza della regolarizzazione ex comma 643 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014, e ai casi di subingresso e cessione dell’attività, ipotesi già in tal senso contemplata dal comma 644.

4.7. Tornando al tema della natura solo temporanea – in funzione di sanatoria – della deroga all’art. 88 TULPS introdotta dal comma 644 della legge di stabilità del 2015, deve rilevarsi che in tal senso si è già espressa questa Sezione nel parere – ricordato anche nella relazione ministeriale – 15 gennaio 2020, n. 137, nel quale, nel respingere il ricorso straordinario proposto da una società titolare di un CTD affiliato a un *bookmaker* con sede in Malta avverso il diniego opposto nel gennaio del 2018 dalla Questura (confermato in sede gerarchica dalla Prefettura) alla comunicazione presentata dalla ricorrente ai sensi dell’art. 1, comma 644, lettera e), della legge n. 190 del 2014, finalizzata

all'esercizio dell'attività di raccolta scommesse su eventi sportivi, la Sezione ha esaminato e rigettato uno specifico motivo di ricorso con il quale la parte ricorrente aveva sostenuto che, secondo il quadro normativo attualmente vigente (art. 1, comma 644, della legge n. 190 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 926, della legge n. 208 del 2015), per effettuare la raccolta di scommesse per conto di un *bookmaker* comunitario non occorrerebbe più la licenza ex art. 88 TULPS, in quanto l'attività sarebbe regolamentata e autorizzata dall'art. 1, comma 644, legge di stabilità n. 190 del 2014, bastando la regolarizzazione ivi prevista, non essendo più necessaria l'autorizzazione ex art. 88, ma la mera comunicazione sulla falsariga dell'istituto della s.c.i.a.

4.8. Su tali premesse, appare condivisibile la proposta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli di *“una lettura conforme all'ambito soggettivo di applicazione della norma che interpreti l'obbligo di comunicazione - ove non avvenuto entro i primi sette giorni dall'entrata in vigore della norma - come rivolto unicamente a chi, successivamente a tale data, avvii l'attività di raccolta quale punto vendita di uno dei soggetti che, già attivo al 30 ottobre 2014, non ha aderito alla regolarizzazione o ne sia decaduto”*.

5. Più complessa appare la soluzione al secondo quesito proposto (*“se il sistema dei controlli che il Questore deve espletare, ai sensi del ripetuto art. 1, comma 644, della legge n. 190/2014, sia destinato a culminare nel rilascio di un'autorizzazione espressa di polizia, corrispondente a quella di cui all'art. 88 TULPS, ovvero si inserisca in un regime amministrativo del tipo di quello contemplato dall'art. 19 della legge n. 241/1990”*).

4.1. Il Ministero fa presente, riguardo a questo secondo tema, come una soluzione negativa – nel senso del mero controllo successivo, da parte del Questore, sul modello della s.c.i.a. – si potrebbe in

controtendenza e in distonia con il sistema della cd. "doppia autorizzazione" che caratterizza la disciplina dell'attività di raccolta delle scommesse (ex art. 88 del regio decreto n. 773 del 1931, che prevede il duplice regime della concessione - rilasciata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, attraverso una procedura attivata con bandi di gara pubblica - e della licenza di polizia rilasciata dalla Questura ai concessionari così individuati), sistema già positivamente vagliato, come detto, dalla giurisprudenza nazionale e unionale.

4.2. Tale sistema, imperniato sul necessario atto autorizzativo preventivo espresso della Questura, che si aggiunge alla concessione statale del servizio di raccolta, consente all'Autorità di pubblica sicurezza – ha sottolineato il richiedente Ministero - il pieno esercizio dei poteri previsti dall'ordinamento in relazione alle autorizzazioni di polizia, sia riguardo alla verifica dei requisiti "soggettivi" (assenza in capo al richiedente delle cause ostative previste dagli artt. 11 e 92 TULPS) ed "oggettivi" (relativi ai locali in cui si intende svolgere l'attività, ex art. 153 del regolamento di esecuzione del TULPS), sia riguardo al conseguente potere dell'Autorità di pubblica sicurezza di adeguare il titolo abilitativo alle specifiche situazioni contingenti mediante l'imposizione al destinatario dell'autorizzazione, nel pubblico interesse, di particolari prescrizioni che dovranno essere rispettate unitamente alle condizioni stabilite dalla legge (art. 9 TULPS), sia, ancora, riguardo ai controlli successivi al rilascio del titolo autorizzatorio (accesso del personale di pubblica sicurezza in qualunque momento nei locali in cui si svolgono le attività soggette ad autorizzazioni di polizia per controllare il rispetto delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti oppure dall'Autorità, ex art. 16 TULPS; revoca o sospensione in caso di accertato abuso del titolo da

parte della persona autorizzata, ai sensi dell'art. 10 TULPS).

4.3. La necessità del previo rilascio dell'autorizzazione ex art. 88 TULPS sarebbe suggerita anche – a giudizio del Ministero – dai principi di semplificazione e di concentrazione dei regimi amministrativi introdotto dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd. "riforma Madia"), posto che il Questore, per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 88 TULPS, deve verificare la sussistenza non solo dei predetti requisiti soggettivi ed oggettivi, contemplati dalla legislazione di polizia, ma anche di quelli previsti da altre fonti normative, quali, ad esempio, il rispetto delle distanze minime che devono intercorrere - in base alle normative regionali o comunali - tra le sale scommesse o le sale giochi ed i luoghi cd. sensibili (variamente individuati negli istituti scolastici, luoghi di culto, impianti sportivi, *etc.*).

4.4. Le pur condivisibili e ben argomentate esigenze di coerenza del sistema e di efficienza-efficacia nell'espletamento delle delicate funzioni di polizia di prevenzione e di sicurezza, dirette, attraverso un penetrante controllo delle attività connesse alle scommesse e al gioco d'azzardo, a prevenire e impedire la commissione di illeciti, anche penalmente rilevanti, spesso associati allo svolgimento di tali attività, argomenti che pure in astratto militerebbero per una soluzione favorevole alla tesi della necessità in ogni caso del rilascio di un titolo espresso di polizia, si scontrano tuttavia con il dato testuale della lettera della disposizione normativa di riferimento.

4.5. La medesima lettera e) del comma 644 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, infatti, lì dove prevede (periodi primo e secondo) uno specifico obbligo di comunicazione al Questore (in capo al titolare dell'esercizio o del punto di raccolta) dei dati anagrafici e dell'esistenza dell'attività di raccolta di gioco con vincita in denaro (con analogo

obbligo in capo al proprietario dell'immobile in cui ha sede l'esercizio o il punto di raccolta nei confronti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli), è inequivoco nel configurare tale adempimento sul modello della comunicazione dell'esercizio di un'attività sottoposta a controllo amministrativo. L'esclusione del rilascio, nel caso disciplinato dal comma 644, di una formale ed espressa autorizzazione di polizia ex art. 88 TULPS è dimostrata del resto dal semplice raffronto testuale tra i commi 643 e 644, posto che mentre nel comma 643 vi è un espresso richiamo del titolo autorizzatorio ora detto [la lettera a) di tale comma menziona *“la domanda di rilascio di titolo abilitativo ai sensi dell'articolo 88 del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773”* e la lettera b) considera il caso di *“mancato rilascio del titolo abilitativo di cui all'articolo 88 del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931”*], nel comma 644 si parla di una mera comunicazione e non vi è alcun richiamo dell'autorizzazione espressa.

4.6. Giova peraltro evidenziare subito che il parallelo con il modello di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (suggerito nella relazione illustrativa) appare improprio e non del tutto adatto, in primo luogo perché l'attività in questione, lungi dall'essere libera, è e resta, nel sistema, un'attività a tutti gli effetti sottoposta al regime dei controlli previsti dal TULPS, sicché la comunicazione al Questore prevista dalla lettera e) del comma 644 in esame instaura a tutti gli effetti un vero e proprio rapporto di controllo amministrativo sull'esercizio dell'attività, come tale non dissimile, come si chiarirà meglio più avanti, da quello che si stabilisce a seguito del rilascio di un normale titolo autorizzativo ex art. 88 TULPS; in secondo luogo perché il tipo di controllo demandato nel caso in esame al Questore non presenta quella natura interamente vincolata che di solito caratterizza i controlli e le verifiche

previsti per le fattispecie assoggettate a s.c.i.a.

Il che non implica la conseguenza che debba necessariamente configurarsi, nel caso in esame, una sorta di atto tacito di autorizzazione (sul modello del silenzio-assenso), ben potendosi ritenere che la norma speciale in esame abbia introdotto un modello atipico, se si vuole "ibrido", a metà strada tra quello della s.c.i.a. e quello dell'atto tacito formatosi *per silentium*, nel senso di ammettere una fattispecie a formazione progressiva (costituita dalla comunicazione del privato e dal successivo contegno dell'amministrazione che, verificato il possesso dei requisiti, tace) all'esito della quale si instaura, come detto sopra, un normale rapporto di controllo amministrativo tipico delle licenze di polizia.

I presupposti fattuali e giuridici indicati dalla norma contenuta nel comma 644, dunque, a prescindere dalla teorica ricostruibilità o meno di una sorta di assenso *per silentium*, bastano in quanto tali a generare gli effetti equivalenti a un rapporto di controllo nel quadro della pertinente normativa del TULPS e delle altre norme, anche regionali, in tema di lotta alla ludopatia e di limiti orari e distanziali. Né l'assimilazione della "comunicazione" alla s.c.i.a. può trovare un adeguato fondamento nella Tabella A allegata al decreto legislativo n. 222 del 2016, nella quale nella sezione 6, sono contemplate le sale giochi (nn. 83 ss.) e l'esercizio di scommesse (nn. 85 ss.), per le quali sono previsti l'autorizzazione e l'autorizzazione per avvio dell'esercizio "*più SCLA per prevenzione incendi*".

4.7. Il ricorso allo strumento della comunicazione, in luogo del rilascio di un titolo autorizzatorio preventivo formale, si spiega, in questo caso, in ragione della natura e della funzione, proprie dell'intervento normativo in esame, di regolarizzazione di pregresse attività, che

giustifica un alleggerimento e una qualche semplificazione dei connessi adempimenti procedurali.

4.8. Come già anticipato nel precedente paragrafo 4.6, il consolidarsi in capo al soggetto che ha effettuato la comunicazione di un titolo a proseguire l'attività di raccolta (nei limiti e alle condizioni previsti dalla norma) genera e fonda tutti i poteri di controllo previsti dal TULPS e da ogni altra fonte normativa, anche speciale, che contempra forme di intervento e di controllo continuo sulla permanenza dei requisiti soggettivi e oggettivi e sulla gestione dell'attività controllata, con tutte le conseguenti ipotesi di decadenza e di revoca che possono configurarsi in base alla predetta normativa, e ciò anche in coerenza con quelle esigenze imperative di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici che la stessa giurisprudenza europea ha dovuto riconoscere quali validi limiti all'esercizio della libera iniziativa economica privata.

Deve a tal proposito ribadirsi che, una volta instauratosi il rapporto di controllo autorizzativo con il soggetto che ha effettuato la comunicazione, l'Autorità di pubblica sicurezza disporrà nei confronti di questo soggetto esattamente di tutti gli stessi poteri (di controllo, prescrittivi e sanzionatori) che potrebbe esercitare nei confronti del titolare di una normale autorizzazione rilasciata ex art. 88 TULPS.

4.9. Chiarito che delle due opzioni ermeneutiche prospettate da codesta Amministrazione *sub* pagg. 5 ss. della relazione (paragrafo intitolato "*Possibile ricostruzione della fattispecie*"), deve preferirsi quella che esclude il rilascio di un titolo di polizia ex art. 88 TULPS e, in aderenza alla lettera della norma speciale, prevede la mera comunicazione dell'interessato, con controllo *ex post* del Questore, deve precisarsi, quale ulteriore corollario delle considerazioni svolte nei precedenti paragrafi 4.6 e 4.8, che, contrariamente all'impostazione che, riguardo a

questa seconda soluzione, sembra ipotizzare l'Amministrazione, nel senso di una piena applicabilità del regime della s.c.i.a. ex art. 19 della legge n. 241 del 1990, non trova diretta applicazione, nella fattispecie in esame, il termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento della segnalazione per l'adozione di motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, ben potendosi sostenere, nel silenzio sul punto della legge speciale, che anche una verifica operata in un tempo successivo possa consentire l'adozione dei provvedimenti di chiusura immediata dell'attività stessa.

Il penultimo periodo della lettera e) del comma 644 della legge n. 190 del 2014, infatti, si limita a stabilire che *“Ove ne accerti l'insussistenza, il questore dispone la chiusura immediata dell'esercizio o del punto di raccolta”*, senza imporre termini decadenziali per l'esecuzione di tale accertamento. Il che si spiega peraltro agevolmente con la considerazione che, già in base al TULPS, i requisiti per il lecito e legittimo esercizio dell'attività autorizzata non solo devono sussistere nel momento dell'inizio dell'attività, ma devono permanere lungo tutto l'arco del rapporto autorizzatorio, con la conseguenza che il venir meno di essi giustifica in ogni tempo la revoca del titolo o la decadenza dalla posizione soggettiva.

Naturalmente principi generali di correttezza e di buona fede oggettiva nei rapporti amministrativi e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa suggeriscono un esercizio pronto e quanto più spedito possibile del controllo iniziale, ma ciò non implica che una verifica negativa eseguita oltre il sessantesimo giorno dalla comunicazione impedisca l'adozione di misure repressive o debba dare luogo a una sorta di autoannullamento di un atto autorizzativo tacito che, comunque, come chiarito sopra, non deve necessariamente configurarsi

nel caso in esame.

4.10. In conclusione, l'adozione del modello (sia pur impropriamente) riferibile (*lato sensu*) alla s.c.i.a. (sotto il profilo della non necessità del rilascio di provvedimento autorizzativo formale ex art. 88 TULPS), con le precisazioni sopra svolte, può evitare quegli inconvenienti segnalati dall'Amministrazione in termini di pericolo di vanificazione o destrutturazione, ancorché limitatamente a questi casi ormai residuali di situazioni soggettive regolarizzate in base alla norma speciale in esame, di quel sistema autorizzatorio completo, imperniato sul "doppio binario" (concessione governativo e autorizzazione di polizia), "*in cui vengono verificati ex ante i requisiti soggettivi ed oggettivi, mentre in itinere vengono svolti costanti controlli volti ad accertare la permanenza di quelle situazioni che hanno legittimato il rilascio del titolo nonché il corretto utilizzo dello stesso, pena la sua revoca o sospensione*".

Per tutto quanto sopra chiarito, infatti, può senz'altro affermarsi che i controlli "a tutto tondo" eseguiti dall'Amministrazione, sia nella fase iniziale della verifica sulla base della comunicazione, sia *in itinere*, in base ai normali poteri di controllo e di intervento previsti dal TULPS, possono ritenersi tutti appieno esercitabili, senza particolari limiti cronologici perentori, anche con riguardo ai soggetti regolarizzati ex comma 644 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

P.Q.M.

Nei suesposti termini è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE  
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE  
Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO

Carola Cafarelli

Comune di Pineto Prot. n. 0019219 del 27-10-2020 arrivo