

Publicato il 05/09/2025

N. 00695/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01078/2024 REG.RIC.



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

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1078 del 2024, proposto da

Ministero dell'Interno, Questura Ragusa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile, 182;

contro

Carmelo Rapisarda, in qualità di legale rappresentante *pro tempore* della “23 PLAY s.r.l.s.” rappresentato e difeso, anche in via disgiuntiva tra loro, dagli avvocati Daniela Agnello e Fabio Ferraro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta) n. 1192 del 28 marzo 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Carmelo Rapisarda;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2025 il Cons. Giuseppe Chinè e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

1. *La vicenda controversa.*

1.1. Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sede di Catania, notificato in data 25.01.2019 e depositato in data 22.02.2019, l'odierno appellato impugnava, per l'annullamento:

a) il decreto del Questore di Ragusa, n. Cat. 11 A DIV. P.A.S.I./2018, notificato in data 27.11.2018, con il quale è stata respinta l'istanza presentata in data 22.06.2018, volta ad ottenere il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 88 del R.D. n. 773 del 1931 (T.U.L.P.S.) ai fini della prestazione di servizi transfrontalieri di trasmissione dati inerenti a proposte negoziali di scommessa per conto della società *Stanleybet Malta Limited*, all'interno dei locali siti in Pozzallo (RG), alla via Giovanni XXIII e, contestualmente, ordinato la cessazione dell'attività oggetto dell'istanza;

b) della comunicazione endoprocedimentale *ex art. 10-bis* della legge 241 del 1990, datata 3.07.2018 e notificata il 24.07.2018;

c) di ogni altro atto antecedente, presupposto, successivo e comunque consequenziale e/o connesso, anche non conosciuto.

Con lo stesso mezzo parte ricorrente ha chiesto il risarcimento di tutti i danni subiti per effetto dei provvedimenti impugnati.

1.2. A sostegno del proposto gravame, ha esposto:

- con istanza del 22.06.2018, richiedeva alla Questura di Ragusa il rilascio dell'autorizzazione *ex art. 88* T.U.L.P.S. per lo svolgimento dell'attività di trasmissione dati inerenti proposte negoziali di scommesse in favore dell'operatore *Stanleybet*, all'interno dell'esercizio sito in Pozzallo, alla via Giovanni XXIII, allegando di essere in possesso di tutti i requisiti necessari;

- con nota del 24.07.2018, la Questura di Ragusa chiedeva all'istante chiarimenti e documentazione integrativa, ricevendo riscontro dal ricorrente con la nota del 26.07.2028;

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

1.3. Avverso quest'ultimo provvedimento il ricorrente ha denunciato un unico motivo di doglianza,

così rubricato: “*Violazione e falsa applicazione degli artt. 4.3, 49 e 56 T.F.U.E., come interpretati dalla Corte di Giustizia nelle sentenze Placanica (C-338/04, C-359/04 e C-360/04), Costa-Cifone (C-72 e C-77 del 2012) e Laezza (C-375/2014)*”.

Secondo la prospettazione del ricorrente, in virtù di numerose sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la normativa italiana in tema di scommesse si porrebbe in contrasto con gli artt. 49 e 56 T.F.U.E., con la conseguenza che il provvedimento di diniego dell'Amministrazione al rilascio della licenza *ex art. 88 del R.D. n. 773 del 1931 (T.U.L.P.S.)*, nella parte in cui ha subordinato il conseguimento di detto titolo autorizzatorio al preventivo ottenimento della concessione ministeriale in capo al *bookmaker*, avrebbe recepito “*i medesimi vizi che inficiano la normativa primaria, risultando a sua volta affetto da illegittimità eurounitaria (derivata)*”.

Pertanto, il ricorrente ha chiesto al giudice amministrativo di prime cure di disapplicare l'art. 88 T.U.L.P.S. “*nella parte in cui subordina il rilascio della licenza di P.S. al preventivo ottenimento della concessione ADM da parte della società preponente*” e, di conseguenza, di pronunciare l'annullamento del provvedimento di diniego fondato esclusivamente sull'assenza del titolo autorizzatorio in capo alla *Stanleybet*.

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

Infine, il ricorrente ha proposta domanda di risarcimento del danno patrimoniale subito, riservandosi di provarlo nel corso del giudizio.

1.4. Per resistere al ricorso, il Ministero dell'interno e la Questura di Ragusa si sono costituiti in giudizio con atto in data 8.03.2019, instando per la integrale reiezione del gravame.

1.5. Con la sentenza n. 1192 del 28 marzo 2024, resa all'udienza pubblica del 19 febbraio 2024, il T.A.R. ha accolto il ricorso, compensando le spese di giudizio.

In particolare, ha statuito:

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

- con una disposizione interpretativa, l'art. 2, comma 2-ter, del decreto legge n. 40 del 2010 ha chiarito che *“la licenza ivi prevista, ove rilasciata per esercizi commerciali nei quali si svolge l’esercizio e la raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, è da intendersi efficace solo a seguito del rilascio ai titolari dei medesimi esercizi di*

apposita concessione per l'esercizio e la raccolta di tali giochi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato";

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

- con particolare riguardo alla posizione della *Stanleybet*, è intervenuta in diverse occasioni la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale ha dichiarato l'incompatibilità tra il diritto europeo e, nello specifico, le libertà di stabilimento e di prestazione di servizi riconosciuti dai Trattati, e la vigente disciplina italiana in materia di scommesse, stabilendo i seguenti principi di diritto: "3) *Gli artt. 43 CE e 49 CE [ora artt. 49 e 56 TFUE n.d.r.] devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che esclude e per di più continua ad escludere dal settore dei giochi di azzardo gli operatori costituiti sotto forma di società di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati. 4) Gli artt. 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per aver esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro*" (cfr. CGCE, Grande Sezione, 6 marzo 2007, Placanica et al., cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04; così anche CGUE, IV Sez., sent. Costa e Cifone, 16 febbraio 2012, cause riunite C-72/10 e C-77/10);

- in altri termini, la Corte ha censurato la normativa italiana in materia di raccolta di scommesse, nella misura in cui comporta l'esclusione dalle

procedure concessorie di talune società di capitali, aventi sede in Stati europei, come la *Stanleybet*, e, al contempo, prevede sanzioni penali nei confronti degli esercenti dei C.T.D. che, non avendo potuto ottenere l'autorizzazione di polizia per il suddetto illegittimo motivo, esercitino l'attività di raccolta di scommesse in via telematica con tali società;

- a seguito di tali pronunce, la giurisprudenza nazionale ha ritenuto che la Corte di Giustizia abbia “*quindi creato in via giurisprudenziale una sorta di sanatoria*”, per cui la posizione di *Stanleybet* si pone quale “*eccezione alla regola*” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 09.03.2022, n. 1685; così anche Cons. Stato, sez. VII, 27.07.2022, n. 6604; Cons. Stato, sez. VII, 20.06.2023, n. 6042). Di conseguenza, si è venuta a creare in Italia una sorta di “*prassi*” giurisprudenziale, per cui “*accanto agli operatori nazionali dotati di concessione e di autorizzazione [...] opererebbero, in base alla libertà di stabilimento garantita dall'art. 49 Trattato sul funzionamento dell'Unione – TFUE anche soggetti i quali, autorizzati alla raccolta delle scommesse in base alle norme di altro Stato dell'Unione, eserciterebbero tale attività in Italia senza concessione od autorizzazione alcuna*” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 09.03.2022, n. 1685);

- ne discende che non possono venire applicate restrizioni, quali quelle oggetto del presente procedimento, ai titolari di centri di trasmissione dati contrattualmente legati all'operatore *Stanleybet*, in quanto affiliati allo stesso, di per sé illegittimamente ostacolato nell'accesso al sistema concessorio italiano;

- poiché l'unico presupposto del provvedimento di diniego gravato è proprio la mancanza della concessione in capo alla *Stanleybet*, alla luce della succitata prassi giurisprudenziale, nonché dei principi affermati dal Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria, secondo i quali il giudice deve interpretare una “*norma di diritto interno in termini non contrastanti con il diritto dell'Unione Europea, secondo quanto risultante da una pronunzia della Corte di Giustizia*”, la normativa italiana che prevede la necessità della concessione in capo al *bookmaker*, ai fini del legittimo esercizio dell'attività di raccolta di scommesse, deve essere disapplicata, con la conseguenza dell'invalidità del provvedimento di diniego

impugnato, in quanto adottato sulla base di una norma suscettibile di disapplicazione;

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

1.6. Tale sentenza è stata appellata dal Ministero dell'interno e dalla Questura di Ragusa con atto di gravame notificato in data 19.09.2024 e depositato presso la Segreteria della Sezione in data 20.09.2024.

Hanno, in particolare, dedotto gli appellanti:

- la tesi sostenuta nella sentenza appellata, che ravvisa un presunto contrasto tra l'art. 88 T.U.L.P.S. e gli artt. 49 e 56 T.F.U.E., non può essere accolta, fondandosi su un'errata interpretazione delle disposizioni del T.F.U.E., nonché su una non corretta lettura delle pronunce della Corte di Giustizia UE e del Consiglio di Stato, citate nella suddetta sentenza, delle quali sono stati fraintesi il significato e la portata;

- contrariamente a quanto ritenuto nella pronuncia di primo grado, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea non ha mai ravvisato l'esistenza di un contrasto tra il regime autorizzatorio italiano relativo all'attività di raccolta di scommesse, fondato sul c.d. sistema dualistico, e i principi europei in materia di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi di cui agli artt. 49 e 56 T.F.U.E.;

- le disposizioni vigenti nell'ordinamento italiano subordinano la raccolta di scommesse a un duplice regime (c.d. sistema dualistico), di concessione e di autorizzazione. In particolare, l'art. 1 del d. lgs. n. 496/1948 prevede che *“L'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato”*; in base, dapprima, al d.P.R. n. 33/2002, poi, all'art. 4 del d.lgs. n. 138/2002 e, infine, all'art. 8 del d.l. n. 282/2002, lo Stato ha esercitato il potere, attribuito dalla legge in

esame, di affidare la gestione del settore a uno specifico ente pubblico, cioè all’Agenzia delle Dogane e Monopoli; sulla base di questa normativa, l’attività in questione è stata riservata ai soggetti che ottengano un’apposita concessione, attribuita entro un contingente massimo attraverso gare pubbliche;

- in tale quadro si inserisce l’art. 88 T.U.L.P.S., secondo cui *“La licenza per l’esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione”*; con una norma interpretativa - l’art. 2, comma 2-ter, del d.l. n. 40/2010 – si è chiarito che *“la licenza ivi prevista, ove rilasciata per esercizi commerciali nei quali si svolge l’esercizio e la raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, è da intendersi efficace solo a seguito del rilascio ai titolari dei medesimi esercizi di apposita concessione per l’esercizio e la raccolta di tali giochi da parte del Ministero dell’economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato”*;

- dalle disposizioni sopra citate deriva che, come riconosciuto dalla stessa parte appellata, il rilascio del titolo autorizzatorio *ex art. 88 T.U.L.P.S.* non può prescindere dal previo ottenimento del titolo concessorio in capo all’operatore economico che si occupa della raccolta delle scommesse (c.d. *bookmaker*);

- il sistema dualistico così delineato non contrasta affatto con la normativa europea, atteso che lo stesso risponde a motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza. Ben può ritenersi, infatti, che l’esigenza di evitare infiltrazioni della criminalità organizzata nel mercato delle scommesse e di controllare che esso si svolga in modo lecito costituisca, secondo i principi del diritto dell’Unione europea, un’esigenza imperativa di interesse generale che giustifica una normativa restrittiva in materia;

- tanto è stato riconosciuto dalla stessa giurisprudenza nazionale e sovranazionale. In particolare, con la pronuncia del 22 gennaio 2015, in causa C-463/13, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha espressamente

confermato la compatibilità del sistema concessorio italiano rispetto ai principi europei, in ragione del *“carattere peculiare della disciplina dei giochi d’azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale”*, con la conseguenza che *“in assenza di un’armonizzazione in materia a livello dell’Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta”*;

- la stessa Corte di Giustizia, nella sentenza 12 settembre 2012, in cause C-660/11 e C-8/12 *Biasci e Rainone*, ha affermato in modo espresso che nell’Unione europea non esiste un principio di mutuo riconoscimento delle autorizzazioni in materia di gioco. Pertanto, non ha fondamento nel diritto europeo la tesi, pure sostenuta dalla controparte nel giudizio di primo grado, secondo cui qualsiasi operatore autorizzato alla raccolta di scommesse in un qualsiasi Paese dell’Unione avrebbe titolo per operare in Italia, nell’esercizio della libertà di stabilimento ovvero di prestazione dei servizi, tramite i centri trasmissione dati (CTD) e i punti vendita ricariche (PVR).

Sullo stesso solco, si sono poste le successive sentenze della CGUE del 19 dicembre 2018, nella causa C-375/17 e del 26 febbraio 2020, nella causa C-788/18, dove è stato ribadito come *“la Corte abbia approvato nel settore dei giochi d’azzardo il ricorso al sistema delle concessioni, ritenendo che quest’ultimo possa costituire un meccanismo efficace che consente di controllare gli operatori attivi in questo settore, allo scopo di prevenire l’esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti?”*;

- anche il Consiglio di Stato ha evidenziato la piena compatibilità col diritto europeo del regime del c.d. doppio binario, comportante la necessità, per chi opera nel settore del gioco d’azzardo e della raccolta di scommesse, di ottenere sia la concessione amministrativa, rilasciata dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sia l’autorizzazione di polizia, rilasciata dal Questore territorialmente competente sul presupposto della titolarità del titolo concessorio. L’obiettivo perseguito dal suddetto sistema, che si propone non già di contenere la domanda e l’offerta di gioco, ma di canalizzarla in circuiti

controllabili al fine di prevenire la possibile degenerazione criminale (v., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 25 agosto 2015, n. 3985 ma, in termini analoghi, anche Cons. Stato, sez. III, 11 gennaio 2021, n. 317; Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2017, n. 2956), risulta infatti idoneo a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 T.F.U.E., rispettando il principio di proporzionalità;

- anche la Corte costituzionale (sentenza 27 febbraio 2019, n. 27), richiamando numerosi precedenti, ha ribadito che attiene alla normazione statale in materia di giochi leciti la finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico, che giustifica la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 T.U.L.P.S.;

- dai principi giurisprudenziali suesposti si desume che il risultato che si produrrebbe per effetto della pronuncia gravata – la quale finirebbe per porre la *Stanleybet* in una posizione di indebito vantaggio rispetto agli altri operatori – non risulta in alcun modo imposto dal diritto europeo, atteso che la invocata giurisprudenza non consente l'equiparazione del soggetto privo di concessione in quanto illegittimamente pretermesso dalla gara per il suo affidamento, e dei CTD ad esso collegati, all'operatore economico che sia invece munito di concessione ovvero ai CTD che abbiano regolarizzato la propria posizione sulla base delle norme di sanatoria più sopra richiamate;

- né va dimenticato che la Corte di Giustizia UE, con la sentenza del 16 marzo 2023, nella causa C-517/2020, ha altresì precisato che “*gli obiettivi della protezione dei consumatori, della prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco, nonché della prevenzione di turbative dell'ordine sociale in generale, sono stati invero riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte come rientranti tra i motivi imperativi di interesse generale suscettibili di giustificare restrizioni alle libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 TFUE*”;

- da quanto esposto emerge con chiarezza l'insussistenza di qualsivoglia contrasto tra l'art. 88 T.U.L.P.S. e le disposizioni di cui agli artt. 49 e 56

T.F.U.E., come erroneamente statuito dal T.A.R. sulla base di una non corretta lettura delle pronunce della Corte di giustizia;

- e, invero, la giurisprudenza della C.G.U.E. non ha mai espressamente riconosciuto la legittimità del *modus operandi* di *Stanleybet*, affermando che la posizione di quest'ultima, e dei suoi CTD, si porrebbe quale “*eccezione alla regola*”, così da renderli sostanzialmente assimilabili agli operatori regolarmente in possesso dei pertinenti titoli abilitativi richiesti per la raccolta del gioco. Sul punto, basti ricordare quanto chiarito dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza del 19 dicembre 2018, resa nella causa C-375/17, dove – fermo restando il riconoscimento della piena legittimità del quadro regolatorio vigente in Italia per il settore del gioco e delle scommesse – è stato espressamente affermato che “*la Corte, pur avendo constatato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di alcune disposizioni delle gare avviate per l'attribuzione di contratti di concessione di servizi connessi ai giochi d'azzardo, non si è pronunciata sulla legittimità della gestione delle attività connesse a giochi d'azzardo in regime di libera prestazione per il tramite dei CTD in quanto talé*”;

- in sintesi, la giurisprudenza sovranazionale citata nella sentenza di primo grado si è limitata a riconoscere la non punibilità, attraverso sanzioni penali, dell'attività di raccolta del gioco svolta da operatori esteri privi dei pertinenti titoli abilitativi, esclusivamente laddove tali carenze siano il risultato dell'illegittima esclusione degli operatori esteri dalla partecipazione alle procedure di gara bandite dallo Stato italiano (e, cioè, nello specifico, le procedure di gara bandite dallo Stato italiano nel 1999 e nel 2006); trattasi, infatti, di una giurisprudenza che si è formata quando, nel contesto delle gare indette in passato dallo Stato italiano per assegnare le concessioni per la raccolta di scommesse, in cui emerse che l'operatore economico *Stanleybet* era stato escluso con provvedimenti contrari al diritto europeo, quest'ultimo continuò a operare in Italia tramite propri CTD, privi dell'autorizzazione di polizia di cui all'art. 88 T.U.L.P.S. Di conseguenza, ai gestori di questi CTD venne contestato il reato di abusiva raccolta di scommesse e, nel relativo

processo, la questione della legittimità della norma incriminatrice venne sottoposta, tramite rinvio pregiudiziale, all'esame della Corte di Giustizia che, con le sentenze 6 marzo 2007, in C 338/04 *Placanica*, e 16 febbraio 2012, in C 72 e 77/10 *Costa e Cifone*, ribadì in linea di principio la conformità al diritto europeo delle restrizioni poste dagli Stati all'esercizio dell'attività in questione, ma ritenne tuttavia che nel caso concreto fosse contraria al Trattato “*una normativa nazionale, [...] che impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per aver esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse in assenza della concessione o dell'autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro*”;

- con il corollario che la portata delle menzionate sentenze della Corte di giustizia è stata quindi circoscritta all'ambito delle sanzioni penali previste per l'esercizio abusivo dell'attività di raccolta di scommesse, atteso che la stessa si è limitata a considerare non punibile, con sanzione penale, l'operatore europeo che non avesse ottenuto le necessarie concessioni o autorizzazioni a causa di una sua illegittima esclusione dalle gare. Va quindi recisamente negato che l'essere stata la *Stanleybet* – per come riconosciuto dalla CGUE – illegittimamente esclusa dalle procedure di affidamento delle concessioni di gioco del 1999 e del 2006 faccia sì che la stessa abbia acquisito la titolarità di una speciale posizione rispetto alla generalità degli esercenti, che le consenta di operare *sine die* in assenza di concessione;

- dalle considerazioni svolte emerge, quindi, la piena compatibilità del sistema dualistico italiano, fondato sulla necessità di autorizzazione e di concessione, con la normativa europea, nonché l'impossibilità di ravvisare una peculiare posizione in capo alla *Stanleybet*, soggetto che deve essere equiparato a qualsivoglia operatore “*aspirante*” all'esercizio dell'attività di raccolta del gioco in Italia;

- di qui la conclusione necessaria che il Giudice di primo grado non avrebbe potuto disapplicare la normativa italiana che prevede la necessità della concessione in capo al *bookmaker* a cui è affiliato il centro di trasmissione dati, ai fini del legittimo esercizio dell'attività di raccolta scommesse, ma avrebbe, invece, dovuto ritenere pienamente applicabile al caso di specie l'art. 88 T.U.L.P.S., riconoscendo, per l'effetto, la legittimità del provvedimento oggetto di impugnazione, con cui è stato correttamente negato all'appellato il rilascio dell'autorizzazione di polizia, stante l'assenza del titolo concessorio nazionale – costituente presupposto indispensabile per il rilascio del prescritto titolo di polizia *ex art. 88 T.U.L.P.S.* – in capo alla *Stanleybet*, società per conto della quale il CTD gestito da parte appellata intendeva svolgere l'attività oggetto della richiesta di autorizzazione.

Sulla base degli articolati rilievi che precedono, gli appellanti hanno chiesto la integrale riforma della sentenza di primo grado e, proponendo apposita istanza cautelare, la sospensione della sua efficacia.

1.7. Per resistere all'atto di gravame, e alla istanza cautelare contestualmente proposta dagli appellanti, si è costituito in giudizio l'appellato con memoria di controdeduzioni depositata in data 7 ottobre 2024.

1.8. Con ordinanza n. 343 del 14 ottobre 2024, la Sezione – ritenendo la sussistenza di entrambi i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* – ha accolto l'istanza cautelare degli appellanti e sospeso l'esecutività della sentenza di primo grado, riservando espressamente la delibazione dell'eventuale rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia UE ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E. alla “*pertinente sede di trattazione del merito del proposto gravame*”.

1.9. In prossimità dell'udienza pubblica fissata per la trattazione dell'appello, parte appellata ha depositato ulteriore memoria difensiva *ex art. 73 c.p.a.* rassegnando le seguenti conclusioni:

a) in via principale, respingere l'appello, in quanto integralmente infondato, giacché la mancanza della licenza *ex art. 88 T.U.L.P.S.* in capo al ricorrente in

primo grado è l'effetto di un ostacolo normativo incompatibile con il diritto dell'Unione europea costantemente oggetto di disapplicazione da parte dei giudici nazionali;

b) in via subordinata, sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E. per conoscere:

1) se il diritto dell'Unione - in particolare, gli artt. 49 e 56 **TFUE** nonché i principi di parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e certezza del diritto - debba essere interpretato nel senso che osta a un sistema del tipo di quello previsto nello Stato Italiano, che vieta a un operatore di ottenere la licenza *ex art. 88 TULPS* e, quindi, l'esercizio di attività di raccolta dei giochi e delle scommesse, allorché tale operatore sia collegato a un *bookmaker* di un altro Stato membro che non abbia potuto ottenere la concessione a causa del rifiuto dello Stato Italiano, in violazione del diritto dell'Unione, di concedergliela;

2) se il diritto dell'Unione - in particolare, gli artt. 49 e 56 **TFUE** nonché i principi di parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e certezza del diritto - debba essere interpretato nel senso che osta a un sistema del tipo di quello previsto dallo Stato Italiano, che equipara un *bookmaker* discriminato e i suoi CTD che hanno richiesto la licenza *ex art. 88 TULPS* agli operatori illegali, negando loro il rilascio dei titoli abilitanti per l'esercizio di attività di raccolta dei giochi e delle scommesse;

3) se il diritto dell'Unione - in particolare, gli artt. 49 e 56 **TFUE** nonché i principi di parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e certezza del diritto - debba essere interpretato nel senso che osta a un sistema del tipo di quello previsto nello Stato Italiano, che realizza un'indebita chiusura del mercato nazionale, prorogando più volte le concessioni scadute il 30 giugno 2016 senza procedere al riordino del sistema e all'indizione di nuove gare;

c) in ulteriore subordine, sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 88 T.U.L.P.S. in relazione agli artt. 3, 11, 117, primo comma e 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Parte appellante non ha depositato ulteriori scritti difensivi.

All'udienza pubblica del 26 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il quadro normativo nazionale rilevante.

Nel caso controverso, l'odierno appellato ha impugnato dinanzi al T.A.R. il provvedimento del Questore di Ragusa con il quale è stato negato il rilascio della licenza prevista dall'art. 88 T.U.L.P.S. (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) richiesta per l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse in Pozzallo, alla via Papa Giovanni XXIII, in favore della società *Stanleybet Malta Limited*.

Il diniego risulta espressamente motivato in relazione all'assenza in capo alla *Stanleybet Malta Limited* dell'obbligatorio titolo concessorio rilasciato dal Ministero dell'economia e delle finanze – Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *“presupposto indispensabile ed essenziale per il rilascio del prescritto titolo di Polizia ai sensi dell'art. 88”*.

Argomenta il Questore che il sistema dualistico, fondato sulla concessione e sulla autorizzazione (i.e.: licenza) di pubblica sicurezza, *“è giustificato dalla necessità di tutela della gestione del mercato delle scommesse secondo criteri di legalità, dalla verifica delle garanzie che le società operanti sul territorio estero possono offrire sia sotto il profilo strutturale sia giuridico, della già detta difesa da infiltrazioni criminali e la lotta della criminalità, dal contenimento relativo ad eventuali abusi a tutela non solo dello svolgimento delle competizioni agonistiche ma anche della trasparenza e legalità nell'esercizio dei totalizzatori, dalla tutela dei consumatori vulnerabili dal rischio di dipendenza, dall'agevolazione dei controlli preventivi e successivi da parte delle Autorità competenti, e di evitare la proposta sul mercato di scommesse non ammesse dalla disciplina nazionale”*.

L'art. 88 del T.U.L.P.S., nel testo nella specie *pro-tempore* applicabile, stabilisce: *“La licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione”*.

L'art. 2, comma 2-ter, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, ha stabilito che l'art. 88 del T.U.L.P.S. *“si interpreta nel senso che la licenza ivi prevista, ove rilasciata per esercizi commerciali nei quali si svolge l'esercizio e la raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, è da intendersi efficace solo a seguito del rilascio ai titolari dei medesimi esercizi di apposita concessione per l'esercizio e la raccolta di tali giochi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato”*.

In virtù dell'art. 88 del T.U.L.P.S. e della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 2, comma 2-ter del d.l. n. 40 del 2010 non può essere rilasciata la licenza di pubblica sicurezza per l'esercizio delle scommesse a chi non abbia la obbligatoria concessione rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ovvero a chi non sia incaricato da un soggetto concessionario. Ove rilasciata la licenza per un esercizio commerciale nel quale si svolge l'esercizio e la raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, essa non è comunque efficace finché l'esercente non abbia ottenuto la obbligatoria concessione.

Quanto alla riserva allo Stato e, per esso, all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del potere concessorio in materia di raccolta di scommesse, rilevano:

- l'art. 1 del d. lgs. 14 agosto 1948, n. 496, in base al quale *“L'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato”*;

- l'art. 1 del d.P.R. 24 gennaio 2002, n. 33, secondo cui *“Le funzioni statali in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse, ivi comprese quelle inerenti alla gestione delle relative entrate, attribuite all'Agenzia delle entrate, sono esercitate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato”*;

- l'art. 4 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178: *“Al fine di assicurare la gestione unitaria prevista dall'articolo 12 della legge 18 ottobre 2001, n. 383, nonché di eliminare sovrapposizioni di competenze,*

di razionalizzare i sistemi informatici esistenti e di ottimizzare il gettito erariale, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato svolge tutte le funzioni in materia di organizzazione ed esercizio dei giochi, scommesse e concorsi pronostici. Per i giochi, le scommesse ed i concorsi pronostici connessi con manifestazioni sportive, ferma restando la riserva del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, le predette funzioni sono attribuite all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in concessione...”;

- l'art. 8 del decreto legge 24 dicembre 2012, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, secondo cui *“Le funzioni statali esercitate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, concernenti le entrate in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse, si intendono riferite alle entrate non tributarie, ivi incluse quelle per quote di prelievo, continuando ad essere attribuite alla Agenzia delle entrate l'amministrazione, la riscossione e il contenzioso concernenti le entrate tributarie riferite alla medesima materia, incluse le entrate derivanti dall'imposta di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504”;*

- l'art. 23-*quater* del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha disposto l'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane a decorrere dal 1° dicembre 2012, stabilendo che le funzioni degli enti incorporati continuano a essere esercitate, con le inerenti risorse umane, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione, neppure giudiziale, dall'Agenzia delle dogane, che assume la denominazione di *"Agenzia delle dogane e dei monopoli"*.

3. La giurisprudenza rilevante della Corte di Giustizia UE.

La Corte di Giustizia UE, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità del sistema concessorio nazionale in materia di giochi e scommesse, ha enunciato, a più riprese, principi rilevanti per la decisione della presente controversia.

La sentenza del 19 dicembre 2018, resa nella causa C-375/17 (*Stanleybet International Betting Ltd* e altri), ha chiarito:

*“Come più volte affermato dalla Corte, una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, la quale subordini l’esercizio di un’attività economica all’ottenimento di una concessione e preveda varie ipotesi di decadenza dalla concessione costituisce un ostacolo alle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (sentenze del 16 febbraio 2012, *Costa e Cifone*, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 70, nonché del 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 46). 39 Ciò vale indipendentemente dal fatto che venga utilizzato un modello a concessionario unico oppure un modello a più concessionari. Di conseguenza, come rilevato dall’avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, le decisioni di subordinare l’attività in questione all’ottenimento di una concessione e di seguire una pubblica procedura di aggiudicazione secondo il modello a concessionario unico devono costituire l’oggetto di un esame alla luce degli articoli sopra citati. 40 Ai fini di tale esame, occorre ricordare che, se certo, in assenza di un’armonizzazione a livello dell’Unione nel settore dei giochi d’azzardo, gli Stati membri restano liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in questa materia, godendo al contempo di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di protezione dei consumatori e dell’ordine sociale che essi considerano più appropriato, le restrizioni che detti Stati impongono devono però soddisfare le prescrizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione sulla scorta di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (v., in tal senso, sentenza dell’8 settembre 2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punti 39 e 40 nonché la giurisprudenza ivi citata). 41 Di conseguenza, occorre verificare se una siffatta restrizione possa essere ammessa a titolo di misure derogatorie, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell’articolo 62 TFUE, oppure possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza del 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 47 nonché la giurisprudenza ivi citata). 42 Nel caso*

di specie, per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla normativa in discussione nel procedimento principale, il governo italiano sostiene che la scelta del modello a concessionario unico rispondeva segnatamente all'esigenza di convogliare il gioco in un circuito controllato, nonché ad una logica di gestione responsabile, creando una minore competizione all'interno di questo mercato particolare. Detto governo aggiunge che vi erano anche ragioni a carattere tecnico che rendevano necessaria una simile scelta, in quanto il modello alternativo, ossia quello a più concessionari, avrebbe presupposto un doppio livello di controllo per il tramite di un'entità chiamata a coordinare e a unificare le attività dei diversi concessionari, e tale struttura avrebbe determinato una moltiplicazione dei costi. 43 A questo proposito, come la Corte ha precedentemente ricordato nella propria giurisprudenza sui giochi d'azzardo, la protezione dei consumatori e la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco possono essere qualificate come motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare delle restrizioni alle libertà fondamentali riconosciute dagli articoli 49 e 56 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 48 nonché la giurisprudenza ivi citata)''.

Con la predetta decisione il Giudice europeo ha precisato: “67. La Corte, pur avendo constatato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di alcune disposizioni delle gare avviate per l'attribuzione di contratti di concessione di servizi connessi ai giochi d'azzardo, non si è pronunciata sulla legittimità della gestione delle attività connesse a giochi d'azzardo in regime di libera prestazione per il tramite dei CTD in quanto tale”.

Con la sentenza 6 marzo 2007, resa nelle cause riunite C-338/04, C-359/07 e C-360/04 (Placanica e altri) la Corte di Giustizia – dopo avere rammentato che ai sensi dell'art. 4, comma 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 è soggetto a sanzione penale “chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, svolga in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accertare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero” – ha stabilito: “68 Anche se, in via di

principio, la legislazione penale è riservata alla competenza degli Stati membri, da una costante giurisprudenza risulta che tuttavia il diritto comunitario pone limiti a tale competenza, non potendo, infatti, una tale legislazione limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario (v. sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Caifa, Racc. pag. I-11, punto 17). 69 Risulta inoltre dalla giurisprudenza che uno Stato membro non può applicare una sanzione penale per il mancato espletamento di una formalità amministrativa allorché l'adempimento di tale formalità viene rifiutato o è reso impossibile dallo Stato membro interessato in violazione del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 15 dicembre 1983, causa 5/83, Rienks, Racc. pag. 4233, punti 10 e 11). 70 Ora, risulta che soggetti quali gli imputati nelle cause principali, nella loro qualità di gestori di CTD collegati ad una società che organizza scommesse, che è quotata nei mercati regolamentati ed è stabilita in un altro Stato membro, non potevano comunque ottenere le concessioni e le autorizzazioni di polizia richieste dalla normativa italiana poiché, in violazione del diritto comunitario, la Repubblica italiana subordina il rilascio di un'autorizzazione di polizia al possesso di una concessione e poiché, all'epoca dell'ultimo bando di gara nelle cause principali, tale Stato membro aveva rifiutato di attribuire concessioni a società quotate nei mercati regolamentati. In tale contesto, la Repubblica italiana non può applicare sanzioni penali per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o autorizzazione di polizia a soggetti quali gli imputati nelle cause principali. 71 Occorre quindi constatare che gli artt. 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per aver esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro”.

Sulla stessa lunghezza d'onda si è collocata la sentenza del 16 febbraio 2012, resa nelle cause C-72/10 e C-77/10 (Costa e Cifone): “83 In tale contesto occorre ricordare che dalla citata sentenza Placanica e a. risulta che la Repubblica italiana non può

applicare sanzioni penali per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o autorizzazione di polizia a persone legate a un operatore che era stato escluso dalle gare pertinenti in violazione del diritto dell'Unione (punto 70 della sentenza). Tale sentenza è stata pronunciata il 6 marzo 2007, ossia quattro mesi dopo il termine del 20 ottobre 2006 fissato per la presentazione delle candidature nella procedura di gara prevista dal decreto Bersani. 84 Pertanto, qualora al momento della gara prevista dal decreto Bersani fossero pendenti procedimenti penali avviati a carico di un operatore come la Stanley, o di suoi rappresentanti o amministratori, rivelatisi poi privi di fondamento giuridico, segnatamente alla luce della citata sentenza Placanica e a., con la conseguenza di rendere praticamente impossibile la partecipazione di detto operatore alla gara in questione, pena l'immediata declaratoria di decadenza della concessione in ragione dei citati procedimenti pendenti, deve ritenersi che la nuova gara non abbia effettivamente rimediato all'esclusione dell'operatore suddetto dalla gara precedente, censurata nella citata sentenza Placanica e a. 85 Di conseguenza, e per ragioni identiche a quelle enunciate in detta sentenza, non possono essere applicate sanzioni per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia nei confronti di persone, quali i sigg. Costa e Cifone, legate a un operatore, come la Stanley, che era stato escluso dalle gare precedenti in violazione del diritto dell'Unione, anche dopo la nuova gara prevista dal decreto Bersani?'

La Corte è per tale via giunta alla seguente conclusione: *"91 Alla luce dell'insieme di tali considerazioni, occorre rispondere alla seconda parte della questione sollevata dichiarando che gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che vengano applicate sanzioni per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia nei confronti di persone legate ad un operatore che era stato escluso da una gara in violazione del diritto dell'Unione, anche dopo la nuova gara destinata a rimediare a tale violazione, qualora quest'ultima gara e la conseguente attribuzione di nuove concessioni non abbiano effettivamente rimediato all'illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara?'*

Quanto all'applicabilità all'attività di raccolta di scommesse dei principi di libera prestazione dei servizi e del sistema concessorio imposto dalla

normativa italiana, la Corte di giustizia (sentenza 26 febbraio 2020, in causa C-788/18, *Stanleyparma e Stanleybet Malta Ltd*) ha statuito: “Occorre rilevare, in primo luogo, che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, i giochi d’azzardo sono soggetti alle norme relative alla prestazione dei servizi e, di conseguenza, rientrano nell’ambito di applicazione dell’articolo 56 **TFUE**, qualora almeno uno dei prestatori sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale il servizio è offerto (v., in tal senso, sentenze del 13 novembre 2003, *Lindman*, C-42/02, EU:C:2003:613, punto 19, nonché del 22 ottobre 2014, *Blanco e Fabretti*, C-344/13 e C-367/13, EU:C:2014:2311, punto 27). Occorre quindi esaminare la presente controversia in riferimento alla libera prestazione dei servizi. 17 È importante ricordare che la libera prestazione dei servizi, di cui all’articolo 56 **TFUE**, esige non soltanto l’eliminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro di qualsiasi discriminazione fondata sulla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione – ancorché applicabile indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri – quando è idonea a vietare, a ostacolare o a rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (sentenza del 22 ottobre 2014, *Blanco e Fabretti*, C-344/13 e C-367/13, EU:C:2014:2311, punto 26). 18 Inoltre, occorre osservare come la Corte abbia approvato nel settore dei giochi d’azzardo il ricorso al sistema delle concessioni, ritenendo che quest’ultimo possa costituire un meccanismo efficace che consente di controllare gli operatori attivi in questo settore, allo scopo di prevenire l’esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti (sentenza del 19 dicembre 2018, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-375/17, EU:C:2018:1026, punto 66)”.

4. La giurisprudenza del Consiglio di Stato sul regime nazionale del c.d. doppio binario.

I suesposti principi enunciati dalla Corte di Giustizia sono stati recepiti dalla giurisprudenza amministrativa di ultima istanza, che li ha ritenuti non ostativi al regime del c.d. doppio binario, in base al quale chi svolge attività di raccolta di scommesse in Italia è tenuto a ottenere sia la concessione dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sia la licenza di polizia prevista dall’art. 88 del T.U.L.P.S.

In tal senso, con la sentenza del Consiglio di Stato n. 1498 del 14 febbraio 2024, si è ampiamente argomentato: “... questo Consiglio di Stato ha poi evidenziato che l’attività di gioco d’azzardo e di raccolta di scommesse è sottoposta al regime del c.d. “doppio binario”, comportante la necessità per chi opera in tale settore di ottenere sia la concessione amministrativa, rilasciata dall’Agenzia, sia l’autorizzazione di polizia, rilasciata dal questore territorialmente competente sul presupposto della titolarità del titolo concessorio, in carenza delle quali sussiste esercizio abusivo dell’attività di gioco e scommesse ai sensi dell’art. 4 della l. n. 401 del 1989. 7.1. Tale regime ha positivamente superato il vaglio della giurisprudenza interna e sovranazionale, avendo questa riconosciuto – in particolare, quanto alla licenza di polizia, che in questa sede interessa – che l’obiettivo della lotta contro la criminalità organizzata collegata ai giochi d’azzardo è idoneo a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali purché siano soddisfatti i principi di proporzionalità, coerenza e sistematicità, consentendo di controllare efficacemente chi opera nel settore allo scopo di prevenire fenomeni di utilizzo di tali attività per fini criminali o fraudolenti (Corte di Giustizia UE, 12 settembre 2013, causa C-660/11, Biasci) e che, in assenza di un’armonizzazione comunitaria, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell’ordine sociale che essi considerano più appropriato (Corte di giustizia UE, 20 dicembre 2017, causa C-322/16). 7.2. Sul piano interno, è stato ribadito che attraverso il sistema del doppio binario la legislazione italiana si propone non già di contenere la domanda e l’offerta di gioco, ma di canalizzarla in circuiti controllabili al fine di prevenire la possibile degenerazione criminale (v., ex plurimis, Cons. St., sez. IV, 25 agosto 2015, n. 3985 ma cfr., in termini analoghi, anche Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021, n. 317; Cons. St., sez. IV, 16 giugno 2017, n. 2956). 7.3. Anche la Corte costituzionale (sent. 27 febbraio 2019, n. 27), richiamando numerosi precedenti, ha ribadito che attiene alla normazione statale in materia di giochi leciti la finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell’ordine pubblico che giustifica la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli articoli 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. 7.4. Non da ultimo, questo Consiglio di Stato ha chiarito anche in sede consultiva 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» (parere n. 1279 del 10 luglio 2020) e ha rammentato, più in particolare, che il giudice europolitano ha nella propria giurisprudenza legittimato il sistema della c.d. 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 soddisfano il principio di proporzionalità. 7.5. Ancora, in sede di parere reso su ricorso straordinario al capo dello Stato, questo Consiglio di Stato ha ribadito i «principi già esposti per cui l'ordinamento nazionale nel settore delle scommesse introduce restrizioni giustificate sulla base di esigenze di ordine e di sicurezza pubblica, allo scopo di canalizzare il fenomeno dei giochi pronostici in circuiti controllabili al fine di prevenire infiltrazioni da parte della criminalità» (parere n. 1010 del 4 giugno 2021) e ha già espressamente statuito che «non può, peraltro, ricavarsi, a parere del Collegio, dalla giurisprudenza della Corte comunitaria una regola generale secondo la quale l'operatore economico, sia pur quando illegittimamente pretermesso dal sistema, debba essere considerato a tutti gli effetti (e, dunque, possa agire) come un soggetto concessionario, abilitato all'esercizio dell'attività in una posizione del tutto corrispondente a quella di chi sia munito del titolo concessorio» e che, parimenti, «la invocata giurisprudenza non consente l'equiparazione del soggetto privo di concessione in quanto illegittimamente pretermesso dalla gara per il suo affidamento e dei CTD ad esso collegati all'operatore economico che sia invece munito di concessione ovvero ai CTD che abbiano regolarizzato la propria posizione sulla base delle norme di sanatoria più sopra richiamate»

(parere n. 686 del 16 aprile 2021).7.6. Né va dimenticato che la Corte di Giustizia UE, con la sentenza del 16 marzo 2023 nella causa C-7/2020, ha anche essa ancora una volta precisato che «gli obiettivi della protezione dei consumatori, della prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco, nonché della prevenzione di turbative dell'ordine sociale in generale, sono stati invero riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte come rientranti tra i motivi imperativi di interesse generale suscettibili di giustificare restrizioni alle libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 TFUE». 8. Alla luce di quanto precede, è chiaro che le odierne appellanti non abbiano subito alcuna lesione dagli atti impugnati in primo grado, non avendo partecipato alla procedura di regolarizzazione per propria autonoma scelta e non potendo utilizzare la proposta azione di annullamento al fine di far accertare il proprio diritto a un regime privilegiato in forza di una presunta qualità di soggetto “sanato dalla giurisprudenza”, quantomeno in sede amministrativa, al di là delle complesse questioni dibattute in sede tributaria e penale in ordine alla sua specifica posizione”.

5. La giurisprudenza rilevante della Corte Costituzionale.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul contenuto e sulla ratio dell'art. 88 T.U.L.P.S., l'ha qualificata norma rientrante nella competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, con limitazione delle possibilità di intervento in materia del legislatore regionale, e ne ha evocato gli scopi di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico.

In particolare, ha statuito la Consulta: “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) (da qui: TULPS). Ciò, tuttavia, non comporta che ogni aspetto concernente la

disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati "sensibili", al fine di prevenire il fenomeno della "ludopatia". Disposizioni di tal fatta risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011). Si tratta, in altri termini, di normative che prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti. Esse, pertanto, sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente» (così, C. Cost. 27 febbraio 2019, n. 27, sub 6.1.).

6. I presupposti per il rinvio pregiudiziale ex art. 267 T.F.U.E. alla Corte di Giustizia.

6.1. Con la sentenza del 6 ottobre 2021, resa a definizione della causa pregiudiziale C-561/19, codesta Corte di Giustizia ha precisato le condizioni che devono sussistere perché, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E., il giudice nazionale di ultima istanza possa risolvere la controversia interna senza investire la Corte di Giustizia della soluzione di quesiti pregiudiziali relativi alla corretta interpretazione del diritto dell'Unione europea.

6.2. In particolare, secondo quanto rilevato dalla Corte, il giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno – quale deve intendersi questo Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in quanto organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa in Sicilia, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, recante il codice del processo amministrativo (v. Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 21 dicembre 2021, in C-497/2020) – quando è chiamato a pronunciarsi su una questione d'interpretazione del diritto dell'Unione, può essere esonerato dall'obbligo di rinvio ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, T.F.U.E. solo quando abbia constatato che la

questione sollevata non è rilevante, o che la disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte, oppure che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi (punto 33 della sentenza).

6.3. In primo luogo, la questione pregiudiziale afferente alla corretta interpretazione del diritto dell'Unione deve ritenersi irrilevante nel caso in cui la sua soluzione, qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della controversia (punto 34).

6.4. In secondo luogo, la questione pregiudiziale può ritenersi già oggetto di interpretazione da parte della Corte qualora sia materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analoga fattispecie, che sia già stata decisa in via pregiudiziale o nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, ovvero qualora una giurisprudenza consolidata della Corte risolva il punto di diritto di cui trattasi, quale che sia la natura dei procedimenti che hanno dato luogo a tale giurisprudenza, anche in mancanza di una stretta identità delle questioni controverse (punto 36); trattasi di circostanze idonee a escludere l'obbligo di rinvio pregiudiziale, ma tali da non impedire al giudice nazionale di esercitare comunque la facoltà di adire la Corte qualora ritenuto opportuno.

6.5. In terzo luogo, ove l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione si imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi qualora il giudice nazionale maturi il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe altresì ai giudici di ultima istanza degli altri Stati membri e alla Corte (punto 40).

6.6. Ciò posto, nel caso di specie devono ritenersi sussistenti le condizioni che impongono a questo Consiglio di Giustizia Amministrativa il rinvio pregiudiziale su uno specifico quesito interpretativo nei termini che seguono.

In primo luogo, non si registrano pronunce di codesta Corte sulla singola questione interpretativa che si andrà a deferire e, di conseguenza, essa non è identica ad altre decise da codesta Corte, né vi è una giurisprudenza

consolidata della Corte, anche in considerazione della peculiarità della vicenda controversa.

In secondo luogo, il quesito pregiudiziale pone problemi interpretativi in relazione ai quali non sembra possa ritenersi che *“l’interpretazione corretta del diritto dell’Unione s’imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi”*, alla luce dei chiarimenti forniti dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 6 ottobre 2021, sopra menzionata.

7. Il quesito da rimettere alla Corte di Giustizia.

Al fine di decidere l’appello proposto da parte del Ministero dell’interno e della Questura di Ragusa avverso la sentenza di primo grado ad avviso del Collegio è necessario chiarire se la norma contenuta nell’art. 88 del T.U.L.P.S. – che impone, per ragioni di prevenzione dei reati e tutela dell’ordine pubblico, il rilascio di una licenza di polizia a chi intenda svolgere attività di raccolta di scommesse sul territorio nazionale, condizionando detto rilascio o comunque l’efficacia della licenza alla sussistenza di un valido titolo concessorio rilasciato dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – si ponga o meno in contrasto con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli artt. 49 e 56 T.F.U.E. nonché con i principi di parità di trattamento e non discriminazione. Per comprendere ciò occorre individuare quale sia il corretto significato e l’esatto perimetro applicativo delle citate disposizioni del Trattato.

Si rammenta che codesta Corte di giustizia, pronunciando sulle possibili cause di giustificazione di una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 **TFUE** (sentenza 22 gennaio 2015, in causa C-463/13, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta Ltd*), ha enunciato i seguenti principi: *“45 Per costante giurisprudenza, devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera prestazione di servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l’esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE (v., in particolare, sentenza *Duomo Gpa e a.*, da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, punti 35 e 36 nonché la giurisprudenza ivi citata). 46 Quindi, una normativa di uno Stato membro,*

come quella controversa nel procedimento principale, la quale subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e preveda varie ipotesi di decadenza della concessione stessa costituisce un ostacolo alle libertà così garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE (v. sentenza *Costa e Cifone*, EU:C:2012:80, punto 70).⁴⁷ Occorre tuttavia valutare se una simile restrizione possa essere ammessa a titolo di misure derogatorie, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, o se essa possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza *Digibet e Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 22 e la giurisprudenza ivi citata).⁴⁸ Infatti, secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alle attività dei giochi d'azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco (sentenza *Digibet e Albers*, EU:C:2014:1756, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata).⁴⁹ Oltre a ciò, per quanto riguarda la normativa italiana in materia di giochi d'azzardo, la Corte ha dichiarato che l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata a tali giochi è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa (v. sentenza *Biasci e a.*, C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 23).⁵⁰ Nella fattispecie, per quanto riguarda la qualificazione come «motivo imperativo di interesse generale» del motivo invocato dalle autorità nazionali al fine di giustificare la durata più breve delle nuove concessioni, segnatamente il riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze, è certo che, secondo una giurisprudenza costante, considerazioni di ordine meramente amministrativo non possono giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto dell'Unione. Tale principio vale a fortiori laddove la deroga di cui trattasi abbia l'effetto di escludere o di limitare l'esercizio di una delle libertà fondamentali del diritto dell'Unione (v. sentenza *Arblade e a.*, C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata).⁵¹ Tuttavia, si deve ricordare il carattere peculiare della disciplina dei giochi d'azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale. In

assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta, tenendo presente che, nell'ambito di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio (sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata). 52 Per tale ragione, in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un ampio potere discrezionale per stabilire quali siano le esigenze che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta e, a condizione che siano inoltre rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose (v. sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 32 e la giurisprudenza ivi citata)”.

Ne consegue che nella materia della raccolta delle scommesse, connotata, soprattutto in alcune aree del territorio nazionale, come quelle del meridione d'Italia e in particolare della Sicilia, da rischi concreti di infiltrazione della criminalità organizzata – e segnatamente, in Sicilia, della “mafia” – è particolarmente avvertita l'esigenza di un vaglio preventivo da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza in ordine ai requisiti soggettivi dell'operatore che intenda svolgere, tramite un centro di trasmissione dati presente in Italia (CDT), tale attività (anche se) in regime di affiliazione con un *bookmaker* avente sede in altro Stato europeo.

In presenza, come nel caso per cui è controversia, di esigenze di protezione dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, nonché di prevenzione dei reati, anche di criminalità organizzata, nonché di salvaguardia della salute delle persone fisiche a fronte dei rischi di sviluppo e diffusione delle ludopatie, ai sensi degli artt. 51 – 52 e 62 del T.F.U.E. il diritto europeo, come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 22 gennaio 2015, in causa C-463/13,

sembra ragionevolmente autorizzare (limitate) deroghe alle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi.

Con il corollario che sia l'obbligo di licenza da richiedere dall'Autorità di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S. per lo svolgimento dell'attività di raccolta delle scommesse sul territorio nazionale, sia la condizione per il rilascio della licenza stessa costituita dalla sussistenza di una concessione rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e Monopoli, non sembrano costituire deroghe incompatibili con le norme del T.F.U.E..

E ciò, segnatamente, in una fattispecie come quella oggetto della presente controversia, in cui non sono ravvisabili, nella disciplina nazionale, illegittime restrizioni all'origine del mancato rilascio alla *Stanleybet Malta Ltd* del necessario titolo concessorio. Di qui, ad avviso del Collegio, la non applicabilità alla fattispecie controversa dei principi enunciati dalle cit. sentenze della Corte di giustizia 6 marzo 2007 e 16 febbraio 2012 (*Placanica e Costa e Cifone*), enunciati con riferimento all'avvenuta illegittima esclusione di *Stanleybet* da gare indette – negli anni 1999 e 2006 – per l'affidamento delle concessioni (e, peraltro, soltanto in relazione alla non punibilità in sede penale dell'operatore che aveva svolto, senza licenza di polizia prevista dall'art. 88 T.U.L.P.S., l'attività di raccolta delle scommesse).

7.1. Pertanto, ritenuta la evidente rilevanza della questione alla luce della controversia pendente come perimetrata dalle doglianze formulate dall'appellante e dal contenuto degli scritti difensivi dell'appellato, nonché la sua novità, non ravvisandosi pronunce della Corte di giustizia rese su identica fattispecie, tenendo anche conto della natura del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana di organo giurisdizionale nazionale di ultima istanza e considerato che gli specifici dubbi ermeneutici qui indicati non sono tali da potersi ritenere che l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione s'imponga con una evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi, occorre porre a codesta Corte il seguente quesito 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 di 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, subordina lo svolgimento dell'attività di raccolta di scommesse su eventi sportivi a centri di trasmissione dati (CDT) 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 europeo per il quale il centro di trasmissione dati (CTD) svolge la propria attività in regime di affiliazione sulla base di un contratto di ricevitoria”.

8. Sospensione del giudizio.

In attesa della pronuncia della Corte di giustizia sul quesito pregiudiziale suesposto, il Collegio dispone, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a., la sospensione del presente processo, ferma restando l'efficacia interinale delle misure cautelari già disposte, riservando alla sentenza definitiva ogni pronuncia, anche in merito alle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale indicata nel § 7.1. della motivazione e, riservata ogni decisione in rito, in merito e sulle spese, sospende il giudizio.

Dispone che il presente provvedimento, unitamente a copia degli atti di giudizio indicati in motivazione, sia trasmesso, a cura della Segreteria della Sezione, alla Cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere, Estensore

Paola La Ganga, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

L'ESTENSORE

Giuseppe Chinè

IL PRESIDENTE

Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO