

Corte Costituzionale, Ordinanza n. 454 del 28 dicembre 2006, Presidente Bile, Relatore Tesauro.

1. IL GIUDICE NAZIONALE DEVE DARE PIENA ED IMMEDIATA ATTUAZIONE ALLE NORME COMUNITARIE PROVVISI DI EFFICACIA DIRETTA E NON APPLICARE IN TUTTO O ANCHE SOLO IN PARTE LE NORME INTERNE CON ESSE RITENUTE INCONCILIABILI, OVE OCCORRA PREVIO RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA AI SENSI DELL'ART. 234 DEL TRATTATO CE.

2. IL GIUDICE NAZIONALE PUÒ INVESTIRE LA CORTE COSTITUZIONALE DELLA QUESTIONE DI COMPATIBILITÀ COMUNITARIA NEL CASO DI NORME DIRETTE AD IMPEDIRE O PREGIUDICARE LA PERDURANTE OSSERVANZA DEL TRATTATO, IN RELAZIONE AL SISTEMA O AL NUCLEO ESSENZIALE DEI SUOI PRINCIPI, NELL'IMPOSSIBILITÀ DI UNA INTERPRETAZIONE CONFORME, NONCHÉ QUALORA LA NON APPLICAZIONE DELLA DISPOSIZIONE INTERNA DETERMINI UN CONTRASTO, SINDACABILE ESCLUSIVAMENTE DALLA CORTE COSTITUZIONALE, CON I PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE OVVERO CON I DIRITTI INALIENABILI DELLA PERSONA (SENTENZE N. 168 DEL 1991, N. 232 DEL 1989, N. 170 DEL 1984, N. 183 DEL 1973, N. 98 DEL 1965, ORDINANZE N. 536 DEL 1995 E N. 132 DEL 1990).

Testo integrale

ORDINANZA N. 454 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente
ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), come richiamato dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), promossi dal Tribunale di Teramo con ordinanze del 25 ottobre 2004 (n. 8 ordinanze) e del 10 dicembre 2004 (n. 3 ordinanze), rispettivamente iscritte ai nn. da 28 a 35, da 74 a 76 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 7 e 9, prima serie speciale, dell'anno 2005, nonché dal Tribunale di Sassari con ordinanza del 19 novembre 2004, iscritta al n. 234 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione di De Felice Gianni, Giancola Michele, Martegiani Mauro, Di Gaetano Andrea, Picca Alfonso, Rapone Alessandro, Iannetti Pasquale, Peroni Gabriele, Sanna Maria Rita, Serafini Domenico nonché gli atti di intervento della Newbet s.r.l. in liquidazione e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2006 e nella camera di consiglio del 22 novembre 2006 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato Daniela Agnello per De Felice Gianni, Giancola Michele, Martegiani Mauro, Di Gaetano Andrea, Picca Alfonso, Rapone Alessandro, Iannetti Pasquale, Peroni Gabriele, Sanna Maria Rita, gli avvocati Roberto A. Jacchia, Antonella Terranova e Alberto M. Quaglia per Serafini Domenico e l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con otto ordinanze del 25 ottobre 2004 e tre ordinanze del 10 dicembre 2004, di tenore analogo, il Tribunale di Teramo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), «così come richiamato» dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), nella parte in cui richiede, quale *conditio sine qua non* della licenza per l'esercizio delle scommesse, «il preventivo rilascio della concessione da parte esclusivamente dello Stato italiano»;

che il rimettente è investito del riesame di decreti di sequestro preventivo adottati nel corso di procedimenti penali a carico di soggetti indagati per il reato di esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommesse di cui all'art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 401 del 1989, per aver esercitato, in assenza di licenza, la raccolta di scommesse su eventi sportivi, in collegamento con un *bookmaker* stabilito e regolarmente autorizzato nel Regno Unito;

che, a fronte dell'eccezione dei soggetti passivi dei decreti di sequestro preventivo, volta a far valere l'incompatibilità della normativa italiana in materia di gestione delle scommesse e dei concorsi pronostici con gli artt. 43 e 49 del Trattato che istituisce la Comunità europea del 25 marzo 1957, reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957, n. 1203 (come modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, reso esecutivo con legge 16 giugno 1998, n. 209), il Tribunale di Teramo osserva che già la Suprema Corte, a sezioni unite, «raccogliendo la sollecitazione della Corte di giustizia» (sentenza della Corte di giustizia, 6 novembre 2003, in causa C-243/01, Gambelli), ha affermato che le restrizioni ai principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi determinate dalla disciplina in parola sono giustificate ai sensi dell'art. 46 del Trattato CE, perseguendo finalità di controllo per motivi di ordine pubblico (sentenze della Corte di cassazione, sez. unite penali, 26 aprile 2004, nn. 23271, 23272 e 23273);

che il giudice *a quo* condivide l'orientamento della Corte di cassazione limitatamente alla valutazione della compatibilità con gli artt. 43 e seguenti del Trattato CE della previsione dell'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931 concernente la necessità di ottenere la licenza di polizia per l'esercizio delle scommesse, mentre, posto che l'art. 88 citato «si giustifica per la tutela dell'ordine pubblico, ma non si giustifica per la limitazione che pone in ordine al requisito della nazionalità della concessione», ritiene che l'art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 401 del 1989, nella sola parte in cui sanziona l'esercizio dell'attività in assenza di concessione, vada disapplicato per contrasto con il diritto comunitario, «tanto più che la possibilità per le società di partecipare alle gare, anche se introdotta dall'art. 22, comma 11, legge n. 289 del 2002 è rimandata di molti anni, apparendo attualmente inapplicabile»;

che, prosegue il rimettente, permanendo, al contrario, la rilevanza penale dell'esercizio dell'attività in assenza di licenza di polizia, in quanto «il giudice non sembra possa disapplicare l'art. 88 t.u.l.p.s. soltanto in parte», va sollevata questione di costituzionalità;

che, invero, «pur essendo la normativa sulle concessioni incompatibile con il Trattato», il citato art. 88 consente l'esercizio dell'attività di scommesse «soltanto ai titolari di concessione italiana» e, per tale via, configura una ingiustificata disparità di trattamento in danno dei titolari di concessione di altro Stato membro dell'Unione europea nonché un ostacolo alla loro libertà di iniziativa economica;

che, con l'unica eccezione del giudizio di costituzionalità promosso con l'ordinanza n. 33 del 2005, si sono costituiti gli indagati nei procedimenti penali *a quibus*, concludendo per l'accoglimento della questione e svolgendo, in tal senso, ampie argomentazioni, con ricostruzione del quadro normativo nazionale nonché della giurisprudenza nazionale e comunitaria sul tema della compatibilità della disciplina censurata con le disposizioni del Trattato CE;

che nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 28 del 2005 ha depositato atto d'intervento la Newbet s.r.l. in liquidazione, deducendo, a sostegno della legittimazione all'intervento medesimo, di essere titolare di un interesse sostanziale contrario a quello posto a base della censura di costituzionalità, insistendo, quindi, per la manifesta inammissibilità o la manifesta infondatezza della questione;

che nel giudizio introdotto con l'ordinanza n. 34 del 2005 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile o manifestamente infondata;

che, con ordinanza del 19 novembre 2004, il Tribunale di Sassari – pronunciando anch'esso in sede di riesame avverso il decreto di sequestro preventivo emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Sassari in un procedimento penale a carico di persona indagata in ordine al reato di cui all'art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 401 del 1989, per aver esercitato la raccolta delle scommesse, in collegamento con un *bookmaker* inglese, in assenza di licenza – ha sollevato, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, «così come richiamato dall'articolo 4, comma 4-*bis*, della legge 481/1989» (*recte*: legge n. 401 del 1989), nella parte in cui «richiede, quale condizione indispensabile per il rilascio della licenza di polizia, il preventivo conseguimento della concessione, da parte esclusivamente dello Stato italiano»;

che il rimettente esclude di poter far luogo ad un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, avendo quest'ultima già statuito che «una normativa nazionale contenente divieti – penalmente sanzionati – di svolgere attività di raccolta, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommessa, relative, in particolare, a eventi sportivi, in assenza di concessione o autorizzazione rilasciata dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi» e che «spetta al giudice del rinvio verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità di applicazione, risponda realmente ad obiettivi tali da giustificarla e se le restrizioni che essa impone non risultino sproporzionate rispetto a detti obiettivi» (sentenza della Corte di giustizia 6 novembre 2003, in causa C-243/01, Gambelli);

che lo stesso rimettente richiama le decisioni con cui le sezioni unite penali della Corte di cassazione sono intervenute, dopo la citata sentenza della Corte di giustizia, a ribadire la compatibilità della legislazione italiana con le disposizioni del Trattato CE (sentenze della Corte di cassazione, sez. unite penali, 26 aprile 2004, nn. 23271, 23272 e 23273);

che, a suo avviso, se l'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, alla luce dei principi enunciati dalla Suprema Corte, «trova la sua giustificazione, nonché la sua compatibilità con la normativa comunitaria, nella tutela dell'ordine pubblico, non può dirsi altrettanto, allorché pone il requisito della nazionalità della concessione»;

che, pertanto, la disposizione determina un'ingiustificabile discriminazione in danno dei titolari di concessioni rilasciate in altro Stato dell'Unione europea, ponendosi, al contempo, in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata stabilito dall'art. 41 della Costituzione;

che si è costituito nel giudizio l'indagato nel procedimento *a quo*, concludendo per l'accoglimento della questione, anche in base a profili ulteriori rispetto a quelli dedotti dal rimettente.

Considerato che il Tribunale di Teramo, in funzione di giudice del riesame, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), così come richiamato dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), nella parte in cui subordina il rilascio della licenza per l'esercizio delle scommesse al previo conseguimento della concessione «dello Stato italiano»;

che, secondo il rimettente, le norme censurate violano gli artt. 3 e 41 della Costituzione, in quanto, consentendo l'esercizio dell'attività di scommessa «soltanto ai titolari di concessione italiana», operano una ingiustificata disparità di trattamento in danno dei «titolari di concessioni rilasciate in altro Stato dell'Unione europea (da equiparare a quelle nazionali)», ostacolando la libertà di iniziativa economica di questi ultimi;

che analoga questione di costituzionalità dell'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, come richiamato dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 401 del 1989, è sollevata, in riferimento ai medesimi parametri, dal Tribunale di Sassari, in funzione di giudice del riesame;

che, attenendo le questioni di costituzionalità alle medesime norme, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che, preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dalla Newbet s.r.l. in liquidazione, trattandosi di soggetto estraneo al procedimento *a quo*, in capo al quale non è configurabile una posizione giuridica garantita suscettibile di essere direttamente incisa dalla decisione di questa Corte (ordinanza letta all'udienza del 6 giugno 2006, allegata a sentenza n. 279 del 2006; ordinanza letta all'udienza del 21 giugno 2005, allegata a sentenza n. 345 del 2005);

che, prima ancora di valutare l'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sotto diverso profilo, va rilevato che il Tribunale di Teramo ed il Tribunale di Sassari evidenziano problemi di compatibilità comunitaria delle norme denunciate;

che, infatti, i giudici *a quibus* muovono dalla premessa secondo cui la previsione della necessaria titolarità della concessione “nazionale” ai fini dell'esercizio delle scommesse integra una restrizione alla libertà di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi, in contrasto rispettivamente con gli artt. 43 e 49 del Trattato CE, senza che la normativa restrittiva possa essere interamente giustificata da ragioni rilevanti per il diritto comunitario;

che, a loro avviso, in particolare, l'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, mentre appare confortato da ragioni di ordine pubblico nella parte in cui stabilisce l'obbligo dei gestori dell'attività di scommesse di munirsi dell'autorizzazione di polizia, non lo è là dove pone il requisito della titolarità di una previa concessione rilasciata esclusivamente dall'autorità italiana;

che, peraltro, il Tribunale di Teramo fa cenno anche alle perduranti conseguenze della discriminazione in danno degli operatori stabiliti in

altro Stato dell'Unione europea determinata, in ipotesi, dal regime che, fino all'emanazione della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), impediva alle società di capitali quotate in borsa della Comunità la partecipazione alle gare per l'affidamento delle concessioni, nonostante lo stesso Tribunale, in altro procedimento, abbia posto, a tale proposito, un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia, non ancora deciso;

che la discriminazione prospettata dai giudici rimettenti come violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione configura in sostanza una questione di compatibilità delle disposizioni censurate con norme comunitarie provviste di effetto diretto, quali gli artt. 43 e 49 del Trattato;

che la soluzione di una questione di compatibilità comunitaria assume priorità logica e giuridica rispetto all'incidente di costituzionalità;

che – in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, fondata sull'art. 11 della Costituzione – il giudice nazionale deve dare piena ed immediata attuazione alle norme comunitarie provviste di efficacia diretta e non applicare in tutto o anche solo in parte le norme interne con esse ritenute inconciliabili, ove occorra previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE; e, inoltre, lo stesso giudice può investire questa Corte della questione di compatibilità comunitaria nel caso di norme dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi, nell'impossibilità di una interpretazione conforme, nonché qualora la non applicazione della disposizione interna determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale, con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona (sentenze n. 168 del 1991, n. 232 del 1989, n. 170 del 1984, n. 183 del 1973, n. 98 del 1965, ordinanze n. 536 del 1995 e n. 132 del 1990);

che, in conclusione, posto che le censure si risolvono nel dubbio circa la compatibilità comunitaria delle norme impugnate, manifestato dai rimettenti sotto profili diversi, taluno dei quali attualmente all'esame della Corte di giustizia, non è adeguatamente motivata l'applicabilità delle disposizioni di diritto interno nei giudizi *a quibus*;

che, pertanto, le questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'inammissibilità dell'intervento in giudizio della Newbet s.r.l. in liquidazione;

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), così come richiamato dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Tribunale di Teramo e dal Tribunale di Sassari con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA