



**Il diritto dell'Unione osta ad una normativa nazionale sui giochi d'azzardo che imponga una distanza minima da rispettare tra i punti di vendita delle scommesse, qualora essa miri a proteggere le posizioni commerciali degli operatori esistenti**

*La Corte di giustizia esamina le misure adottate dall'Italia per rimediare all'esclusione di alcuni operatori di giochi d'azzardo, dichiarata illegittima dalla Corte nel 2007*

La normativa italiana in vigore stabilisce che l'esercizio delle attività di raccolta e di gestione delle scommesse presuppone l'ottenimento di una concessione previa pubblica gara, nonché di un'autorizzazione di polizia. Qualsiasi violazione di tale normativa è passibile di sanzioni penali.

Nel 1999 le autorità italiane hanno assegnato, a seguito di pubbliche gare, un numero rilevante di concessioni per le scommesse sulle competizioni sportive e ippiche. Le gare escludevano in particolare gli operatori costituiti in forma di società per azioni quotate nei mercati regolamentati. Nel 2007 una sentenza della Corte di giustizia <sup>1</sup> ha dichiarato l'illegittimità di tale esclusione.

A partire dal 2006, l'Italia ha proceduto ad una riforma del settore del gioco <sup>2</sup>, destinata ad assicurarne l'adeguamento alle regole imposte dal diritto dell'Unione. In particolare, l'Italia ha messo a concorso un numero rilevante di nuove concessioni, stabilendo, tra l'altro, che i nuovi punti di vendita delle scommesse dovevano rispettare una distanza minima rispetto a quelli che avevano ottenuto una concessione a seguito della gara del 1999.

I sigg. Costa e Cifone, gestori di Centri di Trasmissione di Dati (CTD) legati alla società inglese Stanley International Betting Ltd, sono stati accusati del reato di esercizio abusivo delle attività di scommessa, per aver effettuato la raccolta di scommesse senza rispettare le prescrizioni della normativa italiana. Infatti, la Stanley opera in Italia esclusivamente tramite più di duecento agenzie, aventi veste di CTD. La società era stata illegittimamente esclusa dalla gara del 1999 e aveva deciso di non partecipare alla gara del 2006 a motivo dell'assenza di risposte soddisfacenti da parte delle autorità italiane alle sue richieste di chiarimenti sulla nuova normativa.

La Corte suprema di cassazione italiana, investita di tali procedimenti, ha ritenuto che sussistessero **dubbi riguardo alla compatibilità della disciplina nazionale con la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi garantite dal diritto dell'Unione. Infatti, la disciplina nazionale presenta caratteristiche che a detto giudice apparivano discriminatorie.** In tale contesto, il giudice italiano ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia una serie di questioni.

In primo luogo, la Corte esamina la norma nazionale secondo cui i nuovi concessionari devono insediarsi ad una distanza minima da quelli già esistenti. La Corte ritiene che tale misura abbia l'effetto di proteggere le posizioni commerciali acquisite dagli operatori già insediati a discapito dei nuovi concessionari, i quali sono costretti a stabilirsi in luoghi meno interessanti dal punto di vista

<sup>1</sup> Più precisamente, la sentenza della Corte del 6 marzo 2007, *Placanica e a.*, C-338/04, C-359/04 e C-360/04; v. anche comunicato stampa n. [20/2007](#).

<sup>2</sup> Tra i provvedimenti adottati, il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (noto come «decreto Bersani»).

commerciale rispetto a quelli occupati dai primi. Una misura siffatta implica dunque una discriminazione nei confronti degli operatori esclusi dalla gara del 1999.

In base al diritto dell'Unione, una simile disparità di trattamento potrebbe essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale. Il governo italiano ne faceva valere due. Da un lato, lo scopo sarebbe di evitare che i consumatori che vivono nei pressi degli esercizi di raccolta delle scommesse siano esposti ad un eccesso di offerta. La Corte respinge tale argomento, in quanto il settore dei giochi d'azzardo in Italia è stato per lungo tempo caratterizzato da una politica di espansione finalizzata ad aumentare gli introiti fiscali. Dall'altro lato, l'Italia asseriva che l'obiettivo della normativa sarebbe quello di prevenire il rischio che i consumatori residenti in luoghi meno coperti dall'offerta di tali servizi optino per i giochi clandestini. A questo proposito, la Corte fa osservare che i mezzi impiegati per la realizzazione dell'obiettivo invocato devono essere coerenti e sistematici. Nel caso di specie, invece, le norme sulle distanze minime, che sono state imposte non ai concessionari già stabiliti sul mercato bensì ai nuovi concessionari, comporterebbero svantaggi soltanto per questi ultimi.

Ad ogni modo, **un regime nazionale che imponga una distanza minima da rispettare tra i punti di vendita potrebbe essere giustificato soltanto qualora il suo reale obiettivo non fosse quello di proteggere le posizioni commerciali degli operatori esistenti**, ciò che spetta al giudice nazionale verificare. Inoltre, spetta al giudice italiano verificare altresì che l'obbligo di rispettare determinate distanze minime, il quale impedisce l'insediamento di punti di vendita supplementari in zone fortemente frequentate dal pubblico, sia idoneo a realizzare l'obiettivo invocato e indurrà i nuovi operatori a stabilirsi in luoghi poco frequentati, assicurando così una copertura a livello nazionale.

**In secondo luogo, la Corte esamina la normativa italiana che prevede la decadenza della concessione (e delle garanzie pecuniarie prestate per ottenerla) qualora il titolare della concessione stessa, ovvero l'amministratore di detto titolare, abbia proposto giochi non autorizzati incorrendo in un reato «suscettibile di far venir meno il rapporto fiduciario con l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato».**

**La Corte dichiara che i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi ostano a che vengano applicate sanzioni a persone (come i sigg. Costa e Cifone), legate ad un operatore (come la Stanley), qualora quest'ultimo fosse stato escluso da una gara in violazione del diritto dell'Unione. Tale constatazione resta valida anche per la nuova gara indetta al fine di rimediare a tale esclusione illegittima dell'operatore, qualora la gara suddetta non sia stata in grado di raggiungere questo obiettivo, ciò che spetterà al giudice nazionale verificare.**

Inoltre, la Corte dichiara che le condizioni e le modalità di una gara, e in particolare **le norme contemplanti la decadenza di concessioni rilasciate, devono essere formulate in modo chiaro, preciso e univoco**, ciò che invece non avviene nel caso di specie. Nondimeno, spetta in via di principio al giudice nazionale verificare tali elementi.

---

**IMPORTANTE:** Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

---

*Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.*

*Il [testo integrale](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia*

*Contatto stampa: Estella Cigna Angelidis ☎ (+352) 4303 2582*