

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 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), in relazione all'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), promosso dal Tribunale di Macerata con ordinanza del 20 marzo 2006, nel procedimento penale a carico di B.M., iscritta al n. 294 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti l'atto di costituzione di B.M. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2007 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Daniela Agnello, Roberto A. Jacchia, Alberto M. Quaglia e Antonella Terranova per B.M. e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Macerata, con ordinanza del 20 marzo 2006, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, 11 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 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), in relazione all'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza).

Il rimettente riferisce di essere investito della richiesta di riesame avverso il decreto di sequestro preventivo di alcuni locali, emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Macerata in un procedimento penale a carico di persona indagata in ordine al reato di cui agli artt. 4 e 4-bis della legge n. 401 del 1989 (*recte*: art. 4, comma 4-bis, della legge n. 401 del 1989), per aver esercitato in forma

organizzata, in assenza di licenza, attività di raccolta di scommesse su eventi sportivi nazionali ed esteri, per conto di un *bookmaker* stabilito nel Regno Unito, con trasmissione dei dati a quest'ultimo tramite la rete telematica.

A fronte delle deduzioni svolte dal soggetto passivo del sequestro preventivo circa l'incompatibilità della disciplina italiana in materia di gestione delle scommesse con i principi sanciti dagli 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 giudice *a quo* rileva che la Corte di giustizia si è già pronunciata in proposito. In particolare, il giudice comunitario ha affermato che la normativa nazionale contenente divieti – penalmente sanzionati – di svolgere attività di raccolta, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommessa, relative a eventi sportivi, in assenza di concessione o autorizzazione rilasciata dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi, spettando, tuttavia, al giudice nazionale verificare se la normativa anzidetta, 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](#)).

Dopo tale pronuncia, osserva ancora il rimettente, sono intervenute le Sezioni unite della Corte di cassazione a ribadire la compatibilità con l'ordinamento comunitario delle misure restrittive adottate dallo Stato italiano, sul rilievo che la normativa interna persegue lo scopo di canalizzare la domanda e l'offerta del giuoco in circuiti controllabili, onde prevenire la possibile degenerazione criminale; pertanto, la restrizione sarebbe giustificata ai sensi dell'art. 46 del Trattato CE (Corte di cassazione, Sezioni unite penali, 26 aprile 2004, n. 23271).

Diversamente, il giudice *a quo* ritiene che la politica di espansione nel settore dei giochi e delle scommesse perseguita dallo Stato italiano crei maggiori occasioni di infiltrazione criminale e, per questo, contraddica le ragioni di ordine pubblico identificate dalla Suprema Corte. Invero, l'orientamento assunto dalla Corte di cassazione, che egli considera «portato del c.d. diritto vivente», risolvendo solo “apparentemente” tutte le questioni nascenti dalla sentenza Gambelli, «pone all'evidenza non soltanto un problema di compatibilità della normativa citata con il Trattato CE, ma anche un problema di legittimità costituzionale della prima, in quanto interpretata nei termini sopra richiamati».

Dubita, dunque, il giudice rimettente della legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 401 del 1989, in relazione all'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, in quanto stabilisce sanzioni penali per l'esercizio abusivo dell'attività di scommessa, eccessive rispetto alle esigenze tutelate, e introduce di fatto limitazioni alla libertà d'impresa, istituendo «un regime di sostanziale monopolio con irragionevole esclusione di altri operatori»; nonché, in riferimento all'art. 10, primo e secondo comma, ed all'art. 11 della Costituzione, in quanto pone una limitazione ai diritti di stabilimento e di prestazione di servizi dell'operatore economico straniero, in virtù della non dimostrata necessità di un regime di concessione e autorizzazione che di fatto avvantaggia esclusivamente lo Stato.

La questione di costituzionalità è, a parere del giudice *a quo*, rilevante, nonostante che, con essa, si chieda di sindacare la compatibilità della normativa impugnata con disposizioni comunitarie, dal momento che spetterebbe al giudice nazionale un tale giudizio «involgente il diritto interno». Ferma restando la natura vincolante dell'interpretazione del diritto comunitario operata dalla Corte di giustizia, verrebbe a ledersi il «principio di esclusività della competenza del giudice nazionale nell'interpretazione del diritto interno», se il giudice di merito, insoddisfatto dell'esegesi della Corte di cassazione, piuttosto che adeguarvisi in ossequio

al «concetto di uniformità del diritto nazionale», potesse «direttamente richiamarsi all'ordinamento comunitario e questo applicare».

2. – Si è costituita B.M., indagata nel procedimento *a quo*, concludendo per l'accoglimento della questione, in base ad osservazioni analoghe a quelle dedotte dal rimettente, e ciò anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

3. – E' altresì intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile o infondata.

In via preliminare, infatti, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe stata sollevata «in modo irrilevante, contraddittorio», poiché, se le censure riferite agli artt. 3 e 41 della Costituzione presuppongono l'applicabilità delle disposizioni interne, l'asserito *vulnus* al Trattato CE comporterebbe piuttosto la loro disapplicazione.

Nel merito, l'infondatezza delle doglianze del rimettente sarebbe dimostrata dalle argomentazioni svolte dalla Suprema Corte nella sentenza delle Sezioni unite penali sopra citata, condivise dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato ed immotivatamente criticate dal rimettente.

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Macerata ha ad oggetto l'art. 4 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), in relazione all'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), nella parte in cui sanziona penalmente l'esercizio in Italia dell'attività di scommessa da parte di chi sia privo di concessione, autorizzazione o licenza.

Per il giudice rimettente, il combinato disposto delle due norme si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione, prevedendo sanzioni eccessive rispetto alle esigenze tutelate ed introducendo di fatto limitazioni alla libertà d'impresa, mediante l'istituzione di «un regime di sostanziale monopolio con irragionevole esclusione di altri operatori»; al contempo, riservando un diverso trattamento all'operatore economico straniero, confliggerebbe con le prescrizioni del diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi e, perciò, violerebbe gli artt. 10, primo e secondo comma, e 11 della Costituzione.

2. – Il Tribunale di Macerata dubita con ogni evidenza della compatibilità delle denunciate norme con i principi sanciti dagli artt. 43 e 49 del Trattato CE.

Va subito rilevata l'inammissibilità della questione posta rispetto all'art. 10, primo e secondo comma, della Costituzione, non sorretta da motivazione specifica.

Pertanto, è giurisprudenza costante di questa Corte che il parametro dell'art. 10 non è utilizzabile per le norme internazionali convenzionali rilevanti nella specie, diverse da quelle di cui al secondo comma. Dato da tempo altrettanto costante della giurisprudenza di questa Corte è che l'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 della Costituzione; ulteriore conferma di tale esigenza, poi, a seguito della riforma del titolo V, risulta dall'art. 117, primo comma, della Costituzione.

3. – Anche in riferimento agli altri parametri la questione è inammissibile.

All'indomani della sentenza della [Corte di giustizia del 6 novembre 2003 \(in causa C-243/01, Gambelli, di recente confermata dalla sentenza del 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica ed altri\)](#) – in base alla quale il giudice nazionale avrebbe dovuto verificare, alla stregua di criteri puntualmente indicati dal giudice comunitario, la rispondenza ad obiettivi dotati di valenza giustificativa delle restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi imposte dal legislatore

italiano in materia di esercizio delle scommesse – il rimettente nega che le norme impugnate siano sorrette da motivi imperativi d'interesse generale, rilevanti per il diritto comunitario.

Egli considera implausibile, infatti, il seguito interpretativo e applicativo alla sentenza Gambelli della Corte di giustizia dato dalla Corte di cassazione, secondo la quale le misure restrittive in questione sarebbero adeguatamente giustificate ai sensi dell'art. 46 del Trattato CE, perseguendo lo scopo di canalizzare la domanda e l'offerta del giuoco in circuiti controllabili, per prevenire la possibile degenerazione criminale (sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite penali, 26 aprile 2004, n. 23271). In particolare, onde confutare tale orientamento, assunto a «portato del diritto vivente» (ma in senso diverso Corte di cassazione, sezione terza penale, 4 maggio 2007, n. 16928 e n. 16969), il rimettente richiama «l'affermazione della Corte di giustizia circa l'impossibilità per lo Stato membro di invocare esigenze di ordine pubblico a giustificazione di una normativa di limitazione, dopo che esso Stato abbia fatto molto per espandere le occasioni di gioco e, quindi, [...] le occasioni di infiltrazione criminale».

Il giudice rimettente, pertanto, non prospetta una questione di compatibilità tra norme interne e norme comunitarie prive di effetto diretto, ipotesi nella quale, come in precedenza affermato da questa Corte, la fonte statale serberebbe intatto il suo valore e soggiacerebbe al controllo di costituzionalità ([sentenza n. 170 del 1984](#), nonché [sentenza n. 317 del 1996](#) e [ordinanza n. 267 del 1999](#)), ma si duole che la normativa in esame confligga con norme comunitarie pacificamente provviste di effetto diretto.

Ora, nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell'art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla [sentenza n. 170 del 1984](#), le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi – come si è verificato nella specie – in ordine all'esistenza del conflitto. La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona (da ultimo, [ordinanza n. 454 del 2006](#)).

Il giudice *a quo* non ignora tale principio, ma, una volta rappresentato il suo sicuro convincimento sull'antinomia tra l'art. 4 della legge n. 401 del 1989, in relazione all'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, e gli artt. 43 e 49 del Trattato CE, esclude che gli sia consentita la “disapplicazione” delle norme censurate, con l'argomento della vincolatività per il giudice di merito dell'orientamento, consolidato nella giurisprudenza di legittimità, nel senso della sussistenza di esigenze di ordine pubblico a fondamento delle misure restrittive delle libertà comunitarie in esame.

Tuttavia, l'asserita esistenza nell'ordinamento interno di un diritto vivente, formatosi, secondo il rimettente, in conseguenza di un'erronea applicazione dei parametri di valutazione forniti dalla [Corte di giustizia nella citata sentenza Gambelli](#), non vale certo a trasformare in questione di costituzionalità una questione di compatibilità della legge nazionale con norme comunitarie provviste di effetto diretto.

Le statuizioni della Corte di Giustizia delle Comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata negli ordinamenti interni ([sentenze n. 389 del 1989](#) e [n. 113 del 1985](#)). Nel caso in cui, in ordine alla portata di dette statuizioni, i giudici nazionali chiamati ad interpretare il diritto comunitario, al fine di verificare la compatibilità delle norme interne, conservino dei dubbi rilevanti, va utilizzato il rinvio pregiudiziale prefigurato dall'art. 234 del Trattato CE quale fondamentale garanzia di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri. Vale appena ribadire che la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico

rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione.

In conclusione, la questione dev'essere dichiarata inammissibile, in quanto non compete a questa Corte, ma al giudice comune accertare – eventualmente avvalendosi dell'ausilio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia – se le disposizioni del diritto interno, rilevanti nella specie, confliggano con le evocate norme del diritto comunitario provviste di effetto diretto e trarne le conseguenze qui precisate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 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), in relazione all'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, 11 e 41 della Costituzione, dal Tribunale di Macerata con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA