

## ***Causa Versaci c. Italia – Prima sezione – 15 maggio 2025 (ricorso n. 3795/22)***

**Art. 8 CEDU – Domanda di autorizzazione di pubblica sicurezza per la gestione di esercizi giochi e scommesse – Rilevata carenza del requisito della “buona condotta”, ai sensi del TUPLS – Diniego del questore - Violazione del diritto a motivo dell’indeterminatezza del concetto di “buona condotta” - Non sussiste.**

**Art. 6 CEDU – Domanda di autorizzazione di pubblica sicurezza per la gestione di esercizi giochi e scommesse – Rilevata carenza del requisito della “buona condotta”, ai sensi del TUPLS – Diniego del questore - Violazione dell’equo processo a motivo della mancanza di un parametro legale cui il giudice possa rifarsi - Non sussiste.**

**Non costituisce violazione degli artt. 6 (diritto a un equo processo) e 8 (diritto alla tutela della vita privata) della Convenzione il diniego di concessione della “licenza di pubblica sicurezza”, necessaria a svolgere l’attività di ricevitoria di scommesse per conto di un allibratore straniero, in ragione del mancato soddisfacimento del requisito di “buona condotta”.**

**Fatto.** Il ricorrente Emanuele Versaci, in data 6 ottobre 2014, avviava un’attività di gestione di scommesse in Italia per conto di una società austriaca. A seguito dell’entrata in vigore dell’art. 1, comma 643, legge n. 190 del 2014, che permetteva agli allibratori stranieri di regolarizzare la loro situazione giuridica senza che fosse più necessaria l’autorizzazione dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, la società austriaca presentava l’8 gennaio 2015 la domanda di regolarizzazione a nome del ricorrente.

La predetta disposizione richiedeva, quale presupposto per la gestione dei centri di scommesse l’autorizzazione dell’autorità di polizia, tra i cui requisiti per il rilascio era l’attestazione di “buona condotta” ai sensi dell’art. 11, comma 2, TUPLS (r.d. n. 773 del 1931). Sicché il ricorrente chiedeva alla questura di Reggio Calabria la citata autorizzazione.

Tuttavia, in data 12 gennaio 2016, il questore comunicava il preavviso di rigetto in ragione dei precedenti penali dei familiari del ricorrente e tenuto conto delle condanne per riciclaggio di denaro e associazione a delinquere di stampo mafioso riportate dai suoi frequentatori abituali. Da tali elementi, infatti, l’autorità di pubblica sicurezza deduceva il rischio di riciclaggio di denaro attraverso l’attività di ricevitoria delle scommesse.

Due giorni più tardi, l’istante contestava il diniego della licenza, sostenendo che la valutazione della sua condotta dovesse fondarsi soltanto sul suo comportamento (vale a dire del soggetto direttamente interessato alla domanda) e non su quello dei suoi familiari o abituali frequentatori.

Il 3 febbraio 2016 il questore respingeva la domanda e gli ingiungeva di cessare le sue attività. Il ricorrente impugnava il provvedimento e ne chiedeva la sospensione provvisoria davanti al TAR, ritenendo che il diniego non potesse fondarsi sui precedenti penali dei suoi familiari e frequentatori abituali, e che non fossero stati chiariti gli elementi di indagine utilizzati per pervenire alla decisione. Inoltre, sosteneva la violazione del proprio diritto di difesa, in quanto le motivazioni del rigetto della domanda differivano da quelle del preavviso di rigetto.

Il 24 marzo 2016 il TAR respingeva la domanda di sospensione cautelare del diniego della domanda di licenza, decisione confermata anche dal Consiglio di Stato in data 7 luglio 2016.

Con riguardo al merito del ricorso, acquisito il parere preventivo dei Carabinieri, che risultava addirittura dubitativo circa l’effettiva pericolosità del ricorrente, egli presentava il 9 dicembre 2019 ulteriori memorie presso il TAR.

In data 2 marzo 2020, il TAR respingeva le pretese del ricorrente, ritendendo che i precedenti del fratello e i legami della madre con una famiglia sottoposta a indagini da parte della polizia fossero elementi sufficienti a escludere che il ricorrente avesse il requisito della “buona condotta” e concludendo che non vi fosse stata alcuna lesione del suo diritto di difesa.

Anche il ricorso al Consiglio di Stato veniva respinto: il giudice d'appello motivava sulla base dell'ampio potere discrezionale della autorità di pubblica sicurezza nella valutazione dei requisiti richiesti. Il Consiglio di Stato considerava di poter intervenire nei soli casi di arbitrio o manifesta irragionevolezza della decisione dell'autorità di polizia.

Per tali motivi, il ricorrente si rivolgeva alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando innanzitutto la violazione del diritto alla vita privata di cui all'articolo 8 CEDU, sotto due diversi profili:

- a) l'eccessiva vaghezza e imprevedibilità della nozione di irreprensibile moralità che risulta inidonea
  - i) a definire la portata del potere discrezionale conferito al questore;
  - ii) a garantire un controllo giurisdizionale volto a prevenire ingerenze arbitrarie da parte delle autorità nazionali;
- b) la considerazione secondo cui l'autorizzazione non era "necessaria in una società democratica" o proporzionata, tenuto conto che non vi erano ragioni pertinenti e sufficienti per il diniego e che i tribunali nazionali non avevano esaminato i rilievi del ricorrente in modo approfondito.

Inoltre, il ricorrente lamentava la violazione del diritto a un equo processo di cui all'articolo 6 CEDU, ritenendo di non aver potuto esercitare adeguatamente il proprio diritto alla difesa davanti alle autorità giudiziali amministrative, in ragione delle limitazioni poste al tipo di controllo giurisdizionale a fronte dell'ampia discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza.

**Diritto.** Decisa preliminarmente la ricevibilità del ricorso (e dunque respinta l'eccezione di mancato esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni, avanzata dalla difesa italiana), la Corte si sofferma a valutare la doglianza relativa alla violazione dell'art. 8 CEDU. In particolare, ritiene inquadabili i fatti oggetto della causa nell'alveo del diritto al rispetto della vita privata, poiché "è nel corso della vita lavorativa che la maggior parte delle persone ha un'opportunità significativa di sviluppare relazioni con il mondo esterno" (v. *Bărbulescu c. Romania*, 5 Settembre 2017<sup>1</sup>, § 71).

La Corte ricorda che vi sono due modi in cui la tutela della vita privata può venire in rilievo in tema di occupazione:

- per la sua incidenza diretta sui diritti protetti dall'art. 8 CEDU (*reason based approach*, v. *Bărbulescu v. Romania*, cit., e *Mile Novaković v. Croatia*, n. 73544/14, § 47, 17 Dicembre 2020)
- per le conseguenze sulla vita privata, specie sulla reputazione del lavoratore (*consequence-based approach*, v. *Denisov c. Ucraina*, n. 76639/11, 25 settembre 2018)

Nel caso in esame, la Corte ritiene che secondo il *reason based approach*, il rifiuto di concedere la licenza per la gestione del centro scommesse si fondi su motivi direttamente connessi alla sfera privata del ricorrente e, pertanto, i fatti contestati ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU.

Chiarita la riconducibilità della fattispecie in esame alla tutela della vita privata, la Corte esamina nel merito le diverse censure proposte.

---

<sup>1</sup> V. il *Quaderno* n. 14 (2017), pag. 67.

Con riguardo alla prima doglianza, la Corte esamina distintamente gli effetti che il ricorrente riconduce alla non prevedibilità e alla vaghezza del concetto di “buona condotta” relativamente alle decisioni delle autorità nazionali:

- sulla difficoltà di delimitare il potere discrezionale del questore a concedere l'autorizzazione di pubblica sicurezza, la Corte esclude la violazione della Convenzione, in quanto ritiene sufficienti i chiarimenti sulla nozione di “buona condotta” contenuti in una circolare del Ministro dell'interno ed espressi dalla giurisprudenza amministrativa. In particolare, la Corte ricorda che il “diritto” non è solo la legge formale ma anche l'interpretazione che della stessa viene data dalla giurisprudenza *Pařízek c. Repubblica Ceca*, n. 76286/14, § 43, 12 Gennaio 2023, and *Ólafsson c. Islanda*, n. 58493/13, § 35, 16 Marzo 2017).
- sull'inadeguatezza del controllo giurisdizionale a evitare un'ingerenza arbitraria dell'autorità di pubblica sicurezza nei diritti fondamentali del ricorrente, la Corte ritiene che la possibilità di impugnare la decisione del questore davanti al giudice amministrativo, tenuto a svolgere un giudizio non di mera legittimità, è sufficiente a escludere la violazione della Convenzione.

Alla luce delle predette considerazioni, la Corte ritiene che la formulazione della disposizione nazionale non comporti una violazione dell'articolo 8 CEDU.

In merito alla seconda censura, la Corte valuta se l'autorizzazione richiesta sia “necessaria in una società democratica” ai sensi dell'art. 8, par. 2, distinguendo:

- in relazione alla sufficienza delle motivazioni addotte dal questore per il diniego, la Corte ritiene che l'autorità nazionale ha fondato il proprio rifiuto su una valutazione adeguata dei fatti e ha fornito ragioni pertinenti e sufficienti a escludere che il ricorrente avesse i requisiti richiesti per l'autorizzazione alla gestione di un centro scommesse;
- con riguardo al controllo giurisdizionale in merito al diniego di autorizzazione, la Corte rileva che il doppio grado di giudizio, la presenza di un legale rappresentante, la discussione in udienza pubblica e le motivazioni delle decisioni giudiziali siano sufficienti a garantire i diritti fondamentali del ricorrente, pur essendo riconosciuto allo Stato un ampio margine di discrezionalità nella valutazione dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione.

Di conseguenza, la Corte esclude la violazione dell'art. 8 CEDU anche sotto questo profilo.

Passando a esaminare la doglianza relativa alla violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, la Corte ritiene che, anche ove un organo amministrativo chiamato a decidere sulle controversie relative a “diritti e obblighi di carattere civile” non rispetti i principi dell'equo processo, non può essere ravvisata alcuna violazione della Convenzione se i processi decisionali di tale organo sono soggetti a un successivo riesame da parte di un organo giudiziario avente piena giurisdizione e che fornisca le garanzie dell'art. 6, comma 1, ovvero se eventuali carenze strutturali o procedurali individuate nel processo decisionale di un'autorità amministrativa vengano sanate nel corso del successivo riesame.

La Corte rileva, infine, che il ricorrente non ha dimostrato la violazione del suo diritto a un equo processo nel procedimento dinanzi ai tribunali amministrativi nazionali. Pertanto, tale motivo di ricorso viene dichiarato manifestamente infondato e respinto *ex artt.* 35, comma 3, lett. *a)*, e 4 della Convenzione.

La sentenza è resa con la maggioranza di cinque giudici a due.

Questi ultimi redigono dissensi parziali – per vero – schierati su fronti opposti.

Innanzitutto, il giudice italiano Sabato si diffonde sulla natura del gioco d'azzardo, su come esso si presti a operazioni di riciclaggio di danaro d'illecita provenienza e sia pertanto facile preda di infiltrazioni criminali. La Corte avrebbe quindi dovuto enfatizzare meglio l'importanza dell'impegno comune a contrastare tale fenomeno. Egli imposta, poi, il suo dissenso sul precedente più prossimo: il caso *Mile Novaković c. Croazia*, (n. 73544/14, § 47, 17 dicembre 2020). In quella decisione, la violazione dell'art. 8 CEDU era stata ravvisata poiché il licenziamento del ricorrente era stato motivato dal suo rifiuto di utilizzare la lingua croata al momento dell'insegnamento nella scuola secondaria. In tal caso, quindi, ricorreva un motivo strettamente connesso alla sua origine serba e alla sua età e quindi sufficientemente collegato alla sua vita privata.

Nel caso *Versaci*, invece, l'applicazione dell'art. 8 CEDU veniva invocata a sproposito, poiché inerente alla condotta pubblica (non quindi "privata" ai sensi dell'art. 8 CEDU) del ricorrente, il quale era abituale frequentatore di soggetti condannati per gravi reati. Sicché – secondo il giudice Sabato – il ricorso non avrebbe meritato nemmeno il giudizio di merito. Inoltre, il giudice ritiene il ricorso irricevibile per mancato esaurimento dei mezzi di ricorso interni, poiché il ricorrente nei gradi di giudizio interni non ha mai, diversamente da come ritenuto dalla maggioranza, presentato argomenti simili a quelli dedotti in giudizio davanti alla Corte europea.

Diversamente argomenta il giudice ungherese Paczolay, il quale censura nel merito la decisione, ritenendo invece esistente la violazione dell'art. 8 CEDU. Egli ritiene che la nozione di "buona condotta" non sia conforme alla legge e che essa violi i principi di legalità e dello Stato di diritto. Inoltre, ritiene carente la motivazione del questore, che si fondava esclusivamente sulle condanne penali riportate dai familiari e dai frequentatori abituali del ricorrente, senza fornire, tra l'altro, alcun dettaglio sull'illiceità delle attività svolte durante i loro incontri.