



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

composta dai signori magistrati:

dott. Pasquale D'ASCOLA	Presidente Aggiunto
dott. Felice MANNA	Presidente di Sezione
dott. Giacomo Maria STALLA	Presidente di Sezione
dott. Fabrizia GARRI	Consigliera
dott. Mauro DI MARZIO	Consigliere
dott. Laura TRICOMI	Consigliera
dott. Enzo VINCENTI	Consigliere
dott. Giuseppe FUOCHI TINARELLI	Consigliere
dott. Augusto TATANGELO	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al numero 19967 del ruolo generale dell'anno 2023, proposto

da

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI – A.D.M. (C.F.: 97210890584), quale successore *ex lege*, art. 23 *quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge del 6.07.2012 n. 95 convertito, con modificazioni, nella legge 7.08.2012 n. 135, dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - AAMS, Ufficio dei Monopoli per le Marche, sede di Ancona, in persona del Direttore, legale rappresentante *pro tempore* rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F.: 80224030587)

-ricorrente-

nei confronti di

[redacted]
in persona dei soci amministratori [redacted]
[redacted] legali rappresentanti *pro tempore*
rappresentata e difesa dall'avvocato [redacted]
[redacted]

-controricorrente-

Oggetto:

**RICORSI AVVERSO
DECISIONI DI GIUDICI
SPECIALI**

Ad. 24/06/2025 C.C.

R.G. n. 19967/2023

Rep. _____



per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 6042/2023, pubblicata in data 20 giugno 2023;
udita la relazione sulla causa svolta nella camera di consiglio in data 24 giugno 2025 dal consigliere Augusto Tatangelo;
lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale dott. Stanislao De Matteis, il quale ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del ricorso.

Fatti di causa

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (con Decreto Direttoriale del 22 ottobre 2018, notificato il 25 ottobre 2018) ha disposto la cancellazione della società [REDACTED] – esercente, tra l'altro, di attività nell'ambito della raccolta di scommesse per conto della [REDACTED] – dall'elenco di cui all'art. 1, comma 553, della legge n. 266 del 2005 (c.d. "Elenco RIES" o elenco pubblico degli operatori comparto apparecchi ed intrattenimento).

La società ha impugnato tale provvedimento davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, che ha rigettato il suo ricorso.

Il Consiglio di Stato, in riforma della decisione di primo grado, lo ha invece accolto, annullando il provvedimento impugnato. Ricorre l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sulla base di un unico motivo.

È stata disposta la trattazione in camera di consiglio.

L'Ufficio della Procura Generale ha depositato conclusioni scritte, chiedendo dichiararsi inammissibile il ricorso.

Le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 380 *bis*.1 c.p.c..

Ragioni della decisione

1. Con l'unico motivo del ricorso si denuncia «Violazione dell'art. 362 c.p.c. – Violazione dell'art. 111, comma 8 Cost. – Eccesso di potere giurisdizionale».



1.1 Il Consiglio di Stato, premesso che *«la ragione della determinazione assunta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si rinviene nella mancata adesione dell'appellante al regime di regolarizzazione previsto dalla legge n. 190/2014 e dal mancato possesso della licenza di cui all'art. 88 T.U.L.P.S.»*, ha, in primo luogo, evidenziato che *«l'oggetto del contendere è costituito dalla natura regolare o irregolare dell'attività esercitata dalla società appellante che, inevitabilmente, coinvolge anche la posizione della [REDACTED] in favore della quale la medesima svolge l'attività di trasmissione dati»*.

Quindi, sulla base di una interpretazione della normativa vigente in materia, anche alla luce delle decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha affermato, in generale, la *«compatibilità con il diritto dell'Unione Europea del regime della doppia autorizzazione»* (rilevando che *«la disposizione normativa per la quale un operatore debba disporre sia di una concessione sia di un'autorizzazione di polizia per poter accedere al mercato di cui trattasi non comporta una misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, ossia quello della lotta alla criminalità collegata ai giochi d'azzardo»*), ma ha precisato, al tempo stesso, che l'operatore internazionale per cui la società ricorrente effettuava la sua attività di trasmissione dati nel campo delle scommesse [REDACTED]

[REDACTED] *«gode di un regime peculiare in virtù delle vicende giudiziarie che hanno riconosciuto l'illegittimità della sua esclusione dalle procedure indette per l'affidamento delle concessioni in questione»*, richiamando in proposito alcune proprie precedenti decisioni in tal senso, anch'esse fondate sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Da ciò ha fatto discendere che, sebbene, di regola, *«l'attività di raccolta delle scommesse nel nostro Paese possa essere svolta, in*



via lecita solo dagli operatori muniti di concessione e autorizzazione di polizia», va riconosciuta la sussistenza di «un'eccezione alla regola ... eccezione che però ha una portata circoscritta ad una situazione particolare ... che non può essere estesa al di fuori di essa». Di qui la conclusione per cui, nella specie, «non poteva essere negata la licenza di cui all'art. 88 T.U.L.P.S. a causa dell'eventuale carenza di concessione della [redacted] per la quale l'appellante richiedente svolge l'attività di centro di trasmissione dati».

In definitiva, il ricorso della società [redacted] è stato accolto, in quanto, secondo il Consiglio di Stato, quest'ultima «a ragione, lamenta l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di cancellazione motivato sulla base della carenza di una licenza di polizia, in realtà, dipendente non da un diniego, ma da un'omessa valutazione dell'Autorità competente al rilascio, nonostante la tempestiva richiesta».

1.2 Secondo l'amministrazione ricorrente, la sentenza impugnata «eccede i limiti della giurisdizione attribuita, andando a determinare una sostanziale disapplicazione dell'art. 1 comma 644 lett. f) L. n. 190/2014 senza limitarsi alla posizione del singolo [redacted] parte nel processo, ma estendendo la propria portata a tutti i [redacted] senza al contempo sollevare questione pregiudiziale di interpretazione innanzi alla CGUE né questione di costituzionalità della normativa disapplicata».

In particolare, si sostiene nel ricorso che «tale disapplicazione viene fatta derivare da statuizioni di principio sulla posizione di [redacted] in generale, rispetto all'intero quadro regolatorio domestico della raccolta di scommesse, per cui l'autorizzazione ex art. 88 TULPS non sarebbe negabile ai [redacted] solo perché [redacted] è priva di concessione statale», ma ciò



«senza alcuna valutazione effettiva e concreta della asserita discriminazione subita dalla [REDACTED] e senza alcuna prova, in questo senso, fornita dal CTD nel processo in questione, e, quindi, dando falsa applicazione alla giurisprudenza della C.G.U.E. (formatasi, peraltro, su casi antecedenti la regolarizzazione recata dalla L. n. 190/2014 e la successiva n. 208/2015) ed altresì in violazione del consolidato orientamento della Corte Suprema di Cassazione, da ultimo confermato nella sentenza n. 15243/2023, secondo la quale il giudice nazionale, per disapplicare la normativa sanzionatoria domestica, deve accertarsi, con prova che incombe sul trasgressore, che egli raccolga gioco per conto di operatore estero illegittimamente discriminato».

Ciò determinerebbe, nella decisione impugnata, un «vizio di eccesso di potere di giurisdizione per il quale l'art. 362 comma 1 c.p.c. e l'art. 110 del D. Lgs. n. 104/2010 ammettono il ricorso in Cassazione delle sentenze del Consiglio di Stato».

L'amministrazione sottolinea, altresì, «i potenziali risvolti negativi che la sentenza può determinare nello svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia riguardanti la raccolta abusiva di scommesse e l'installazione in normale esercizio di apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro», facendo presente che «la sentenza del Consiglio di Stato n. 6042/2023 sta, infatti, venendo utilizzata dalla società [REDACTED] nei contenziosi in corso con l'Agenzia non solo per contestare il divieto di installazione di apparecchi da intrattenimento di cui all'art. 1 comma 644 lett. f) L. n. 190/2014, ma, nei contenziosi innanzi alle Corti di Giustizia tributaria, per rivendicare il diritto a versare l'imposta con le stesse modalità di calcolo previste dall'art. 1 comma 945 L. n. 208/2015 (sulla base, cioè, del c.d. "margine") anziché con le modalità di accertamento previste



dall'art. 1 comma 644 lett. g) L. n. 190/2014 e di cui all'art. 24 comma 10 primo periodo D.L. n. 98/2011».

2. Il ricorso è inammissibile.

Secondo il consolidato indirizzo di questa Corte, «alla luce della sentenza n. 6 del 2018 della Corte costituzionale – la quale ha carattere vincolante perché volta ad identificare gli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso ex art. 111, comma 8, Cost. – il sindacato della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione concerne le ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione per "invasione" o "sconfinamento" nella sfera riservata ad altro potere dello Stato ovvero per "arretramento" rispetto ad una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale, nonché le ipotesi di difetto relativo di giurisdizione, le quali ricorrono quando la Corte dei Conti o il Consiglio di Stato affermino la propria giurisdizione su materia attribuita ad altro giudice o la neghino sull'erroneo presupposto di quell'attribuzione; l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non invece quando si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio, anche se tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento "abnorme o anomalo" ovvero abbia comportato uno "stravolgimento" delle "norme di riferimento", atteso che in questi casi può profilarsi, eventualmente, un "error in iudicando", ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione» (cfr., per tutte: Cass., Sez. U, Sentenza n. 7926 del 20/03/2019; Sez. U, Sentenza n. 8311 del 25/03/2019; Sez. U, Ordinanza n. 15573 del 04/06/2021; Sez. U, Ordinanza n. 36899 del 26/11/2021; Sez. U, Ordinanza n. 1454 del 18/01/2022; Sez. U, Ordinanza n.



18722 del 09/07/2024); ciò in quanto «*il controllo del limite esterno della giurisdizione – che l'art. 111, comma 8, Cost., affida alla Corte di cassazione – non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori "in iudicando" o "in procedendo", senza che rilevi la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, considerato che l'interpretazione delle norme costituisce il "proprium" distintivo dell'attività giurisdizionale*» (Cass., Sez. U, Sentenza n. 27770 del 04/12/2020; nel medesimo senso e con specifico riguardo al vizio di assenza di motivazione: Sez. U, Ordinanza n. 19675 del 21/09/2020; con specifico riguardo al vizio di omessa pronuncia, che può integrare motivo inerente alla giurisdizione solo se l'omissione è giustificata dalla ritenuta estraneità delle questioni prospettate con i motivi di gravame alle attribuzioni giurisdizionali del giudice adito, e non quando si prospetti come "error in procedendo": Sez. U, Ordinanza n. 41169 del 22/12/2021).

3. Nella specie, non possono ritenersi dedotti, con il ricorso in esame, né vizi della decisione impugnata effettivamente riconducibili all'ipotesi del difetto assoluto di giurisdizione, in virtù di invasione o sconfinamento della decisione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa ovvero di arretramento della stessa rispetto a materia giustiziabile, né vizi riconducibili all'ipotesi del difetto relativo di giurisdizione, in virtù di violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per essersi il giudice amministrativo pronunciato su materia attribuita ad altra giurisdizione ordinaria o speciale, ovvero per avere erroneamente negato la propria giurisdizione.

Le censure di cui all'unico motivo di ricorso sono, invero, dirette a far valere un preteso vizio di violazione e/o falsa applicazione di norme di diritto, in relazione a statuizioni che costituiscono il risultato di una attività interpretativa di dette norme che resta



certamente nell'ambito del compito ermeneutico proprio del giudice investito della specifica controversia e non sconfina affatto nella indebita attività di produzione normativa.

Secondo l'amministrazione ricorrente, tale attività ermeneutica non sarebbe stata effettuata correttamente e, avrebbe, in sostanza, dato luogo ad un provvedimento abnorme o anomalo, con un vero e proprio stravolgimento delle norme di riferimento, in sostanza disapplicate e, quindi, ad uno sconfinamento nella discrezionalità legislativa o amministrativa.

In realtà, le censure così formulate configurano pur sempre la deduzione di un *"error in iudicando"*: si tratta, cioè, della denuncia di vizi certamente non consentita nella presente sede, in quanto non attinente alla individuazione del giudice munito di giurisdizione ma alla corretta applicazione delle norme di diritto rilevanti nella fattispecie controversa, da parte di quest'ultimo.

4. Sostiene la parte ricorrente, in particolare, che nel caso di specie si sarebbe *«verificato effettivamente uno sconfinamento del Consiglio dai limiti esterni della propria giurisdizione. Difatti, il Consiglio di Stato non ha sollevato la questione davanti alla CGUE o alla Corte Costituzionale, così ricadendo in una giurisdizione che non gli appartiene, andandosi in via di fatto a sostituire alla C.G.U.E. e/o alla Corte Costituzionale»*

Ma è agevole replicare, in proposito, che, secondo il consolidato indirizzo delle Sezioni Unite di questa Corte:

a) da una parte, neanche *«il contrasto delle decisioni giurisdizionali del Consiglio di Stato con il diritto europeo integra, di per sé, l'eccesso di potere giurisdizionale denunziabile ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., atteso che anche la violazione delle norme dell'Unione europea o della CEDU dà luogo ad un motivo di illegittimità, sia pure particolarmente qualificata, che*



si sottrae al controllo di giurisdizione della Corte di cassazione, né può essere attribuita rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio, essendo tale valutazione, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriera di incertezze, in quanto affidata a valutazioni contingenti e soggettive» (Cass., Sez. U, n. 29085 del 11/11/2019; Sez. U, n. 31758 del 05/12/2019; Sez. U, Ordinanza n. 6460 del 06/03/2020; Sez. U, n. 24107 del 30/10/2020, quest'ultima con specifico riguardo al mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE; per l'esclusione di ogni contrasto di tale regime con gli artt. 52, par. 1 e 47, della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea: Cass., Sez. U, n. 25503 del 30/08/2022; in particolare, è stato precisato, nella motivazione di Cass., Sez. U, n. 11547 del 08/04/2022, che «l'insindacabilità da parte della Corte di cassazione ex art. 111, comma 8, Cost., delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, con riguardo alle eventuali violazioni del diritto dell'Unione europea, come al mancato rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE ad opera di tali organi giurisdizionali, è stata da ultimo ribadita da queste Sezioni Unite anche quale conseguenza delle precisazioni contenute nella sentenza della Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, del 21 dicembre 2021, Randstad Italia S.p.A. contro Umana S.p.A. e altri, Causa C-497/20, non potendo proporsi ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione al fine di contestare lo stravolgimento di norme, seppure direttamente applicative del diritto UE, né per sollecitare la pronuncia in via pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla illegittimità di quelle decisioni, la quale comunque non porterebbe alla loro cassazione: Cass. Sezioni Unite, 18 gennaio 2022, n. 1454; Cass. Sezioni Unite, 24



gennaio 2022, n. 1996; Cass. Sezioni Unite, 31 gennaio 2022, n. 2879; Cass. Sezioni Unite, 16 febbraio 2022, n. 5121»);

b) dall'altra parte, «come più volte affermato da queste Sezioni Unite, è inammissibile il ricorso per cassazione avverso una decisione del Consiglio di Stato con cui si censuri il concreto esercizio del potere di sollevare questione di legittimità costituzionale, non potendo l'esercizio di tale potere integrare un vizio di eccesso di potere giurisdizionale sindacabile dalla Corte di cassazione alla stregua degli artt. 111, comma 8, Cost. e 362, comma 1, c.p.c. (Cass., Sezioni Unite, 29 marzo 2013, n. 7929; Cass., Sezioni Unite, 30 luglio 2018, n. 20168); la valutazione che ciascuna "autorità giurisdizionale" è chiamata a fare, su eccezione di una delle parti o di ufficio, in ordine alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale rimane, invero, confinata entro i limiti interni della rispettiva giurisdizione e non rientra, perciò, nell'ambito del controllo che l'art. 111, comma 8, Cost., affida alla Corte di cassazione» (così in motivazione, la già richiamata Cass., Sez. U, Ordinanza n. 11547 del 08/04/2022).

5. L'amministrazione ricorrente, oltre a prospettare una serie di inconvenienti pratici conseguenti alla decisione impugnata, formula buona parte delle proprie argomentazioni giuridiche in ordine al dedotto sconfinamento, da parte del Consiglio di Stato, nella discrezionalità legislativa o amministrativa (in particolar modo, con le memorie depositate in vista dell'adunanza camerale), relativamente alla reale portata ed all'effettivo ambito di efficacia della pronuncia impugnata, segnatamente con riguardo alle pretese di un soggetto estraneo alla presente controversia, che intenderebbe trarne indebiti vantaggi.

Ma né le considerazioni in ordine all'effettivo ambito di efficacia, oggettivo e soggettivo, del giudicato derivante dalla decisione impugnata, né, tanto meno, le pretese al riguardo di terzi



estranei al giudizio, possono assumere rilevanza ai fini dell'esito del ricorso in esame.

In ogni caso, è opportuno rilevare, in proposito che (come in verità riconosce anche l'amministrazione) lo stesso Consiglio di Stato ha espressamente e testualmente precisato, nella sentenza n. 1499 del 14 febbraio 2024, emessa a definizione del giudizio di revocazione della decisione impugnata nella presente sede, promosso dalla stessa amministrazione ricorrente, che il «*giudizio definito dalla sentenza n. 6042 del 2023*» ... «*riguardava – e non poteva che riguardare per la materia stessa controversa, relativa al solo provvedimento di cancellazione emesso nei riguardi di [REDACTED] lesivo della posizione di [REDACTED] – unicamente la posizione della medesima [REDACTED] [REDACTED] con la conseguenza che tale pronuncia costituiva e costituisce res inter alios acta rispetto alla stessa [REDACTED] che non può giovare in nessun modo per il principio res iudicata tertiis neque nocet neque prodest*»).

Né potrebbe assumere rilievo, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, la circostanza – dedotta sempre dall'amministrazione ricorrente – che il Consiglio di Stato avrebbe mutato il proprio indirizzo interpretativo in ordine alle questioni dibattute, in occasione di ulteriori controversie, con successive pronunzie, che, tra l'altro parrebbe pacifico non abbiano affatto interessato la società parte del presente giudizio.

6. Il ricorso è dichiarato inammissibile.

Per le spese del giudizio di cassazione si provvede, sulla base del principio della soccombenza, come in dispositivo, con distrazione in favore dell'avvocato [REDACTED] che ha reso la prescritta dichiarazione di anticipo, ai sensi dell'art. 93 c.p.c..



Non sussistono invece, a giudizio della Corte, i presupposti per la condanna dell'amministrazione ricorrente, nella presente sede, ai sensi dell'art. 96, comma 3, c.p.c..

Non occorre dare atto, ai fini e per gli effetti precisati da Cass., Sez. U, Sentenza n. 4315 del 20/02/202, della sussistenza delle condizioni processuali di cui all'art. 13, comma 1 *quater*, del D.P.R. n. 115 del 2002, perché la norma non può trovare applicazione nei confronti di quelle parti che, come le Amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici alle stesse equiparate, mediante il meccanismo della prenotazione a debito, sono istituzionalmente esonerate, per valutazione normativa della loro qualità soggettiva, dal materiale versamento del contributo (Cass., Sez. U, Sentenza n. 9938 del 08/05/2014; Sez. 6 - L, Ordinanza n. 1778 del 29/01/2016; Sez. L, Sentenza n. 28250 del 27/11/2017). Nella specie il legislatore, con il decreto-legge n. 16 del 2012, art. 12, comma 5, ha esteso alle Agenzie fiscali l'applicazione dell'art. 158 del D.P.R. n. 115 del 2002.

Per questi motivi

La Corte, a Sezioni Unite:

- dichiara l'inammissibilità del ricorso;
- condanna l'amministrazione ricorrente a pagare le spese del giudizio di legittimità in favore della società controricorrente, liquidandole in complessivi € 6.500,00, oltre € 200,00 per esborsi, spese generali ed accessori di legge, con distrazione in favore dell'avvocato [REDACTED]

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, in data 24 giugno 2025.

Il Presidente

Pasquale D'ASCOLA

