



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA VERSACI c. ITALIA

(Ricorso n. 3795/22)

SENTENZA

Art. 8 • Vita privata • Rifiuto del questore di concedere al ricorrente una licenza di pubblica sicurezza per l'esercizio di un'attività di raccolta di scommesse per conto di una società straniera in quanto egli non soddisfaceva il requisito della "buona condotta" previsto dal diritto interno • Decisione delle autorità interne non fondata su condotte direttamente riconducibili al ricorrente ma a persone con il quale aveva legami sociali o familiari • Motivi sottesi alla misura contestata legati alla vita privata del ricorrente • Art. 8 applicabile in virtù dell'approccio basato sui motivi • Concetto vago e indefinito di "buona condotta" sufficientemente prevedibile in virtù dei chiarimenti forniti nelle indicazioni relative alla prassi amministrativa e nella giurisprudenza interna • Controllo giurisdizionale in essere adeguato al fine della protezione da ingerenze arbitrarie nei diritti fondamentali da parte del questore che dispone di ampia discrezionalità in materia di concessione di autorizzazioni di polizia • Misura contestata "prevista dalla legge" • Ampio margine di discrezionalità accordato alle autorità interne in ragione del particolare contesto regionale e della necessità di evitare il rischio di commissione di reati nelle imprese di gioco di azzardo • Motivi adottati dal questore pertinenti e sufficienti • Assenza di flagrante inosservanza o arbitrarietà nel controllo giurisdizionale di tali motivi • Misura impugnata "necessaria in una società democratica"

Redatta dalla cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

15 maggio 2025

La presente sentenza diverrà definitiva alle condizioni stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Versaci c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:

Ivana Jelić, *Presidente*,
Alena Poláčková,
Péter Paczolay,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Alain Chablais, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di sezione*,

visto il ricorso (n. 3795/22) proposto contro la Repubblica italiana con il quale, in data 22 dicembre 2021, un cittadino italiano, il sig. Emanuele Sebastiano Bruno Versaci ("il ricorrente") ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare al Governo italiano ("il Governo") le doglianze relative agli articoli 6 § 1 e 8 della Convenzione e di dichiarare irricevibile il ricorso per il resto;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 15 ottobre 2024 e 18 marzo 2025,

pronuncia la seguente sentenza adottata in tale ultima data:

INTRODUZIONE

1. La causa concerne il rigetto da parte del questore della domanda di licenza di pubblica sicurezza presentata dal ricorrente al fine di svolgere un'attività di raccolta di scommesse per conto di una società straniera perché il ricorrente non soddisfaceva il requisito della "buona condotta" [*good character*] di cui all'articolo 11 comma 2 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; in prosieguo: "TULPS"). Solleva la questione di sapere se il fondamento giuridico di tale rigetto soddisfacesse i requisiti di cui all'articolo 8 in termini di qualità della legge e se nelle specifiche circostanze del caso di specie esso fosse fondato su motivi pertinenti e sufficienti e fosse stato oggetto di adeguato controllo giurisdizionale.

IN FATTO

2. Il ricorrente, che è nato nel 1985 e vive a San Luca, è stato rappresentato dall'avvocato A. Mascia, del foro di Verona.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, sig. L. D'Ascia, avvocato dello Stato.

4. I fatti della causa si possono riassumere come segue.

I. IL CONTESTO DELLA CAUSA

5. In data 6 ottobre 2014 il ricorrente avviò in Italia un'attività di raccolta di scommesse per conto di una società di scommesse austriaca.

6. In data 23 dicembre 2014 entrò in vigore l'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 ("legge n. 190/2014"). Stabiliva che le persone che svolgevano attività di raccolta di scommesse per conto di società straniera senza la necessaria autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli potevano regolarizzare la loro posizione giuridica avvalendosi della procedura stabilita da tale disposizione (si veda il paragrafo 23 *infra*).

II. LA PROCEDURA AMMINISTRATIVA

7. In data 8 gennaio 2015 la società austriaca (si veda il paragrafo 5 *supra*) presentò domanda di regolarizzazione per conto del ricorrente (si veda il paragrafo 6 *supra*).

8. Ai fini di tale domanda il ricorrente chiese al questore di Reggio Calabria una dichiarazione ai sensi dell'articolo 1 comma 643 della legge n. 190/2014, che stabiliva che per esercitare legalmente un'attività di raccolta di scommesse per conto di una società estera occorreva ottenere una licenza di pubblica sicurezza, così come previsto dall'articolo 88 TULPS (si veda il paragrafo 21 *infra*).

9. La Questura di Reggio Calabria avviò un'indagine preliminare per verificare se il ricorrente rispettasse i requisiti di legge. In data 5 maggio 2015 la Questura chiese al ricorrente altri documenti così da poter rilasciare la licenza. Il ricorrente li presentò in data 4 agosto 2015.

10. In data 12 gennaio 2016 il questore comunicò al ricorrente la sua intenzione di rigettare la domanda. Sostenne, in particolare, che il ricorrente non aveva dato prova di "buona condotta", come richiesto dall'articolo 11 comma 2 TULPS (si vedano i paragrafi 1 *supra* e 21 *infra*) per i seguenti motivi: (i) uno stretto congiunto del ricorrente era coinvolto in un procedimento giudiziario concernente un traffico di stupefacenti, aveva ricevuto un avviso orale dal questore ed era stato sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza; (ii) la polizia aveva spesso trovato il ricorrente in compagnia di persone con precedenti penali o di polizia per reati di ricettazione, favoreggiamento, sequestro di persona, associazione per delinquere, possesso illegale di armi da fuoco, furto aggravato, associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti, estorsione, rissa, lesioni personali, omicidio colposo e traffico di sostanze stupefacenti.

Il questore riteneva che tali aspetti incidessero negativamente sulla valutazione della "buona condotta" del ricorrente, prevista dall'articolo 11

comma 2 TULPS, poiché rivelavano che egli era privo degli elevati principi morali richiesti dalla legge per il rilascio della licenza di pubblica sicurezza da lui richiesta. In particolare, non poteva esservi certezza che il ricorrente non avrebbe utilizzato l'attività di raccolta di scommesse come veicolo di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite o che le sue stesse attività sarebbero state libera da infiltrazioni criminali.

11. In data 14 gennaio 2016 il ricorrente contestò il preavviso di rigetto della sua domanda. Affermò, *inter alia*, che quando si rifiutava a qualcuno una licenza di pubblica sicurezza perché si riteneva non avesse dato prova di “buona condotta” la valutazione della medesima doveva essere basata sulla condotta dell'interessato e che sotto questo aspetto non era sufficiente che lo stesso avesse congiunti o sodali con precedenti penali.

12. In data 3 febbraio 2016 il questore rigettò la domanda di autorizzazione del ricorrente e gli ordinò di cessare l'attività, adducendo i seguenti motivi:

“OSSERVATO che durante l'indagine svolta da questo ufficio la polizia in numerose occasioni ha trovato il richiedente in compagnia di persone con gravi precedenti penali e di polizia;

(...)

VISTO il requisito di cui all'articolo 11 TULPS che stabilisce, *inter alia*, che colui che chiede qualunque autorizzazione di polizia debba provare la sua buona condotta, un concetto che implica essere ritenuti irreprensibili o perlomeno una valutazione positiva dello stile di vita e della condotta complessivi del richiedente;

RITENUTO che, al fine di valutare se la persona soddisfa il requisito della buona condotta, l'amministrazione abbia l'obbligo di prendere in considerazione l'ambiente familiare del richiedente e le sue relazioni personali;

RITENUTO che gli esiti delle indagini svolte corroborino la valutazione che tali aspetti potrebbero incidere sull'esercizio dell'attività in questione;

(...)

È PERTANTO RITENUTO che, per i motivi di cui sopra, siano soddisfatte le condizioni per il rigetto della domanda del richiedente (...).”

III. I PROCEDIMENTI GIUDIZIARI

13. In data 25 febbraio 2016, il ricorrente impugnò il diniego dinanzi alla sezione di Reggio Calabria del Tribunale amministrativo regionale (“TAR”) della Calabria, chiedendo la sua sospensione cautelare.

Sostenne in primo luogo che non erano stati seguiti i criteri di decisione stabiliti dalla giurisprudenza, giacché la presenza di congiunti con precedenti penali non era una ragione sufficiente per concludere che esisteva un rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza, a meno che non si fosse specificamente riscontrato che tale situazione generava questo rischio. Il ricorrente osservò che, dato che egli non aveva alcun precedente penale o di polizia, il rigetto della sua domanda non era fondato su motivi pertinenti o

sufficienti e che non erano stati forniti motivi adeguati per il diniego. In particolare, il questore non aveva motivato a sufficienza la conclusione che i precedenti penali e di polizia del fratello del ricorrente comportavano il rischio che egli si sarebbe ingerito nell'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse per la quale il ricorrente aveva chiesto la licenza di pubblica sicurezza.

Il ricorrente lamentò inoltre che il diniego era basato sugli "esiti delle indagini svolte" senza che fosse indicato in nessun modo in cosa consistevano tali indagini e quali conseguenze ne erano state tratte.

Il ricorrente sostenne ancora che il questore non aveva effettuato una valutazione del suo carattere e dei suoi precedenti ma si era limitato a valutare una condotta che non gli poteva essere attribuita.

Infine, il ricorrente lamentò l'asserita violazione del suo diritto a un equo processo perché, secondo lui, i motivi addotti per il rigetto della sua domanda di autorizzazione (si veda il paragrafo 12 *supra*) erano diversi da quelli indicati nel preavviso di rigetto della medesima trasmesso dal questore (si veda il paragrafo 10 *supra*).

14. Nella sua richiesta di sospensione temporanea del diniego depositata lo stesso giorno dell'impugnazione, il ricorrente aveva osservato che le attività di raccolta di scommesse in questione costituivano il principale mezzo con il quale sostentava la famiglia e che se non avesse potuto continuare a svolgerle, avrebbe subito un pregiudizio grave e irreparabile.

15. In data 24 marzo 2016 il TAR rigettò la richiesta di sospensione del diniego della sua domanda di autorizzazione. La decisione fu confermata in data 7 luglio 2016 dal Consiglio di Stato che ritenne che non fosse possibile fugare le perplessità suscitate dai legami del ricorrente con persone che avevano gravi precedenti penali e di polizia. Tali perplessità erano state confermate dalla questura e costituivano il fondamento del rigetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza del ricorrente.

16. In data 31 dicembre 2017 il ricorrente ricevette dalla Questura copia del rapporto dei carabinieri datato 2 ottobre 2015 che era stato utilizzato nella procedura amministrativa per valutare se egli avesse dato prova di "buona condotta". Il rapporto concludeva che, malgrado alcuni legami problematici con persone con precedenti penali e di polizia il ricorrente non risultava essere soggetto controindicato o che potesse abitualmente delinquere.

17. In data 9 dicembre 2019 il ricorrente depositò ulteriori memorie al TAR. Riguardo al fatto che la polizia in numerose occasioni lo aveva trovato in compagnia di persone con gravi precedenti penali e di polizia, furono formulate le seguenti osservazioni:

"L'autorità avrebbe dovuto fornire motivi specifici per spiegare perché il richiedente non poteva più essere considerato soggetto idoneo a essere titolare di una licenza di pubblica sicurezza, avrebbe dovuto anche indicare i modi specifici in cui, prevedibilmente, si sarebbe potuto abusare della licenza sulla base di una valutazione della probabile pericolosità fondata su deduzioni logiche corroborate da elementi di fatto, invece di limitarsi a considerare sufficiente le asserite cattive frequentazioni del

ricorrente. Inoltre tali cattive frequentazioni non sono state meglio precisate (luoghi, tempistica) né sono stati specificati i relativi particolari (concerne persone che si suppone vivano nello stesso luogo in cui vive il richiedente, che non è una metropoli bensì segnatamente San Luca, una piccola città dove i luoghi di incontro pubblici e privati non sono numerosi).”

In ordine alle “cattive frequentazioni” furono formulate le seguenti ulteriori osservazioni:

“Ad ogni modo [tali cattive frequentazioni] non sono sicuramente in grado di compromettere l’idoneità [del ricorrente] a essere titolare di una licenza di pubblica sicurezza, dato che la natura delle frequentazioni, la rarità degli incontri, il fatto che essi abbiano avuto luogo molto tempo fa, e altri motivi ancora non consentono di dedurre ragionevolmente che tali frequentazioni fossero effettivamente in grado di compromettere l’idoneità dell’interessato. Una decisione così penalizzante deve essere basata su una corretta valutazione della condotta complessiva dell’interessato (...)”

Il richiedente riteneva pertanto che il diniego pronunciato dal questore difettesse di motivazione: “il diniego non comprende alcuna contestualizzazione [della condotta del ricorrente], né alcuna valutazione basata su elementi della condotta del richiedente (che è del tutto esente da critiche); malgrado le richieste di quest’ultimo di un chiarimento di tale aspetto della decisione, nessun chiarimento è stato fornito dalla Questura.”

In conclusione il ricorrente riteneva che il questore non avesse effettuato una valutazione corretta tale da poter ragionevolmente portarlo a concludere che egli difettava del requisito della “buona condotta”:

“(...) la necessaria idoneità a ottenere una licenza di pubblica sicurezza deve essere desunta da condotte riconducibili al richiedente (e non ad altri), anche diverse dalle condotte che costituiscono reato, ma che sono pertinenti rispetto all’attività che la persona intende svolgere (...)”.

18. Con sentenza 2 marzo 2020 n. 139, il TAR rigettò le pretese del ricorrente. Ritenne che l’autorità di polizia, ai sensi dell’articolo 11 comma 2 TULPS, disponesse di ampia discrezionalità nel valutare se i richiedenti fossero in grado di soddisfare il requisito della “buona condotta”, qualora essi avessero compiuto atti che non costituivano reato ma che rendevano inopportuno il rilascio o il rinnovo di una licenza di pubblica sicurezza. A giudizio del TAR, il rilascio della licenza non dipendeva dalla valutazione di non pericolosità per la società dell’interessato. Ad ogni modo l’autorità di polizia doveva spiegare perché ritenesse che l’interessato non avesse dato prova di “buona condotta”. Nelle specifiche circostanze della causa, l’autorità di polizia aveva correttamente tenuto conto dei rapporti del richiedente con persone con precedenti penali e di polizia, del fatto che suo fratello fosse sottoposto a sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e che sua madre avesse legami personali con una famiglia oggetto di indagini della polizia. Secondo il TAR tali circostanze erano sufficienti per ritenere che il richiedente non soddisfacesse il requisito della “buona condotta”. Il TAR ritenne inoltre che non vi fosse stata violazione del diritto del ricorrente a un equo processo, poiché egli aveva potuto presentare le sue ragioni dopo che il

questore gli aveva comunicato il preavviso di rigetto della sua domanda di autorizzazione (si vedano i paragrafi 10-11 *supra*).

In particolare, in ordine al requisito della “buona condotta” il TAR ritenne:

“Orbene, nel caso in esame, dalle risultanze del procedimento attivato su istanza di parte sono emersi elementi che, del tutto ragionevolmente, hanno indotto il Questore di Reggio Calabria a negare il rilascio della richiesta autorizzazione.

Sebbene parte ricorrente abbia in effetti dimostrato l’insussistenza di condanne a carico del fratello [...] non è stata in grado di diradare le perplessità legate alle numerosissime “frequenzazioni” di soggetti aventi precedenti penali anche gravi, rilevate dagli organi di polizia e poste a base del rigetto.

Il Collegio condivide le considerazioni che hanno portato la terza sezione del Consiglio di Stato a rigettare l’appello cautelare proposto dal ricorrente (...). L’enfasi posta dal ricorrente sul rapporto prodotto il 2 ottobre 2015 dalla Stazione Carabinieri [di San Luca] per trarne argomenti a proprio vantaggio, non coglie nel segno: il rapporto infatti, da un lato esplicita e chiarisce in dettaglio quali siano le vicende familiari e le numerose frequenzazioni dell’appellante, e dall’altro si limita ad esprimere la valutazione – invero molto contraddittoria – che l’interessato non sia “soggetto controindicato” che possa “abituamente a delinquere”; ed è evidente che per il rilascio di una autorizzazione di Pubblica Sicurezza (...) in un contesto locale tanto sensibile come quello della città di San Luca la discrezionale valutazione dell’Autorità può ed anzi deve non limitarsi alla attestazione che il richiedente probabilmente non commetterà abitualmente reati, ma pretendere assai di più e cioè la piena affidabilità della persona desunta anzitutto dalla assenza di legami familiari, amicali, locali che possano far ipotizzare un uso non trasparente della sensibilissima attività di raccolta scommesse (...) le circostanze evidenziate dalla Questura afferenti alle vicende penali ed alle frequenzazioni dell’interessato, quelle relative al fratello (...), quelle relative a collegamenti del nucleo familiare “allargato” (la madre dell’appellante ha collegamenti parentali con esponenti della famiglia [G.a.S] di interesse e all’attenzione delle autorità di polizia), sono tali da supportare la rilevata carenza del requisito della ‘buona condotta’ (...) Si tratta, in altri termini, di un complesso di circostanze, che descrivono un quadro complessivo dal quale la Questura ha legittimamente dedotto la mancanza, in capo al richiedente, del requisito della ‘buona condotta’”.

19. In data 9 ottobre 2020 il ricorrente impugnò la decisione del TAR dinanzi al Consiglio di Stato.

In primo luogo, il ricorrente sostenne che la decisione del TAR doveva essere riveduta perché era stata adottata sulla base di circostanze che non erano state menzionate nel contestato diniego del questore della domanda del ricorrente, in particolare del fatto che suo fratello era sottoposto a sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e che sua madre aveva collegamenti parentali con una famiglia oggetto di indagini della polizia.

In secondo luogo, il ricorrente sostenne che la contestata decisione non spiegava affatto in che modo la circostanza che il ricorrente fosse stato trovato in numerose occasioni in compagnia di persone con precedenti penali e di polizia giustificasse la conclusione che egli non aveva dato prova di “buona condotta”. In particolare il ricorrente osservò che la stragrande maggioranza dei rapporti sulle sue cattive frequenzazioni erano stati prodotti molti anni

prima dell'adozione della contestata decisione, in particolare prima del 2002 e del 2007. Il ricorrente era stato visto in tali compagnie diverse volte nel periodo compreso tra il 2008 e il 2013 ma egli aveva osservato che si trattava di incontri isolati con persone che non avevano precedenti penali gravi o riguardavano fatti che avevano avuto luogo dopo che la polizia aveva verbalizzato le proprie osservazioni sul ricorrente. Aveva osservato inoltre che alcuni di tali incontri avevano avuto luogo per motivi di lavoro. Secondo il ricorrente il TAR non aveva dimostrato in che modo incontri isolati con alcune persone, i cui contenuti e circostanze non erano stati descritti in dettaglio, potessero essere considerati una forma di "frequentazione" di tali persone in grado di creare il rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza.

Il ricorrente sostenne ancora che le circostanze sulle quali era fondata la decisione di primo grado non erano sufficienti a giustificare il diniego della licenza di pubblica sicurezza. In primo luogo, il ricorrente non era mai stato perseguito per alcun reato. In secondo luogo, suo fratello era stato assolto dall'imputazione di traffico di sostanze stupefacenti e, in ogni caso, egli non intratteneva con lui un rapporto stretto. In terzo luogo, sua madre non aveva precedenti penali o di polizia e le circostanze menzionate dal TAR erano troppo generiche e vaghe per concludere che il ricorrente difettesse della necessaria "buona condotta".

20. Con sentenza 24 giugno 2021 n. 4820 il Consiglio di Stato rigettò l'appello del ricorrente e confermò il diniego dell'autorizzazione. Chiari che l'autorità di polizia disponeva di ampia discrezionalità nella valutazione della condotta e che il suo giudizio non poteva essere sindacato in sede giurisdizionale a meno che non fosse arbitrario o manifestamente irragionevole. Nel caso di specie, la valutazione non era arbitraria o manifestamente irragionevole. In particolare il questore aveva tenuto conto delle precedenti frequentazioni di soggetti con gravi precedenti penali e di polizia. L'assoluzione del fratello del ricorrente dal reato di traffico di sostanze stupefacenti non era sufficiente a escludere l'incidenza di tale frequentazione sulla valutazione; inoltre quest'ultima era basata anche su altre informazioni raccolte dalle forze di polizia che avevano sufficientemente corroborato tale valutazione negativa. In particolare il Consiglio di Stato ritenne:

"6. Nel caso di specie, secondo il [Consiglio di Stato] la valutazione espressa dal Questore di Reggio Calabria non risulta arbitraria o irragionevole.

(...)

6.3. Quanto, poi, alle frequentazioni contestate all'interessato, la Difesa dell'Amministrazione ha evidenziato che solo alcune di esse si riferiscono ad accompagnamenti con soggetti pregiudicati a bordo di automezzi di proprietà dell'impresa ove l'interessato ha prestato attività lavorativa, mentre altre si riferiscono ad orari, ambiti e luoghi che non avevano attinenza con il lavoro [del ricorrente] (...). La relazione del Questore, predisposta alla luce dell'insieme degli elementi raccolti

dalle varie forze di polizia nel corso dell'istruttoria, evidenzia al contrario un quadro complessivo delle frequentazioni dell'appellante che non consente di ritenere manifestamente irragionevole e gravemente discriminatorio il giudizio [di diniego della licenza di pubblica sicurezza] circa il rischio che l'autorizzazione per l'esercizio della raccolta di scommesse possa agevolare il riciclaggio di denaro di illecita provenienza da parte di soggetti vicini all'appellante.

6.4. Come osservato dal giudice di primo grado, L'Autorità di Pubblica Sicurezza può infatti negare l'autorizzazione di polizia a chi non risulti in possesso del requisito della buona condotta ovvero non sia ritenuto dotato di quel grado di affidabilità necessario al fine di poter escludere il pericolo che il richiedente possa abusare del titolo concessogli.

6.5. A tale riguardo, neppure risulta errata l'indicazione nel provvedimento impugnato del "coinvolgimento in vicende giudiziarie" [per reati afferenti agli stupefacenti] del fratello del ricorrente, atteso che, come noto, ai fini della valutazione di cui all'art. 11, comma 2 TULPS possono rilevare anche procedimenti penali poi conclusi con l'assoluzione.

(...)

7. In conclusione, rileva il Collegio che l'appello correttamente evidenzia l'insussistenza di condanne a carico del fratello dell'appellante, ma non argomenta quanto alle dedotte numerose frequentazioni di soggetti aventi precedenti penali [e di polizia] anche gravi, rilevate dagli organi di polizia e poste a base del rigetto [della domanda di autorizzazione del ricorrente]. Lo stesso fratello è coinvolto in vicende giudiziarie afferenti a reati in materia di stupefacenti e già sottoposto ad avviso orale del Questore ed alla misura di prevenzione della Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Rilevano inoltre le numerose vicende penalmente rilevanti concernenti soggetti comunque vicini all'appellante, delineandosi in tal modo un complessivo e concordante quadro indiziario idoneo a sorreggere l'impugnato provvedimento di diniego, espressamente motivato dalla situazione derivante dai comportamenti (e non dalle parentele e comunanze di lavoro) dell'interessato e contestualizzato con riferimento agli specifici rischi pacificamente connessi all'attività di accettazione, raccolta e gestione di scommesse sportive con vincita in denaro per via telematica, canale utilizzabile –e che non di rado è stato utilizzato- ai fini della 'ripulitura' di denaro 'sporco' proveniente da attività illecite gestite dalla criminalità organizzata."

Il Consiglio di Stato osservò inoltre che la madre del ricorrente aveva collegamenti con una famiglia oggetto di indagini della polizia.

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

A. Il regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 (*Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, TULPS)

21. Le licenze di pubblica sicurezza sono disciplinate dal TULPS, le cui pertinenti disposizioni recitano:

Articolo 11

“Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate:

(1) a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione;

(2) a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza.

Le autorizzazioni di polizia possono essere negate (...) a chi non può provare la sua buona condotta.

(...)”.

Articolo 88

“La licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione.”

B. Legge 29 ottobre 1984 n. 732 (Eliminazione del requisito della buona condotta ai fini dell'accesso agli impieghi pubblici)

22. L'unica disposizione della legge 24 ottobre 1984 n. 732 recita:

“Ai fini dell'accesso agli impieghi pubblici non può essere richiesto o comunque accertato il possesso del requisito della ‘buona condotta’.

Sono conseguentemente abrogati il n. 3) del primo comma dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato ed ogni altra disposizione incompatibile con quanto previsto dalla presente legge.”

C. La legge 23 dicembre 2014 n. 190

23. La legge 23 dicembre 2014 n. 190 ha fissato la procedura per regolarizzare la raccolta non autorizzata di scommesse alla data della sua entrata in vigore. In particolare l'articolo 1 comma 643 recita:

“In attesa del riordino della materia dei giochi pubblici in attuazione dell'articolo 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, per assicurare la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, nonché delle fasce sociali più deboli e dei minori di età, a decorrere dal 1° gennaio 2015 ai soggetti attivi alla data del 30 ottobre 2014, che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in considerazione del fatto che, in tale caso, il giocatore è l'offerente e che il contratto di gioco è pertanto perfezionato in Italia e conseguentemente regolato secondo la legislazione nazionale, è consentito regolarizzare la propria posizione [con domanda entro il 31 gennaio 2016], alle seguenti condizioni:

(a) non oltre il 31 gennaio 2016 i soggetti inoltrano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli (...) una dichiarazione di impegno alla regolarizzazione fiscale (...) con la

domanda di rilascio di titolo abilitativo ai sensi dell'articolo 88 del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni (...).

II. LA PRASSI AMMINISTRATIVA PERTINENTE

24. La circolare 30 ottobre 1996 n. 1763 del Ministero dell'interno sui requisiti dell'ottima condotta e della buona condotta ("la circolare") era intesa a chiarire il significato dell'espressione "buona condotta" ai fini del rilascio di licenze di pubblica sicurezza, alla luce delle sentenze 2 dicembre 1993 n. 440 (si vedano i paragrafi 35-41 *infra*) e 25 luglio 1996 n. 311 (si vedano i paragrafi 47-53 *infra*) della Corte costituzionale.

25. Il ministero spiegava che incombeva sugli organi di polizia l'onere di dimostrare che il richiedente non soddisfaceva il requisito della "buona condotta" e che l'accertamento stesso doveva essere svolto secondo criteri univoci e certi, che ne garantissero l'assoluta trasparenza. Tali criteri dovevano essere da un lato compatibili con i diritti e le libertà sanciti dalla Costituzione e dall'altro in grado di costituire il fondamento di una valutazione corretta da parte delle autorità pubbliche. La valutazione doveva essere effettuata alla luce degli interessi tutelati dalla licenza di pubblica sicurezza in questione e motivata in maniera tale da consentire all'interessato di comprendere la decisione.

26. Il ministero specificava che l'accertamento della "buona condotta" doveva escludere qualunque convinzione personale o infondata circa la persona o i suoi comportamenti di natura politica, salvo che essi non costituissero reato.

27. La valutazione doveva essere effettuata obiettivamente, escludendo le circostanze attinenti alla vita privata. Si poteva tenere conto "solo [dei] fatti specifici ed obiettivamente verificabili che si [erano] manifestati nell'ambito della vita associata anche familiare". Tali fatti dovevano essere idonei a rilevare il grado di affidabilità ai fini dell'espletamento di un'attività soggetta ad autorizzazione di polizia.

28. La circolare comprendeva un elenco non esaustivo di circostanze idonee a dimostrare un difetto di "buona condotta".

29. Le autorità potevano prendere in considerazione soltanto la condotta che mostrava l'idoneità o meno della persona allo svolgimento delle attività oggetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza.

30. La circolare indicava alcune circostanze che, *inter alia*, potevano indurre alla conclusione che la persona difettava della necessaria "buona condotta". Comprende, ad esempio, le persone recidive, i delinquenti abituali, le persone nei cui confronti erano stati acquisiti elementi di responsabilità per un reato punibile con la reclusione non inferiore a tre anni, e persone nei cui confronti era stata adottata una misura cautelare.

31. Chiariva ancora che le autorità interne dovevano tenere conto degli elementi di fatto che potevano dimostrare il rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza.

32. Il ministero specificava che gli organi di polizia dovevano valutare le eventuali frequentazioni di pregiudicati o persone con precedenti di polizia qualora ciò adombrasse il rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza.

33. Il ministero specificava inoltre che occorreva prestare speciale attenzione ai rapporti familiari qualora vi fosse la possibilità che i congiunti del richiedente partecipassero all'utilizzo della licenza di pubblica sicurezza.

34. Il ministero raccomandava di motivare adeguatamente il rigetto delle domande di licenza di pubblica sicurezza in modo di consentire gli interessati di esercitare il proprio diritto a far riesaminare la decisione.

III. LA GIURISPRUDENZA INTERNA PERTINENTE

A. La Corte costituzionale

1. *Sentenza 2 dicembre 1993 n. 440*

35. Con sentenza 2 dicembre 1993 n. 440, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 comma 2 del TULPS nella parte in cui poneva a carico dell'interessato l'onere di provare la sua buona condotta.

36. In ordine al concetto di “buona condotta” la Corte costituzionale ha osservato che esso consentiva di esprimere un giudizio di “valore sintomatico” relativamente a “un modo di essere soggettivo”. La sua finalità non era di reprimere comportamenti rilevanti per il passato ma prevenire un presumibile futuro atteggiamento relativo ad attività oggetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza.

37. In ordine alla prevedibilità la Corte costituzionale ha riconosciuto che la valutazione della “buona condotta” conferiva ampia discrezionalità all'amministrazione pubblica e ha ritenuto:

“Il requisito della ‘buona condotta’ (...) rappresenta la base per vari giudizi di affidabilità devoluti all'autorità amministrativa e, come tale, non può essere giudicato in sé stesso lesivo di quei principi di ragionevolezza ai quali ogni ordinamento è tenuto ad ispirarsi. Tuttavia la latitudine di apprezzamento che a tale requisito è connessa esige, per non confliggere con inderogabili esigenze di determinatezza e perché sia evitato il pericolo di sconfinare nell'arbitrio, una specificazione finalistica, riferita cioè alle particolari esigenze che l'accertamento deve soddisfare per le finalità correlate con il tipo di abilitazione o di autorizzazione richiesta.”

38. Come ha osservato la Corte costituzionale, la mancanza di prevedibilità del concetto di “buona condotta” ha comportato che tale requisito fosse abbandonato per alcune finalità giuridiche quali l'accesso ai pubblici impieghi (si veda il paragrafo 22 *supra*). In particolare il legislatore ha ritenuto che tale concetto conferisse una discrezionalità eccessivamente

ampia all'autorità amministrativa e che esso fosse fondato su criteri vaghi e indefiniti.

39. La Corte costituzionale ha ritenuto che le disposizioni legislative relative al requisito della "buona condotta" dovessero essere interpretate strettamente alla luce dei pertinenti valori costituzionali e che esse non fossero state dichiarate incostituzionali principalmente perché l'esercizio di tale ampia discrezionalità amministrativa era soggetto alla tutela giurisdizionale dei tribunali amministrativi.

40. Ha osservato ancora che i criteri utilizzati per chiarire il concetto di "buona condotta" erano in grado di generare "zone di assoluta incertezza" per la pubblica amministrazione quando essa doveva determinare se il requisito fosse soddisfatto. Secondo la corte tale incertezza era ancora più grave quando la disposizione di legge non si limitava al requisito della "buona condotta" ma addossava anche l'onere di provarne l'esistenza all'interessato. La Corte costituzionale ha ritenuto irragionevole imporre l'onere di provare la propria "buona condotta" alla persona stessa.

41. In ordine alla portata del controllo giurisdizionale esercitato dai tribunali amministrativi sulle decisioni amministrative in tale ambito, la Corte costituzionale ha osservato che l'interessato poteva contestare le decisioni amministrative fondate su inesistenti presupposti di fatto ovvero su valutazioni che comprovassero l'esercizio di un potere discrezionale in base a canoni illogici o irrazionali. La Corte costituzionale ha tuttavia ritenuto che tale presidio non "appar[isse] esauriente". In particolare ha osservato che restava inibita l'allegazione di un fatto dimostrativo capace di neutralizzare il giudizio formulato dalla pubblica autorità dinanzi ai tribunali amministrativi non essendo comunque possibile all'interessato contestare in via giurisdizionale né i presupposti né le valutazioni compiute dall'autorità amministrativa.

42. In conclusione, la Corte costituzionale ha ritenuto:

"(...) se è pur vero che è dal diniego [della licenza di pubblica sicurezza] che deve scaturire la motivazione del mancato assenso, con possibilità per l'interessato di contestare in sede giurisdizionale il provvedimento fondato su inesistenti presupposti di fatto ovvero su erronee valutazioni che comprovino l'esercizio di un potere discrezionale in base a canoni manifestamente illogici o irrazionali, si è già visto come un tale presidio non appare esauriente rispetto a situazioni in cui al privato - proprio per la genericità e la variabilità dei contenuti del precetto [della "buona condotta"] - resta inibita l'allegazione di un fatto dimostrativo capace di neutralizzare il giudizio formulato dalla pubblica autorità.

(...)

Ma ciò che nella normativa in esame è carente è appunto la sicura percorribilità di tale controllo, non essendo comunque consentito all'interessato contestare in via giurisdizionale né i presupposti né le valutazioni compiute dall'autorità amministrativa. Con conseguente incidenza anche quanto al principio di imparzialità perché le verifiche compiute dall'amministrazione non sempre possono restare ancorate a precisi criteri interpretativi e quindi con il rischio che esse - come paventa il giudice a quo - rimangano affidate alle opinioni personali dei titolari della *potestas decidendi*.

L'articolo 11, secondo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nella parte in cui prescrive che le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi non può provare la sua buona condotta deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione (...).

2. Sentenza 31 marzo 1994 n. 108

43. Con sentenza 31 marzo 1994 n. 108 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma di legge che escludeva dall'arruolamento nelle forze di polizia a meno che il Ministero dell'interno, la cui valutazione non poteva essere impugnata in sede giudiziaria, non ritenesse il candidato proveniente da una "famiglia di estimazione morale indiscussa".

44. La Corte costituzionale ha osservato che la norma comportava una presunzione arbitraria in virtù della quale la condotta dei congiunti doveva essere automaticamente riferita al soggetto interessato. Costituiva pertanto una limitazione irragionevole all'accesso a impieghi nelle forze di polizia, contraria al principio di eguaglianza.

45. La Corte costituzionale ha ritenuto che non fosse irragionevole accertare la moralità di una persona sulla base della sua condotta nel contesto della vita sociale e familiare. Era invece arbitrario presumere che comportamenti riferibili alla famiglia di appartenenza o a singoli membri della stessa potessero essere automaticamente trasferiti a un'altra persona.

46. La Corte costituzione ha ritenuto che fosse irragionevole adottare la decisione sulla base delle informazioni raccolte da apparati amministrativi o e uffici di pubblica sicurezza e dell'apprezzamento insindacabile di funzionari del ministero. Secondo la corte, la decisione doveva essere basata su valutazioni imparziali aventi ad oggetto fatti specifici ed oggettivamente verificabili, che dovevano essere rese note attraverso la motivazione del provvedimento al fine di consentire il controllo giurisdizionale. In caso contrario si avrebbe violazione del requisito costituzionale che preclude alla pubblica amministrazione apprezzamenti di estrema latitudine o indeterminati.

3. Sentenza 25 luglio 1996 n. 311

47. Con sentenza 25 luglio 1996 n. 311 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma di legge che imponeva al candidato al ruolo di guardia particolare giurata di essere "persona di ottima condotta politica e morale".

48. La Corte costituzionale ha riconosciuto che concetti quali "buona condotta" e "persona di ottima condotta politica e morale" avevano creato incertezza e problemi di interpretazione dato il carattere indefinito del requisito e la conseguente latitudine del margine di apprezzamento discrezionale conferito all'amministrazione interessata.

49. Sebbene il requisito della “buona condotta” fosse stato eliminato ai fini dell’accesso agli impieghi pubblici (si vedano i paragrafi 22 e 38 *supra*) per superare i problemi di interpretazione sollevati da tale concetto, la Corte costituzionale ha ritenuto che tale norma legislativa non avesse l’effetto di eliminare il medesimo requisito per il rilascio di una licenza di pubblica sicurezza.

50. Tuttavia secondo la Corte costituzionale l’utilizzo di siffatti concetti nella legislazione esige una maggiore specificazione del loro contenuto quando riguardava ciò che poteva essere legittimamente preso in considerazione in una valutazione amministrativa.

51. La Corte costituzionale ha ritenuto che sia in materia di accesso a funzioni pubbliche che di autorizzazioni di polizia si potesse ammettere la previsione di requisiti di affidabilità che dimostrassero l’idoneità dell’interessato a svolgere la funzione o le attività in questione. Il soddisfacimento di tali requisiti poteva essere desunto da condotte del soggetto interessato, anche diverse da quelle aventi rilievo penale, ma significative in rapporto al tipo di funzione o di attività oggetto della domanda di autorizzazione. Il soddisfacimento o meno di detti requisiti doveva essere oggetto di imparziale accertamento e di ragionevole valutazione da parte dell’amministrazione, salvo il sindacato in sede giurisdizionale.

52. La Corte costituzionale ha ritenuto inoltre che affinché la procedura fosse costituzionalmente legittima occorresse stabilire l’ambito della condotta da prendere in considerazione. In primo luogo, era necessario che la condotta fosse riconducibile al soggetto interessato. In secondo luogo, occorreva escludere atteggiamenti di carattere ideologico, religioso o politico. In terzo luogo, non era possibile prendere in considerazione condotte riconducibili esclusivamente ad una dimensione privata prive di effetto sulle attività in questione. Infine, non dovevano essere considerate condotte che o per la loro distanza nel tempo o per la loro occasionalità non apparivano ragionevolmente suscettibili di incidere sull’idoneità del soggetto interessato alla titolarità di una licenza.

53. Nella sentenza la Corte costituzionale ha espresso l’auspicio di una riforma legislativa dei requisiti di accesso alle funzioni pubbliche e per il rilascio di licenze pubbliche di sicurezza così da adeguare la legislazione approvata prima dell’entrata in vigore della Costituzione ai parametri della medesima.

B. I tribunali amministrativi

1. La valutazione della “buona condotta”

54. Il Consiglio di Stato in diverse occasioni ha affermato che il questore dispone di un “ampio margine di discrezionalità” per quanto riguarda il concetto di “buona condotta” (si veda Consiglio di Stato, Quarta Sezione, sentenza 21 luglio 2000 n. 4078), limitato soltanto dalla necessità di evitare

l'arbitrarietà (si veda Consiglio di Stato, Quarta Sezione, sentenza 19 marzo 2003 n. 1466).

55. Il Consiglio di Stato ha altresì ritenuto che si possa giustificare una conclusione di carenza di “buona condotta” sulla base di fatti e circostanze che pur privi di rilievo penale possono fondare un giudizio prognostico di tipo probabilistico (si vedano Consiglio di Stato, Quarta Sezione, sentenza 5 luglio 2000 n. 3709, Consiglio di Stato, Quarta Sezione, sentenza 23 marzo 2004 n. 1502, e Consiglio di Stato, Terza Sezione, sentenza 17 agosto 2022 n. 7206).

56. Il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto che ai fini del rilascio di licenze di pubblica sicurezza gli organi di polizia possano legittimamente tenere conto del contesto familiare dell'interessato e del fatto che congiunti del richiedente la licenza siano stati condannati per reati collegati alle attività oggetto della domanda di autorizzazione (si veda Consiglio di Stato, Sesta Sezione, sentenza 20 maggio 2009 n. 3094). La valutazione dell'autorità amministrativa non può limitarsi all'attestazione che il richiedente probabilmente non commetterà abitualmente reati; deve valutare la piena affidabilità del soggetto e assicurarsi che i suoi legami familiari, amicali, locali non possano far ipotizzare un utilizzo per fini illeciti dell'attività di raccolta di scommesse (si veda Consiglio di Stato, Terza Sezione, ordinanza 20 luglio 2017 n. 3028).

57. In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'autorità amministrativa dovesse accertare se le persone frequentate dal soggetto interessato avessero commesso reati che potevano avere un'influenza negativa sulla “buona condotta” di quest'ultimo (si veda, per esempio, Consiglio di Stato, sentenza 12 ottobre 2016 n. 4229).

58. Il Consiglio di Stato ha ritenuto ancora che l'autorità amministrativa potesse tenere conto dei precedenti penali dei congiunti del soggetto interessato a prescindere dal fatto che costui avesse egli stesso dei precedenti (si veda Consiglio di Stato, sentenza 25 marzo 2021 n. 2517). In ordine alla rilevanza dei precedenti penali dei congiunti la giurisprudenza ha chiarito che essi da soli non sono sufficienti a giustificare la conclusione di sussistenza di un rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza. Il questore deve pertanto valutare se tale rischio esista e deve dimostrare che i reati commessi dal congiunto comportano, sulla base di un giudizio prognostico, il rischio di abuso dell'autorizzazione di polizia (si veda Consiglio di Stato, Sesta Sezione, sentenza 23 marzo 2009 n. 1722).

59. Nella sua giurisprudenza più recente il Consiglio di Stato, pur confermando l'ampia discrezionalità goduta dal questore, ha ritenuto quanto segue (si veda Consiglio di Stato, sentenze 25 marzo 2021 n. 2517; 28 maggio 2018 n. 3154; 4 dicembre 2015 n. 5522; e 3 aprile 2013 n. 1867):

“La mancanza della ‘buona condotta’ (...) non può sostanzarsi solo in (...) un giudizio di disvalore su eventuali cattive frequentazioni e sulla vita spregiudicata e, più in generale, sul comportamento del titolare della licenza, ma [la valutazione della buona

condotta] deve concretizzarsi in un motivato e ragionevole giudizio sulla presenza di specifici atti, fatti o legami che, per natura, intensità, caratteristiche, contesto ambientale, lascino temere che la licenza possa essere strumento di abusi o, ancor peggio, illeciti impieghi da parte del titolare o di soggetti terzi, anche legati a dinamiche di criminalità organizzata.

Di più, nella materia delle autorizzazioni di polizia (...) l'affidabilità e la buona condotta dell'istante possono esser desunti da sue condotte comunque significative, ma soprattutto collegate e coerenti con il tipo d'attività soggetta a tali titoli di polizia, con la precisazione, però, che il relativo giudizio parte dai dati per giungere ad una ragionevole valutazione complessiva della loro rilevanza, così da desumerne il serio e non remoto pericolo di sua inaffidabilità e cattiva condotta inerente all'attività e, da qui, l'abuso del titolo stesso."

2. La portata del controllo giurisdizionale della valutazione dell'autorità di polizia

60. In ordine alla portata del controllo giurisdizionale della valutazione della "buona condotta" esercitato dai tribunali amministrativi, il Consiglio di Stato ha ritenuto che, in virtù dell'ampia discrezionalità goduta dall'amministrazione, esso debba essere limitato alla sola verifica dell'assenza di illogicità, distorsione del fine di legge e disinformazione (si veda Consiglio di Stato, Quarta Sezione, sentenza 23 marzo 2004 n. 1502).

61. Il Consiglio di Stato ha ritenuto inoltre che qualora la pubblica amministrazione riscontri "circostanze atipiche" e queste abbiano condotto al rigetto di una domanda di licenza di pubblica sicurezza tale rigetto possa essere impugnato dinanzi ai tribunali amministrativi soltanto per vizi di irrazionalità, incoerenza o arbitrarietà (si vedano Consiglio di Stato, Sesta Sezione, sentenze 25 giugno 2008 n. 3227 e 20 maggio 2009 n. 3094, e Consiglio di Stato, Terza Sezione, sentenza 3 aprile 2013 n. 1867).

62. Più recentemente il Consiglio di Stato ha ritenuto anche che il controllo giurisdizionale dell'esercizio della discrezionalità amministrativa in questo ambito fosse limitato all'accertamento di vizi di illogicità, assenza dei presupposti e sviamento di potere; (si veda Consiglio di Stato, Terza Sezione, sentenza 1° giugno 2021 n. 4213).

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

63. Il ricorrente ha lamentato la violazione del suo diritto al rispetto della propria vita privata e professionale previsto dall'articolo 8 della Convenzione. Ha sostenuto che il rifiuto di concedergli una licenza di pubblica sicurezza non era "previsto dalla legge" in quanto il concetto di "buona condotta" era troppo vago e imprevedibile per consentire di definire adeguatamente la portata della discrezionalità conferita al questore, inoltre il

quadro giuridico non forniva le necessarie garanzie contro l'arbitrarietà, in particolare perché non consentiva un pieno controllo giurisdizionale della decisione amministrativa lamentata. Ha sostenuto inoltre che il diniego "non era necessario in una società democratica" o proporzionato in quanto non era giustificato da motivi pertinenti e sufficienti e i tribunali interni non avevano esaminato a fondo tale difetto di motivazione. L'articolo 8, per quanto pertinente, recita:

"1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata (...)

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui."

A. Sulla ricevibilità

1. L'esaurimento delle vie di ricorso interne

(a) Le osservazioni delle parti

64. Il Governo ha eccepito l'irricevibilità della doglianza ai sensi dell'articolo 8 per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, poiché il ricorrente non aveva lamentato, né esplicitamente né implicitamente, un'ingerenza nella sua vita privata dinanzi ai tribunali interni. Egli pertanto non aveva sollevato la presente doglianza "almeno nella sostanza" come prescritto dalla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 35 § 1 della Convenzione. Secondo il Governo il ricorrente aveva menzionato l'ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita privata e familiare soltanto nella sua richiesta di sospensione cautelare del diniego della licenza e ciò non equivaleva ad avere sollevato la presente doglianza dinanzi alle autorità interne competenti.

65. Il ricorrente ha contestato la posizione del Governo. Ha asserito di aver sollevato la doglianza nella sostanza. In particolare, la conseguenza immediata del rigetto della sua domanda di licenza di pubblica sicurezza era stata l'impossibilità di svolgere le proprie attività professionali. Impugnando tale rigetto, egli aveva implicitamente lamentato la violazione del suo diritto al rispetto della propria vita privata e professionale. A giudizio del ricorrente egli aveva offerto alle autorità interne la possibilità di riparare tale violazione, conformandosi così all'articolo 35 § 1 della Convenzione.

(b) La valutazione della Corte

66. la Corte ribadisce che la regola dell'esaurimento dei ricorsi interni è finalizzata a permettere allo Stato contraente di esaminare, e dunque di prevenire o riparare, la particolare violazione della Convenzione dedotta contro di esso. Certamente, ai sensi della giurisprudenza della Corte non è

sempre necessario che la Convenzione sia espressamente invocata nel procedimento interno, purché la doglianza sia sollevata “almeno nella sostanza”. Questo significa che il ricorrente deve far valere delle argomentazioni giuridiche di effetto equivalente o simile fondate sul diritto interno, in modo da permettere alle giurisdizioni nazionali di porre rimedio alla violazione dedotta. Tuttavia, come si evince dalla giurisprudenza della Corte, per permettere effettivamente a uno Stato contraente di prevenire o porre rimedio alla violazione dedotta, si deve, allo scopo di determinare se la doglianza sottoposta alla Corte sia stata effettivamente sollevata prima, nella sostanza, dinanzi alle autorità interne, tenere conto non soltanto dei fatti, ma anche delle argomentazioni giuridiche del ricorrente. Infatti sarebbe contrario alla natura sussidiaria del dispositivo della Convenzione che un ricorrente, tralasciando una possibile argomentazione in riferimento alla Convenzione, potesse, dinanzi alle autorità nazionali, far valere un altro mezzo per contestare la misura in discussione, e poi presentare dinanzi alla Corte un ricorso fondato sull'argomentazione relativa alla Convenzione (si vedano, tra molti altri precedenti, *Humpert e altri c. Germania* [GC], n. 59433/18 e altri 3, § 151, 14 dicembre 2023). È pertanto la doglianza ai sensi della Convenzione che deve essere stata sollevata a livello nazionale affinché vi sia esaurimento dei “ricorsi effettivi” (si veda, *inter alia*, *Vučković e altri c. Serbia* (eccezione preliminare) [GC], nn. 17153/11 e altri 29, § 75, 25 marzo 2014).

67. Nel caso di specie, il ricorrente ha impugnato il rigetto della sua domanda di licenza di pubblica sicurezza dinanzi al TAR (si veda il paragrafo 13 *supra*) e dinanzi al Consiglio di Stato (si veda il paragrafo 19 *supra*).

68. In ordine alla sostanza delle argomentazioni sollevate dinanzi ai tribunali interni, la Corte osserva che il ricorrente ha lamentato che i criteri utilizzati dal questore per valutare la “buona condotta” non erano corroborati da alcuna prova, che non erano stati rispettati i criteri stabiliti dalla pertinente giurisprudenza, che il diniego non era fondato su motivi pertinenti e sufficienti e che vi era stata violazione del suo diritto a un equo processo (si vedano i paragrafi 13 e 19 *supra*).

69. La Corte, ribadendo che ai fini dell'esaurimento delle vie di ricorso interne occorre tenere conto non soltanto dei fatti ma anche delle argomentazioni giuridiche presentate a livello interno (si veda *Fu Quan, s.r.o. c. Repubblica ceca* [GC], n. 24827/14, § 171, 1° giugno 2023), ritiene che il ricorrente abbia sollevato le doglianze ai sensi della Convenzione proposte dinanzi alla Corte nel caso di specie, e in particolare le stesse argomentazioni giuridiche, dinanzi alle autorità interne, almeno nella sostanza.

70. Inoltre, in ordine alla doglianza del ricorrente relativa alla mancanza di chiarezza e di prevedibilità delle pertinenti disposizioni interne e all'assenza di garanzie adeguate contro l'arbitrarietà nel quadro giuridico interno, la Corte ritiene che il solo organo competente a pronunciarsi su tale questione sia la Corte costituzionale. A tale proposito la Corte rinvia ai

principi fissati e alle conclusioni formulate nella precedente giurisprudenza (si vedano *Parrillo c. Italia* [GC], n. 46470/11, § 101, CEDU 2015, con ulteriori riferimenti, *Fizgejer c. Estonia* (dec.), n. 43480/17, 2 giugno 2020).

71. In ogni caso la Corte osserva che la Corte costituzionale si era già pronunciata in materia e aveva invitato il legislatore ad approvare riforme legislative per porre rimedio alle carenze da essa individuate (si veda il paragrafo 53 *supra*). A tale proposito la Corte ribadisce che la *ratio* soggiacente alla regola dell'esaurimento dei ricorsi consiste nel permettere agli Stati contraenti di prevenire o riparare le violazioni dedotte contro di loro prima che tali deduzioni siano sottoposte agli organi della Convenzione (si veda, *inter alia*, *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 74, CEDU 1999-V). Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte ritiene che alle autorità interne sia stata offerta la possibilità di riparare la violazione dedotta dal ricorrente. La Corte reputa che in tali circostanze esigere che il ricorrente utilizzasse questo rimedio chiedendo ai tribunali interni di sollevare la questione di legittimità costituzionale per ribadire le medesime conclusioni costituirebbe eccessivo formalismo. Il ricorrente pertanto non era tenuto a utilizzare tale particolare mezzo di ricorso (si vedano, *mutatis mutandis*, *Lakićević e altri c. Montenegro e Serbia*, nn. 27458/06 e altri 3, § 51, 13 dicembre 2011, e *Sofri e altri c. Italia* (dec.), n. 37235/97, 4 marzo 2003).

72. Da quanto sopra segue che l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne deve essere rigettata.

2. Sull'applicabilità ratione materiae dell'articolo 8 della Convenzione

(a) Le osservazioni delle parti

(i) Il Governo

73. Il Governo ha eccepito che la doglianza del ricorrente sulla base dei fatti della presente causa esulava dal campo di applicazione del diritto al rispetto della vita privato garantito dall'articolo 8, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte.

74. In particolare, un approccio basato sui motivi era inappropriato nel caso di specie, laddove il motivo del rifiuto di concedere al ricorrente una licenza di pubblica sicurezza non concerneva un aspetto della sua vita privata in quanto tale. Le motivazioni delle autorità interne, invece, si concentravano sulla valutazione del rischio che l'attività di gestione delle scommesse potesse essere utilizzata per il riciclaggio di denaro di provenienza illecita. Il semplice fatto che alcuni dei motivi addotti dalle autorità interne riguardassero aspetti della vita privata del ricorrente come ad esempio i suoi legami familiari e le sue frequentazioni abituali non significava che essi fossero gli unici motivi del diniego. Al contrario il rifiuto di concedere l'autorizzazione era basato sulla necessità di prevenire attività illecite, il che non poteva essere un aspetto protetto della vita privata del ricorrente.

75. Il Governo ha osservato ancora che anche un approccio basato sulle conseguenze sarebbe stato inappropriato nel caso di specie. A suo giudizio, il ricorrente non aveva dimostrato sulla base delle memorie presentate dinanzi ai tribunali interni e della doglianza dinanzi alla Corte di aver subito conseguenze avverse a seguito delle misure contestate o che eventuali siffatte conseguenze avessero raggiunto la soglia di gravità fissata dalla giurisprudenza della Corte.

(ii) Il ricorrente

76. Il ricorrente ha osservato di aver subito un'ingerenza nel suo diritto al rispetto della propria vita privata ai sensi dell'articolo 8. Ha invocato a questo proposito l'approccio basato sui motivi sviluppato dalla giurisprudenza della Corte, perché secondo lui la decisione di rigettare la sua domanda di licenza di pubblica sicurezza era fondata su motivi legati alla sua vita privata.

77. In particolare il ricorrente ha osservato che il diniego era fondato sui seguenti motivi: (i) egli aveva in precedenza frequentato persone con precedenti penali e di polizia; (ii) suo fratello era stato perseguito per reati di droga e sebbene fosse stato assolto era sottoposto a sorveglianza speciale di pubblica sicurezza; e (iii) alcuni dei suoi congiunti avevano rapporti con pregiudicati.

78. Secondo il ricorrente i motivi decisivi del diniego erano costituiti da questioni relative alla sua vita familiare e privata in virtù delle quali le autorità interne avevano formulato una valutazione negativa della sua condotta.

(b) La valutazione della Corte

(i) Principi generali

79. La Corte ribadisce che, benché non si possa fare discendere dall'articolo 8 alcun diritto generale all'impiego o al rinnovo di un contratto a tempo determinato, all'accesso al pubblico impiego o alla scelta di una particolare professione, la nozione di "vita privata" non esclude, in linea di principio, le attività di carattere professionale o commerciale (si vedano *Guliyev c. Azerbaigian*, n. 54588/13, § 40, 6 luglio 2023, e *Ballıktaş Bingöllü c. Turchia*, n. 76730/12, § 56, 22 giugno 2021). Osserva che è nel corso della vita lavorativa che la maggior parte delle persone ha significative opportunità di sviluppare rapporti con il mondo esterno (si veda *Bărbulescu c. Romania* [GC], n. 61496/08, § 71, 5 settembre 2017).

80. I principi generali relativi all'applicabilità dell'articolo 8 alle controversie di lavoro sono stati riassunti dalla Corte nella sentenza *Denisov c. Ucraina* ([GC], n. 76639/11, 25 settembre 2018) come segue:

"115. La Corte conclude in base alla giurisprudenza di cui sopra che le controversie di lavoro non sono *per se* escluse dal campo di applicazione della nozione di 'vita privata' di cui all'articolo 8 della Convenzione. Vi sono aspetti tipici della vita privata che in tali controversie possono essere compromessi dal licenziamento, dalla

retrocessione, dall'esclusione da una professione o da altre misure ugualmente sfavorevoli. Tali aspetti comprendono (i) la 'cerchia intima' del ricorrente, (ii) la sua possibilità di instaurare e sviluppare relazioni interpersonali, e (iii) la sua reputazione sociale e professionale. In controversie di tali tipo esistono due modi in cui di solito si pone una questione relativa alla vita privata: a causa dei motivi all'origine della decisione impugnata (in tal caso la Corte adotta un approccio basato sui motivi) o, in alcuni casi, a causa delle conseguenze sulla vita privata (in tal caso la Corte adotta un approccio basato sulle conseguenze)".

(ii) *L'applicazione dei suddetti principi al caso di specie*

81. Alla luce dell'eccezione del Governo, la Corte deve determinare in che modo possa essere sorta una questione relativa alla vita privata del ricorrente nel caso di specie: se a causa dei motivi all'origine della decisione controversa o a causa delle conseguenze sulla vita privata del medesimo (si veda *Mile Novaković c. Croazia*, n. 73544/14, § 47, 17 dicembre 2020).

82. In ordine all'approccio basato sui motivi la Corte osserva che al ricorrente era stata rifiutata la licenza di pubblica sicurezza per i seguenti motivi (i) in precedenza aveva frequentato persone con precedenti penali; e (ii) suo fratello era stato coinvolto in un procedimento penale per reati di droga, aveva già ricevuto un avviso orale dal questore ed era sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (si vedano i paragrafi 10, 12, 18 e 20 *supra*). Le autorità interne avevano perciò desunto il rischio che le attività di raccolta di scommesse oggetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza del ricorrente sarebbero state utilizzate per fini illeciti.

83. La Corte ribadisce inoltre che l'articolo 8 tutela il diritto allo sviluppo personale sia in termini di personalità che di autonomia personale, un importante principio che informa l'interpretazione delle garanzie previste da tale articolo. Comprende il diritto del singolo di avvicinare altre persone al fine di instaurare e sviluppare rapporti con esse e con il mondo esterno ovvero il diritto a una "vita privata sociale" (si vedano *Altay c. Turchia* (n. 2), n. 11236/09, § 49, 9 aprile 2019, e *Federazione nazionale delle associazioni e dei sindacati degli sportivi (FNASS) e altri c. Francia*, nn. 48151/11 e 77769/13, § 153, 18 gennaio 2018).

84. Date le specifiche circostanze della causa, pur ribadendo che l'articolo 8 non conferisce il diritto generale di scegliere una particolare professione (si veda il paragrafo 79 *supra*), la Corte ritiene che i motivi del rigetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza del ricorrente fossero così direttamente collegati alla sfera della sua vita privata da chiamare in causa detta disposizione. In particolare le autorità interne hanno fondato la propria decisione su condotte non direttamente riconducibili al ricorrente bensì ad altre persone con le quali egli aveva legami sociali o familiari, al fine di concludere che non aveva dato prova di "buona condotta". Invero il rapporto dei carabinieri in data 2 ottobre 2015 concludeva che il ricorrente non

risultava essere “soggetto controindicato o che [potesse] abitualmente delinquere” (si veda il paragrafo 16 *supra*).

85. Alla luce di quanto sopra esposto la Corte è persuasa che i motivi soggiacenti alla misura contestata fossero legati alla vita privata del ricorrente in modo tale da chiamare in causa nella fattispecie l’articolo 8 in virtù dell’approccio basato sui motivi. Non occorre pertanto che la Corte esamini se l’articolo 8 sia chiamato in causa anche in virtù dell’approccio basato sulle conseguenze.

86. Segue che anche l’eccezione preliminare del Governo su questo punto deve essere rigettata.

3. Conclusione complessiva sulla ricevibilità

87. La Corte osserva che il ricorso non è manifestamente infondato né incorre negli altri motivi di irricevibilità elencati dall’articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

B. Sul merito

88. La Corte ribadisce che finalità fondamentale dell’articolo 8 è la tutela della persona dagli atti arbitrari delle autorità pubbliche (si veda, per esempio, *Jansen c. Norvegia*, n. 2822/16, § 88, 6 settembre 2018) e che l’ingerenza nel diritto di costei al rispetto della vita privata e familiare dà luogo a una violazione dell’articolo 8 della Convenzione, a meno che non possa essere giustificata ai sensi del suo secondo paragrafo in quanto “prevista dalla legge”, mirata a uno o più fini legittimi stabiliti da tale articolo e “necessaria in una società democratica” per conseguire il fine o i fini in questione (si vedano, tra gli altri precedenti, *Paradiso e Campanelli c. Italia* [GC], n. 25358/12, § 167, 24 gennaio 2017).

1. Sulla questione se la misura fosse “prevista dalla legge”

(a) Le osservazioni delle parti

(i) Il ricorrente

89. Il ricorrente ha osservato che il fondamento giuridico del rigetto della sua domanda di licenza di pubblica sicurezza, nello specifico l’articolo 11 comma 2 TULPS non rispettava il requisito della qualità di cui alla Convenzione, in quanto non era prevedibile, accessibile e compatibile con la Stato di diritto.

90. Il ricorrente ha affermato che il requisito della “buona condotta” era vago e poco chiaro. A suo parere i chiarimenti del concetto forniti dalla giurisprudenza interna non definivano a sufficienza la portata della discrezionalità conferita al questore.

91. Il ricorrente ha richiamato l’attenzione sull’osservazione della Corte costituzionale che aveva affermato che il concetto di “buona condotta”

comportava una valutazione soggettiva finalizzata non a verificare l'osservanza passata delle norme interne bensì invece a valutare se nel futuro la persona si sarebbe astenuta da certi tipi di condotta. La Corte costituzionale aveva ritenuto irragionevole e contrario al principio di imparzialità della pubblica amministrazione porre in capo all'interessato l'onere di provare la "buona condotta".

92. Secondo il ricorrente, malgrado le precisazioni della Corte costituzionale, il concetto di "buona condotta" rimaneva poco chiaro e indefinito conferendo perciò alle autorità interne un potere discrezionale illimitato.

93. Il ricorrente ha osservato che la giurisprudenza del Consiglio di Stato (si vedano le sentenze 21 luglio 2000 n. 4078, 19 marzo 2003 n. 1466, 23 marzo 2004 n. 1502, e 20 maggio 2009 n. 3094) aveva indicato principi interpretativi che rimanevano poco chiari e non potevano impedire l'adozione di decisioni arbitrarie.

94. In ordine alla definizione della portata della discrezionalità conferita al questore il ricorrente ha affermato che il Consiglio di Stato aveva osservato che nel campo delle licenze si pubblica sicurezza le autorità interne disponevano di ampia discrezionalità e che il concetto di "buona condotta" comportava la valutazione di comportamenti atipici che non potevano essere specificati in anticipo e dovevano essere valutati caso per caso. Il Consiglio di Stato aveva riconosciuto che la latitudine della discrezionalità variava a seconda della pericolosità dell'attività oggetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza. Aveva dichiarato che la valutazione della "buona condotta" non era riferita esclusivamente a precedenti condotte illecite bensì anche alla probabilità del loro verificarsi in futuro. Il Consiglio di Stato aveva ritenuto anche che le autorità interne potessero limitarsi a osservare che la persona era stata imputata di reato o sottoposta a misure di prevenzione, o persino che era stata oggetto di denuncia penale.

95. In ordine alla questione di sapere se la misura fosse soggetta ad adeguato controllo giurisdizionale, il ricorrente ha osservato che secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato la valutazione del questore non poteva essere messa in discussione dalle autorità giudiziarie a meno che non fosse manifestamente irragionevole, arbitraria o incoerente. Tali autorità potevano soltanto esaminare se la misura fosse stata adottata sulla base di informazioni insufficienti o fosse fondata su una motivazione illogica.

96. Il ricorrente ha osservato ancora che la circolare del ministero n.1763/1996 (si vedano i paragrafi 24-34 *supra*), citata dal Governo, non era sufficientemente accessibile, in quanto il questore nel suo caso non vi aveva fatto riferimento. Il ricorrente ha sostenuto che a ogni modo la circolare non chiariva il concetto di "buona condotta" in quanto i parametri ivi indicati rimanevano vaghi.

(ii) Il Governo

97. Il Governo ha affermato che la misura contestata aveva un fondamento giuridico sufficiente, tenuto conto sia della pertinente disposizione interna che della consolidata interpretazione di tale norma da parte dei tribunali amministrativi.

98. Il fondamento giuridico della misura era costituito dagli articoli 11 comma 2 e 88 TULPS (si veda il paragrafo 21 *supra*), così come interpretati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 440/1993 (si vedano i paragrafi 35-38 *supra*) e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (si vedano i paragrafi 54-56 *supra*). Tali disposizioni erano tutte pubblicate ed erano pertanto accessibili.

99. Il Governo ha sottolineato che il fine della procedura per il rilascio di una licenza di pubblica sicurezza era la protezione della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico. Nell'ordinamento giuridico nazionale la tutela della sicurezza pubblica era considerata obiettivamente nel pubblico interesse in quanto contribuiva alla coesistenza ordinata e pacifica, una condizione necessaria per l'esercizio di altri diritti fondamentali. Da un lato la sicurezza pubblica limita l'esercizio delle libertà e, dall'altro, impone alle autorità pubbliche di svolgere funzioni regolatorie e amministrative. L'articolo 1 TULPS rende l'autorità di pubblica sicurezza responsabile del mantenimento dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'incolumità dei cittadini e della tutela della proprietà. La polizia ha la funzione di proteggere la collettività e i suoi membri dalle minacce alla incolumità fisica alla proprietà e al pacifico ordine sociale. In tale contesto il ruolo della polizia era distinto da quello del diritto penale in quanto era finalizzato alla prevenzione più che alla riduzione delle condotte pericolose. L'utilizzo del potere di polizia non dipendeva dalla commissione di un reato era invece diretto alla prevenzione delle minacce alla sicurezza pubblica e all'eliminazione delle turbative dell'ordine pubblico.

100. Secondo il Governo, gli atti dello Stato in tale campo dovevano essere fondati sul principio che occorreva porre un freno a tutte le potenziali minacce ai valori giuridici fondamentali o al vitale interesse pubblico prima che si verificasse qualche danno effettivo. L'ampia gamma di situazioni potenzialmente dannose non consentiva che si indicassero nella legislazione le specifiche delle decisioni di polizia. Il principio di prevenzione comportava il conferimento all'autorità pubblica di discrezionalità per valutare se dovesse adottare misure e consentirle di scegliere quali misure adottare in ciascun caso. La discrezionalità della polizia nell'esercizio del suo potere era limitata dalla necessità di tenere conto della pericolosità della situazione e della congruità dei mezzi utilizzati per scongiurare la minaccia.

101. Il Governo ha affermato che non era possibile che la legge definisse strettamente in che modo l'autorità pubblica doveva esercitare i propri poteri discrezionali. La valutazione del rischio richiedeva la considerazione di una serie di informazioni di natura sociale o tecnica piuttosto che giuridica. Il

legislatore poteva soltanto limitare la discrezionalità dell'esecutivo suggerendo indicatori di pericolosità quali per esempio le condanne penali che circoscrivevano la soggettività della valutazione. Tuttavia gran parte del processo decisionale si poteva basare soltanto su una valutazione dell'interessato, ovvero della sua condotta e passata o, nella misura in cui era prevedibile, della sua condotta futura. La legge pertanto conferiva al decisore un'ampia discrezionalità per consentire una valutazione complessiva delle questioni di cui occorreva tenere conto nel formulare un giudizio di inidoneità o pericolosità di una determinata persona.

102. Il Governo ha invocato la sentenza pronunciata nella causa *De Tommaso c. Italia* ([GC], n. 43395/09, § 107, 23 febbraio 2017), nella quale la Corte ha affermato che “mentre la certezza è altamente auspicabile, essa può comportare un'eccessiva rigidità, e la legge deve essere in grado di tenere il passo con il mutare delle circostanze” e di conseguenza “molte leggi sono inevitabilmente formulate in termini che, in misura maggiore o minore, sono vaghi e la cui interpretazione e applicazione sono questioni di pratica”.

103. Esso ha osservato che quando concedono licenze di pubblica sicurezza, le autorità amministrative dispongono di ampia discrezionalità per valutare il rischio potenziale. In particolare l'articolo 11 TULPS impone che l'autorità di pubblica sicurezza tenga conto de: (i) le condanne penali per alcuni reati che indicano il rischio di condotte pericolose; e (ii) la capacità dell'interessato di provare la “buona condotta” e la “idoneità” alla titolarità di una licenza. Benché all'autorità pubblica sia attribuita una sostanziale discrezionalità, secondo il Governo tale disposizione non conferisce “carta bianca”, o un'arbitraria delega di autorità, o ancora un'imprevedibile e insindacabile discrezionalità amministrativa. La discrezionalità è limitata dall'obbligo di motivare e di rispettare le condizioni fissate per il suo esercizio dalla giurisprudenza dei tribunali amministrativi (si vedano i paragrafi 54-56 *supra*) e dalla circolare 30 ottobre 1996 n. 1763 del Ministero dell'interno (si veda il paragrafo 24 *supra*).

104. In ordine alla definizione della portata della discrezionalità conferita alle autorità, il Governo ha osservato che la persona poteva comprendere dalla giurisprudenza interna che l'accertamento della “buona condotta” e della “affidabilità” comportava una valutazione del contesto familiare e sociale dell'interessato, nonché delle sue frequentazioni. La decisione era lasciata alla discrezione dell'autorità di polizia e doveva essere basata su un quadro complessivo e fornire giustificazioni sufficienti per le conclusioni formulate, consentendo all'interessato di esercitare il suo diritto di difesa avverso un esito sfavorevole.

(b) La valutazione della Corte

105. La Corte osserva che le parti non negano che la misura contestata, ovvero il rifiuto di concedere la licenza di pubblica sicurezza, fosse prevista dall'articolo 11 comma 2 TULPS, con riferimento all'articolo 88 del

medesimo, il quale a sua volta era richiamato nell'articolo 1 comma 643, lettera a) della legge n. 190/2014. Il disaccordo delle parti verte sulla conformità o meno di tale disposizione ai requisiti di qualità di cui all'articolo 8 della Convenzione, e in particolare sul fatto se essa fosse sufficientemente prevedibile e in grado di definire la portata della discrezionalità conferita alle autorità interne e se fornisse adeguate garanzie contro l'arbitrarietà.

106. I principi generali concernenti la “qualità della legge” ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione sono stati recentemente riassunti nella sentenza *Giuliano Germano c. Italia* (n. 10794/12, §§ 91-95, 22 giugno 2023).

107. La Corte ribadisce inoltre che essa ha sempre inteso il termine “legge” in senso “sostanziale” e non “formale”: comprende sia la “legge scritta” - che include norme di rango inferiore e provvedimenti normativi adottati da organi di regolamentazione professionale in virtù di autonomi poteri normativi loro delegati dal Parlamento - che la legge non scritta. Il termine “legge” deve essere inteso come comprensivo sia del diritto legislativo che del diritto giurisprudenziale. In definitiva la “legge” è la norma in vigore così come interpretata dai tribunali competenti (si vedano, *inter alia*, *Pařízek c. Repubblica ceca*, n. 76286/14, § 43, 12 gennaio 2023, e *Ólafsson c. Islanda*, n. 58493/13, § 35, 16 marzo 2017).

108. Si possono soddisfare i requisiti di “legittimità” quando i punti che non possono essere risolti in modo soddisfacente in base alla legge sostanziale sono definiti nella normativa secondaria (si veda *Gorlov e altri c. Russia*, nn. 27057/06 e altri 2, § 89, 2 luglio 2019). Quando la formulazione di una disposizione può dare luogo a incertezza e ambiguità la Corte deve verificare se il suo significato sia stato chiarito grazie a una coerente interpretazione delle autorità interne (si veda, *mutatis mutandis*, *Žaja c. Croazia*, n. 37462/09, §§ 97-98, 4 ottobre 2016). Un'interpretazione capace di chiarire il significato di una disposizione non abbastanza chiara che serve da base giuridica di misure che incidono sui diritti garantiti dalla Convenzione deve, per conformarsi al requisito della “qualità della legge”, scaturire da una giurisprudenza e una prassi coerenti delle autorità interne. Infatti una giurisprudenza incoerente difetta della precisione necessaria a evitare tutti i rischi di arbitrarietà (*ibid.*, § 103).

109. Esaminando le doglianze del ricorrente e tenendo conto dei principi generali sopra ribaditi la Corte ritiene che il caso di specie sollevi due questioni distinte relative alla “qualità della legge”: (i) se il diritto interno e in particolare la nozione di “buona condotta” fossero sufficientemente prevedibili e in grado di definire la portata della discrezionalità conferita al questore, e (ii) se la misura fosse soggetta a un adeguato controllo giurisdizionale quale garanzia contro ingerenze arbitrarie da parte delle autorità interne

- (i) *Sulla questione se il concetto di “buona condotta” fosse sufficientemente prevedibile e in grado di definire la portata della discrezionalità conferita al questore*

110. La Corte deve in primo luogo verificare se la base giuridica determinasse in modo sufficientemente chiaro e prevedibile le condizioni alle quali il questore aveva la facoltà di rigettare una domanda di licenza di pubblica sicurezza. A tale fine la Corte si concentrerà sulla chiarezza e la prevedibilità del requisito della “buona condotta”.

111. Osserva anzitutto che la giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda il paragrafo 36 *supra*) e del Consiglio di Stato (si veda il paragrafo 54 *supra*) ha riconosciuto che il concetto di “buona condotta” conferisce all’autorità di polizia un’ampia discrezionalità. Spetta alla Corte accertare se l’ampia discrezionalità così conferita al questore sia compatibile con la Convenzione.

112. In proposito la Corte ribadisce che il diritto interno deve indicare con ragionevole chiarezza la portata e le modalità di esercizio della pertinente discrezionalità conferita alle autorità pubbliche in modo da garantire il livello minimo di protezione cui le persone hanno diritto in virtù dello Stato di diritto in una società democratica (si vedano, tra gli altri precedenti, *Lia c. Malta*, n. 8709/20, § 56, 5 maggio 2022, e *Ahmadov c. Azerbaijan*, n. 32538/10, § 47, 30 gennaio 2020, con ulteriori riferimenti). La legge pertanto, deve indicare la portata di tale discrezionalità conferita alle autorità competenti e le modalità del suo esercizio con chiarezza sufficiente, tenuto conto del fine legittimo della misura in questione (si veda *Vig c. Ungheria*, n. 59648/13, § 51, 14 gennaio 2021).

113. Nel caso di specie la Corte osserva che secondo la Corte costituzionale, il concetto di “buona condotta” richiede la valutazione di condotte dal valore sintomatico per il modo di essere soggettivo della persona al fine di prevenire possibili futuri atti illeciti compiuti grazie all’attività oggetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza (si veda il paragrafo 36 *supra*).

114. La Corte osserva ancora che la Corte costituzionale nel 1993 aveva rilevato che concetti quali quello di buona condotta erano vaghi e indefiniti e capaci di generare zone di assoluta incertezza riguardo ai parametri entro i quali la pubblica amministrazione doveva operare per accertare il soddisfacimento dei requisiti (si veda il paragrafo 40 *supra*).

115. La Corte costituzionale aveva osservato ancora in una sentenza del 1996 che il concetto di “buona condotta” creava incertezza e difficoltà di interpretazione dato il carattere indefinito del requisito e la conseguente larghezza del margine di apprezzamento discrezionale conferito alle autorità interne interessate (si veda il paragrafo 48 *supra*). Per tali motivi aveva raccomandato l’adozione di una riforma legislativa che rendesse il sistema per ottenere le licenze di pubblica sicurezza più compatibile con i pertinenti principi costituzionali (si veda il paragrafo 53 *supra*).

116. A seguito delle sentenze della Corte costituzionale sopra citate, il Ministero dell'interno aveva adottato e pubblicato la circolare n. 1763/1996 al fine di precisare il concetto di "buona condotta" e restringere la portata della discrezionalità conferita all'autorità di polizia (si veda il paragrafo 24 *supra*). La Corte osserva che la circolare del ministero era espressamente finalizzata alla formulazione di "criteri univoci che (...) garantis[sero] l'assoluta trasparenza" delle modalità di accertamento della "buona condotta" (si veda il paragrafo 25 *supra*). Forniva un elenco non esaustivo di circostanze che potevano giustificare la conclusione che il richiedente non aveva dato prova di "buona condotta" (si veda il paragrafo 28 *supra*). Oltre agli esempi presenti in tale elenco la circolare del ministero indicava ulteriori criteri per l'accertamento della "buona condotta".

117. La successiva giurisprudenza amministrativa ha offerto ulteriori chiarimenti. In particolare il Consiglio di Stato ha fornito altre precisazioni e indicazioni riguardo agli elementi da prendere in considerazione nella valutazione della "buona condotta" (si vedano i paragrafi 55-58 *supra*), ribadendo diversi punti indicati dalla circolare del ministero.

118. Il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto che: (i) la valutazione della "buona condotta" non dovesse limitarsi al carattere e alla rilevazione delle frequentazioni del richiedente o all'accertamento di un suo eventuale stile di vita spregiudicato; (ii) al contrario dovesse dare luogo a un motivato e ragionevole giudizio relativo a specifici atti, fatti o legami che, per natura, intensità, caratteristiche, contesto ambientale, lasciassero temere che la licenza di pubblica sicurezza potesse essere strumento di abusi o, ancor peggio, potesse essere utilizzata dal titolare o da soggetti terzi, anche legati alla criminalità organizzata, per fini illeciti; (iii) si potesse concludere che la persona difettava di "buona condotta" in circostanze appropriate, in particolare qualora ella fosse collegata ad attività che la licenza di pubblica sicurezza era intesa a scongiurare; e (iv) tali circostanze dovessero essere valutate al fine di individuare un serio e non remoto pericolo di inaffidabilità e cattiva condotta del richiedente inerente all'attività in questione (si veda il paragrafo 59 *supra*).

119. La Corte apprezza i chiarimenti forniti dalla circolare del ministero e dalla successiva giurisprudenza amministrativa. Riconosce anche che, tenuto conto del fine specifico della facoltà contestata e in particolare della prevenzione di potenziali abusi della licenza di pubblica sicurezza e di altre condotte illecite, non si può pretendere la certezza assoluta (si veda, *mutatis mutandis*, *Slivenko c. Lettonia* [GC], n. 48321/99, § 107, CEDU 2003-X). A tale proposito la Corte ribadisce che per quanto la lettera di una disposizione di legge possa essere chiara, in qualsiasi ordinamento giuridico esiste inevitabilmente un elemento d'interpretazione giudiziaria (si veda *Tuleya c. Polonia*, nn. 21181/19 e 51751/20, § 446, 6 luglio 2023). La funzione giudicante attribuita ai tribunali consiste precisamente nell'eliminare i dubbi

interpretativi residui (si veda *Leyla Şahin c. Turchia* [GC], n. 44774/98, § 91, CEDU 2005-XI).

120. La Corte conclude che, da un lato, la disposizione discussa nella presente causa è formulata in modo da dare luogo a incertezza e ambiguità (si vedano i paragrafi 114-115 *supra*), dall'altro, che i chiarimenti forniti nelle indicazioni relative alla prassi amministrativa e nella giurisprudenza interna hanno reso il concetto di "buona condotta" sufficientemente prevedibile.

(ii) *Sulla questione se la misura fosse soggetta a un adeguato controllo giurisdizionale quale garanzia contro ingerenze arbitrarie nei diritti fondamentali da parte delle autorità interne*

121. Con riguardo alle doglianze del ricorrente, la Corte verificherà inoltre se la misura fosse soggetta a un adeguato controllo giurisdizionale.

122. A tale proposito la Corte ribadisce che le garanzie procedurali a disposizione della persona sono particolarmente importanti per determinare se lo Stato convenuto, nel fissare il quadro normativo, sia rimasto entro i limiti del suo margine di discrezionalità. In particolare la Corte deve esaminare se il processo decisionale che ha condotto a misure di ingerenza sia stato equo e tale da accordare il debito rispetto agli interessi della persona tutelati dall'articolo 8 (i veda *Connors c. Regno Unito*, n. 66746/01, § 83, 27 maggio 2004). I concetti di legittimità e Stato di diritto in una società democratica impongono che le misure che incidono sui diritti umani debbano essere soggette a una qualche forma di procedimento in contraddittorio dinanzi a un organo indipendente dotato del potere di riesaminare i motivi della decisione e le prove pertinenti. L'interessato deve poter contestare le affermazioni del potere esecutivo. In assenza di tali tutele la polizia o altre autorità dello Stato possono interferire arbitrariamente nei diritti protetti dalla Convenzione (si vedano, *mutatis mutandis*, *Liu c. Russia* (n. 2), n. 29157/09, § 87, 26 luglio 2011, e *Pişkin c. Turchia*, n. 33399/18, § 227, 15 dicembre 2020).

123. Ciò che è richiesto in termini di garanzie, dipende, almeno in una certa misura, dalla natura e dalla portata dell'ingerenza in questione (si veda *Oleksandr Volkov c. Ucraina*, n. 21722/11, § 170, CEDU 2013). In cause proposte ai sensi dell'articolo 6, la Corte, in relazione a ricorsi amministrativi, ha ritenuto che la questione dell'adeguatezza o meno della portata del controllo giurisdizionale svolto possa dipendere non soltanto dalla natura discrezionale o tecnica dell'oggetto della decisione impugnata e dall'aspetto particolare che il ricorrente vuole sia discusso dai tribunali in quanto questione per lui centrale, ma più in generale dalla natura dei "diritti e obblighi di carattere civile" in gioco e dalla natura degli obiettivi politici perseguiti dalla legislazione soggiacente (si veda *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, nn. 55391/13 e altri 2, § 180, 6 novembre 2018).

124. In ordine all'oggetto della presente causa, la Corte ha già osservato che la regolamentazione del gioco di azzardo, per la natura di tale attività,

richiede una particolare vigilanza e comporta un classico esercizio di discrezionalità amministrativa. Tuttavia, come ha osservato la Corte costituzionale nella sentenza del 1993, affinché sia compatibile con i pertinenti principi costituzionali, un concetto vago e indefinito come la “buona condotta” deve essere soggetto a un controllo giurisdizionale approfondito da parte dei tribunali amministrativi (si veda il paragrafo 39 *supra*).

125. Sebbene tale conclusione sia precedente alla circolare del ministero e ai chiarimenti della nozione di “buona condotta” forniti dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, la Corte concorda sulla necessità di un controllo giurisdizionale a causa dell’ampia portata della discrezionalità conferita al questore riguardo alla decisione se concedere o meno la licenza di pubblica sicurezza.

126. A tale proposito la Corte osserva che la decisione del questore poteva essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo e ulteriormente dinanzi al Consiglio di Stato, i quali secondo la giurisprudenza della Corte sono entrambi tribunali imparziali e indipendenti (si vedano *A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italia*, n. 43509/08, § 60, 27 settembre 2011, e *Predil Anstalt S.A. c. Italia* (dec.), n. 31993/96, 8 giugno 1999). Dinanzi a ciascun organo, il ricorrente poteva impugnare i motivi addotti dal questore, e dinanzi al Consiglio di Stato anche i motivi addotti dal tribunale amministrativo e presentare i propri rilievi. Entrambi gli organi giudiziari avevano la facoltà di svolgere un controllo non limitato alla semplice verifica della conformità alla legge (si vedano i paragrafi 60-62 *supra*). Segue che il controllo giurisdizionale in essere era sufficiente a tutelare da ingerenze arbitrarie nei diritti fondamentali da parte del questore.

(c) Conclusioni in ordine alla questione se la misura fosse “prevista dalla legge”

127. Alla luce delle conclusioni sopra esposte (si vedano i paragrafi 120 e 126 *supra*), la Corte ritiene che la misura contestata fosse “prevista dalla legge” ai sensi dell’articolo 8 della Convenzione.

2. Sulla questione se la misura perseguisse un “fine legittimo”

128. Il Governo ha sostenuto, e il ricorrente non lo ha contestato, che l’ingerenza nel diritto di quest’ultimo al rispetto della vita privata perseguisse il fine della difesa dell’ordine e della prevenzione dei reati di cui all’articolo 8 § 2 della Convenzione. La Corte non vede motivo di ritenere altrimenti.

3. *Sulla questione se la misura fosse “necessaria in una società democratica”*

(a) **Le osservazioni delle parti**

(i) *Il ricorrente*

129. Il ricorrente ha sostenuto che il rigetto della sua domanda di licenza di pubblica sicurezza non era necessario in una società democratica né proporzionato, in quanto le autorità interne non avevano fornito motivi pertinenti e sufficienti per il diniego e il processo decisionale era stato iniquo e non aveva adeguatamente tutelato i suoi interessi.

130. In primo luogo, il ricorrente ha sostenuto che nel suo caso il riferimento al concetto di “buona condotta” era imprevedibile e gli aveva reso impossibile la difesa dei suoi interessi. A suo parere le autorità interne avevano applicato una “presunzione di cattiva condotta” e avevano rimesso a lui l’onere di provare la propria “buona condotta”. Le autorità, però, non avevano tenuto conto di nessuna delle prove e dei rilievi che egli aveva presentato rendendo impossibile soddisfare tale onere della prova.

131. In secondo luogo, il ricorrente ha sostenuto che egli non aveva potuto conoscere il fondamento del diniego. Il questore, in particolare, aveva citato “altre indagini svolte dalle forze di polizia” che avevano indotto l’autorità amministrativa a concludere che il ricorrente non aveva dato prova di “buona condotta”. Il ricorrente ritiene pertanto che le autorità interne abbiano fondato il loro diniego su elementi vaghi e indefiniti, che erano ignoti al ricorrente cui non era stato consentito l’accesso agli atti su cui si basava la decisione.

132. In terzo luogo, il ricorrente ha osservato che anche i tribunali amministrativi avevano fondato le loro decisioni su elementi vaghi e indefiniti e, in particolare, su condotte non a lui riconducibili. Secondo il ricorrente i tribunali amministrativi non si erano conformati alla giurisprudenza della Corte costituzionale che imponeva loro di addurre circostanze specifiche attribuibili al ricorrente in grado di dimostrare il rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza.

133. Infine, il ricorrente ritiene che la misura contestata non fosse soggetta a un adeguato controllo giurisdizionale in quanto i tribunali amministrativi avevano adottato le loro decisioni sulla base della prassi fissata dalla loro giurisprudenza che limitava la portata del riesame all’accertamento della presenza di irrazionalità, impedendo in tal modo l’esame approfondito degli aspetti critici della causa. Secondo il ricorrente i tribunali amministrativi si erano limitati al controllo della legittimità formale del provvedimento contestato.

(ii) *Il Governo*

134. Il Governo ha affermato che l’ingerenza in questione era necessaria in una società democratica e proporzionata ai sensi dell’articolo 8 § 2 della Convenzione sotto il profilo sia sostanziale che procedurale.

135. In ordine al profilo sostanziale, il Governo ha sostenuto che l'ingerenza nel diritto del ricorrente al rispetto della vita privata non era grave. Per contro, la misura in questione soddisfaceva una "pressante esigenza sociale", ovvero impedire infiltrazioni della criminalità nell'industria del gioco di azzardo. Nel bilanciamento tra il diritto del ricorrente e l'interesse generale doveva prevalere quest'ultimo. A giudizio del Governo non esisteva un altro mezzo meno invasivo ma ugualmente efficace di conseguire il fine perseguito dalla misura in questione.

136. In ordine al profilo procedurale dell'articolo 8 il Governo ha osservato che il ricorrente era stato adeguatamente coinvolto nel processo decisionale. In particolare, il 24 dicembre 2015 il questore aveva comunicato al ricorrente l'instaurazione di un procedimento amministrativo nei suoi confronti e il motivo per il quale egli stava valutando di rigettare la sua domanda di licenza di pubblica sicurezza. Il ricorrente era stato informato del suo diritto di intervenire nella procedura e, in conformità alle pertinenti disposizioni interne, gli era stato accordato un termine di dieci giorni per esaminare gli atti e presentare le sue osservazioni. Non si era avvalso del suo diritto di esame ma aveva presentato delle osservazioni al questore che ne aveva preso nota e ne aveva tenuto conto all'atto dell'adozione della decisione di rigettare la domanda del ricorrente.

137. Quanto alla questione se la misura fosse soggetta a un controllo giurisdizionale adeguato, il Governo ha fatto riferimento a cause nelle quali la Corte aveva ritenuto che la competenza esercitata dai tribunali amministrativi nell'ordinamento giuridico italiano fosse adeguata ai fini dei requisiti di cui all'articolo 6 § 1 della Convenzione (si vedano *A. Menarini Diagnostics S.R.L.*, sopra citata, §§ 64-66, e *Edizioni Del Roma Società Cooperativa A.R.L. e Edizioni del Roma S.R.L.*, sopra citata, § 93). Secondo il Governo la Corte ha già ammesso in precedenza che esistono ambiti specialistici del diritto in cui i tribunali interni hanno competenza limitata sull'accertamento dei fatti ma possono revocare le decisioni delle autorità amministrative basate su conclusioni fattuali arbitrarie o irrazionali, purché il tribunale sia competente ad esaminare i punti fondamentali della causa del ricorrente.

138. Invocando tali principi il Governo ha sostenuto che il controllo svolto dai tribunali amministrativi delle decisioni amministrative relative alla concessione o al diniego di licenze di pubblica sicurezza era pieno ed effettivo. Secondo il Governo, malgrado le dichiarazioni generali a proposito della limitazione del controllo giurisdizionale all'accertamento della presenza di irrazionalità, i tribunali amministrativi avevano svolto un controllo giurisdizionale pieno delle questioni di fatto e di diritto di cui alla presente causa.

139. A giudizio del Governo il semplice fatto che l'esito del procedimento giudiziario fosse stato sfavorevole al ricorrente non significava che non vi fosse stato un adeguato controllo giurisdizionale. Il Governo ha osservato che

i tribunali amministrativi avevano tenuto debitamente conto delle obiezioni del ricorrente secondo le quali i fatti accertati non potevano condurre alla conclusione che egli non aveva dato prova della necessaria “buona condotta”. In particolare, essi avevano osservato che il fatto che egli fosse stato trovato in numerose occasioni in compagnia di persone con gravi precedenti penali e di polizia era sufficiente a concludere che egli non soddisfaceva tale requisito.

(b) La valutazione della Corte

(i) Principi generali

140. Per determinare se le misure impugnate fossero “necessarie in una società democratica” la Corte deve considerare se, alla luce della causa nel suo insieme, i motivi addotti a loro giustificazione fossero pertinenti e sufficienti e se le misure fossero proporzionate ai legittimi fini perseguiti (si veda *Pişkin*, sopra citata, § 212).

141. A tale proposito la Corte ribadisce la fondamentale importanza dell’obbligo di indicare i motivi degli atti amministrativi che incidono sugli interessi individuali (si veda *Giuliano Germano*, sopra citata, § 132). Infatti, benché spetti alle autorità nazionali effettuare la valutazione iniziale della necessità, la valutazione finale della pertinenza e sufficienza dei motivi dell’ingerenza rimane soggetta alla verifica della Corte della conformità con i requisiti della Convenzione (si vedano *Ghailan e altri c. Spagna*, n. 36366/14, § 62, 23 marzo 2021, e *Naumenko e SIA Rix Shipping c. Lettonia*, n. 50805/14, § 50, 23 giugno 2022).

142. La Corte deve accertarsi che le autorità nazionali abbiano applicato criteri conformi ai principi sanciti dalla Convenzione, nonché che abbiano fondato le loro decisioni su una valutazione accettabile dei fatti pertinenti (si veda *Guliyev e Sheina c. Russia*, n. 29790/14, § 52, 17 aprile 2018).

143. Per quanto riguarda il controllo svolto dai tribunali interni occorre sottolineare che, benché l’articolo 8 non contenga espliciti requisiti procedurali, la Corte non può adeguatamente valutare se i motivi addotti dalle autorità nazionali a giustificazione delle proprie decisioni siano “sufficienti” ai fini dell’articolo 8 § 2 senza al contempo verificare se il processo decisionale, considerato nell’insieme, abbia offerto al ricorrente la necessaria tutela dei suoi interessi garantiti da tale articolo (si vedano, *inter alia*, *Lazoriva c. Ucraina*, n. 6878/14, §§ 62-63, 17 aprile 2018; *Wałęsa c. Polonia*, n. 50849/21, § 287, 23 novembre 2023; e *Țîmpău c. Romania*, n. 70267/17, § 213, 5 dicembre 2023).

144. Pur in un diverso contesto la Corte ha già ritenuto che, purché siano rispettati determinati requisiti, le autorità nazionali possano legittimamente adottare misure che impediscono ad alcune persone l’esercizio di determinate professioni sensibili (si veda *Parere consultivo sulla possibilità di negare a una persona l’esercizio della professione di guardia giurata o agente in ragione della sua vicinanza o appartenenza a un movimento religioso* [GC],

richiesta n. P16-2023-001, *Conseil d'État* del Belgio, §§ 84-85 e 92, 14 dicembre 2023). In particolare la Corte ha ritenuto che l'analisi dei rischi che le autorità interne devono svolgere debba tenere conto della natura della specifica funzione in questione (*ibid.*, § 93), e che il rischio debba essere oggetto di una valutazione individuale e circostanziata svolta alla luce della situazione personale dell'interessato (*ibid.*, § 100), senza tuttavia prescindere del tutto dal contesto generale (*ibid.*, § 101). La Corte ha ulteriormente precisato che a prescindere dalla natura del diritto o dell'interesse che la misura di prevenzione intende tutelare, deve sussistere un rischio reale, in altre parole un rischio sufficientemente accertato. Non si può ritenere che il contenimento di un pericolo puramente ipotetico, presentato come misura di prevenzione per la tutela della democrazia e dei suoi valori, soddisfi una pressante esigenza sociale. Affinché l'adozione di una misura di prevenzione sia legittima può essere necessario che le autorità effettuino stime specifiche della potenziale entità delle conseguenze che il materializzarsi del rischio comporterebbe qualora non fosse eliminato in tempo. Inoltre, il rischio che l'azione preventiva delle autorità cerca di scongiurare deve essere serio e persino presentare una certa gravità, altrimenti le limitazioni dei diritti e delle libertà altrui non possono essere considerate legittime (*ibid.*, §§ 103-104). Infine la Corte ha ritenuto che sia la valutazione personalizzata dell'esistenza di un rischio che la valutazione della realtà e della entità del medesimo da parte delle autorità nazionali competenti debbano essere soggette al controllo di un'autorità giudiziaria indipendente (*ibid.*, §§ 101 e 105). Tale autorità deve poter esercitare un controllo effettivo della misura contestata e tale controllo, per soddisfare i requisiti della Convenzione, deve concernere la realtà del rischio identificato, la sua entità, la sua natura e la sua imminenza (*ibid.* § 112).

(ii) *Applicazione dei suddetti principi al caso di specie*

145. Con riguardo alle doglianze del ricorrente la Corte ritiene di dover verificare se i motivi addotti dal questore a giustificazione del rigetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza del ricorrente fossero pertinenti e sufficienti e se tale rigetto fosse soggetto a un adeguato controllo giurisdizionale conformemente alla giurisprudenza della Corte. A tal fine la Corte terrà conto del fatto che alle autorità nazionali è accordato un certo margine di discrezionalità la cui ampiezza dipende da fattori quali la natura e l'importanza degli interessi in gioco e la gravità dell'ingerenza (si veda, *mutatis mutandis*, *L.B. c. Ungheria* [GC], n. 36345/16, § 118, 9 marzo 2023).

146. La Corte ribadisce che l'articolo 8 della Convenzione in quanto tale non riconosce il diritto di ottenere una licenza di gioco d'azzardo. Inoltre la Corte ha accertato che il diniego della licenza di pubblica sicurezza opposto al ricorrente nel caso di specie ha inciso sulla sua vita privata soltanto nella misura in cui la decisione delle autorità di negare la licenza era basata su motivi collegati alla sua vita privata (si vedano i paragrafi 84-85 *supra*), in

particolare sulle sue precedenti frequentazioni di persone con precedenti penali e di polizia con le quali, a suo dire, egli non aveva un rapporto particolarmente stretto (si vedano i paragrafi 17 e 19 *supra*). La Corte è a conoscenza del particolare contesto regionale e della necessità che le autorità interne garantiscano che le licenze di pubblica sicurezza siano concesse soltanto a persone affidabili che scongiurino il rischio di riciclaggio di denaro o di commissione di altri reati nelle imprese di gioco d'azzardo.

147. Per tutti questi motivi la Corte ritiene che nel caso di specie le autorità godessero di un ampio margine di discrezionalità.

(α) Sulla questione se il questore abbia fornito motivi pertinenti e sufficienti per il diniego

148. In ordine alla questione se il questore abbia fornito motivi pertinenti e sufficienti per rigettare la domanda di licenza di pubblica sicurezza del ricorrente la Corte osserva che nel preavviso di rigetto della richiesta del ricorrente il questore aveva specificato che (i)) uno stretto congiunto del ricorrente era coinvolto in un procedimento giudiziario concernente un traffico di stupefacenti, aveva ricevuto un avviso orale dal questore ed era stato sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza; (ii) il ricorrente era stato spesso trovato in compagnia di persone con gravi precedenti penali e di polizia. Il questore aveva pertanto affermato che non poteva avere la certezza che il ricorrente non avrebbe utilizzato l'attività di raccolta di scommesse come veicolo di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite o che le sue stesse attività non sarebbero state soggette a infiltrazioni criminali (si veda il paragrafo 10 *supra*).

149. Nella successiva decisione di rigetto della domanda del ricorrente si specificava che egli “in numerose occasioni [era stato] trovato (...) in compagnia di persone con gravi precedenti penali e di polizia”, che la valutazione doveva prendere in considerazione l'ambiente familiare del richiedente e le sue relazioni personali, qualora potessero incidere sulle modalità di esercizio dell'attività da autorizzare, e che “che gli esiti delle indagini svolte corrobor[avano] la valutazione che tali aspetti potrebbero incidere sull'esercizio dell'attività” che il ricorrente intendeva svolgere (si veda il paragrafo 12 *supra*). La Corte ritiene che tale motivazione sia alquanto stringata e che sarebbero stati utili ulteriori dettagli, per esempio la specificazione di atti, fatti o relazioni che per loro natura, caratteristiche, gravità o contesto potevano far temere un abuso della licenza di pubblica sicurezza.

150. Ciò detto, la Corte osserva che la decisione del questore era fondata su indagini relative alle circostanze della condotta del ricorrente e al suo ambiente sociale e familiare generale, e che la motivazione della decisione considerava i rischi specifici presenti nell'area geografica dove il ricorrente intendeva svolgere l'attività in questione. La decisione menzionava fatti accertati da idonee indagini e concludeva, sulla base di una valutazione

complessiva delle circostanze pertinenti, che sussisteva un rischio specifico di abuso della licenza di pubblica sicurezza richiesta dal ricorrente.

151. Tenuto conto della specifica natura dell'attività in questione e dell'importanza della specifica area geografica nella valutazione dell'autorità interna la Corte non può che ribadire il ruolo fondamentalmente sussidiario del sistema della Convenzione e riconoscere che le autorità nazionali hanno una legittimazione democratica diretta per ciò che riguarda la protezione dei diritti umani. Inoltre, in virtù del loro contatto diretto e continuo con le forze vitali dei propri paesi, esse sono in linea di massima in una posizione migliore del giudice internazionale per valutare le necessità e le condizioni locali (si veda *Nurcan Bayraktar c. Turchia*, n. 27094/20, § 49, 27 giugno 2023).

152. Alla luce di quanto sopra, la Corte, benché, come detto sopra (si veda il paragrafo 149), avrebbe preferito una motivazione più circostanziata riconosce che il questore ha fondato il diniego su una valutazione adeguata dei fatti e ha fornito motivi pertinenti e sufficienti per la conclusione che il ricorrente difettava della necessaria “buona condotta”.

(β) Sulla questione se il diniego fosse soggetto a un adeguato controllo giurisdizionale

153. In ordine alla questione se il diniego fosse soggetto a un adeguato controllo giurisdizionale, la Corte ribadisce anzitutto che in cause precedenti relative a questioni diverse, essa ha riscontrato che il controllo giurisdizionale esercitato dai tribunali amministrativi nell'ordinamento giuridico italiano era adeguato ai fini dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (si vedano *A. Menarini Diagnostics S.R.L.*, §§ 64-66, e *Edizioni Del Roma Società Cooperativa A.R.L. e Edizioni del Roma S.R.L.*, § 93, entrambe sopra citate).

154. Nel caso di specie la Corte osserva che la decisione contestata dal ricorrente è stata esaminata dai tribunali in due gradi di giudizio, in procedimenti nei quali il ricorrente era rappresentato da un difensore e aveva potuto sollevare rilievi a sostegno della sua tesi che erano anche stati discussi pubblicamente in udienza e debitamente considerati dai tribunali competenti.

155. In particolare, la Corte osserva che il TAR aveva preso in considerazione i rilievi del ricorrente ma aveva concluso che egli non aveva saputo fugare le gravi perplessità suscitate dall'assidua frequentazione di persone con precedenti penali e di polizia concernenti il rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza (si veda il paragrafo 18 *supra*).

156. Il Consiglio di Stato aveva esaminato l'affermazione del ricorrente secondo la quale il fatto di essere stato trovato in numerose occasioni in compagnia di persone con gravi precedenti penali e di polizia era insufficiente a dimostrare il rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza. Rispondendo a tale rilievo il Consiglio di Stato aveva ritenuto che i numerosi reati commessi da persone vicine al ricorrente fossero rilevanti ai fini della decisione, in quanto delineavano “un complessivo e concordante quadro indiziario idoneo a sorreggere l'impugnato provvedimento di diniego,

espressamente motivato dalla situazione derivante dai comportamenti (e non dalle parentele e comunanze di lavoro) dell'interessato e contestualizzato con riferimento agli specifici rischi pacificamente connessi all'attività di accettazione, raccolta e gestione di scommesse sportive con vincita in denaro per via telematica, canale utilizzabile –e che non di rado è stato utilizzato- ai fini della ‘ripulitura’ di denaro ‘sporco’ proveniente da attività illecite gestite dalla criminalità organizzata” (si veda il paragrafo 20 *supra*).

157. Dal momento che sia la sentenza del TAR e che quella del Consiglio di Stato comprendevano una valutazione dell'aspetto cruciale della causa sollevato nelle doglianze del ricorrente, ovvero esaminavano se vi fosse un rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza, la Corte può soltanto ribadire che non le compete agire da Corte di appello o, come a volte si dice, da tribunale di quarto grado in relazione alle decisioni adottate dai tribunali interni (si veda *Putistin c. Ucraina*, n. 16882/03, § 43, 21 novembre 2013). La sfera di competenza della Corte è soggetta ai limiti inerenti al carattere sussidiario della Convenzione ed essa non può mettere in discussione le modalità di applicazione del diritto nazionale da parte delle autorità interne, tranne che nei casi di flagrante inosservanza o arbitrarietà (si vedano *Algirdas Butkevičius c. Lituania*, n. 70489/17, § 92, 14 giugno 2022, e *Elita Magomadova c. Russia*, n. 77546/14, § 59, 10 aprile 2018).

158. La Corte tuttavia non riesce a discernere alcuna flagrante inosservanza o arbitrarietà nel caso di specie in cui le autorità giudiziarie interne hanno esaminato i motivi addotti dal questore alla luce delle doglianze del ricorrente e hanno concluso che sussistevano motivi pertinenti e sufficienti per rigettare la domanda di licenza di pubblica sicurezza presentata da quest'ultimo.

(c) Conclusioni sulla “necessità in una società democratica” della misura

159. Alla luce di quanto sopra esposto la Corte ritiene che il questore abbia fornito motivi pertinenti e sufficienti per il rigetto della domanda di licenza di pubblica sicurezza del ricorrente e che tale rigetto sia stato oggetto di un controllo giurisdizionale adeguato da parte del TAR e del Consiglio di Stato. Dato tale contesto e tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone lo Stato (si veda il paragrafo 147 *supra*), la Corte conclude che la misura era “necessaria in una società democratica” ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione.

160. Conseguentemente, nelle specifiche circostanze della presente causa, non vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

161. Il ricorrente ha lamentato anche che non gli era stata offerta la possibilità di difendere adeguatamente i suoi interessi nella fase

amministrativa e giudiziaria del procedimento interno e che il diniego della licenza non era stato oggetto di un controllo giurisdizionale adeguato, in violazione del diritto a un equo processo garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione le cui parti pertinenti recitano:

“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)”.

162. Nella misura in cui il ricorrente ha sostenuto che egli ha subito una violazione del suo diritto a un equo processo nella fase amministrativa del procedimento interno, la Corte ribadisce che anche qualora un organo amministrativo che si pronuncia su controversie in merito a “diritti e doveri di carattere civile” per alcuni aspetti non osservi l'articolo 6 § 1, non si può riscontrare alcuna violazione della Convenzione se i processi decisionali di tale organo sono soggetti a controllo successivo da parte di un organo giudiziario dotato di piena giurisdizione che fornisce le garanzie di cui all'articolo 6 § 1, ovvero se alle carenze strutturali o procedurali individuate nel processo decisionale dell'organo amministrativo è posto riparo nel corso del successivo controllo esercitato da un organo giudiziario dotato di piena giurisdizione (si veda *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, sopra citata, § 132).

163. Il ricorrente ha sostenuto il controllo giurisdizionale successivo nel suo caso non era stato adeguato. La Corte, tuttavia, ha già concluso che la misura contestata è stata oggetto di un controllo giurisdizionale adeguato e ha soddisfatto i requisiti della sua giurisprudenza (si vedano i paragrafi 153-159 *supra*).

164. La Corte ritiene che il ricorrente non abbia dimostrato che nei procedimenti dinanzi ai tribunali amministrativi interni vi sia stata violazione del suo diritto a un equo processo.

165. Alla luce di quanto sopra, la Corte conclude che la doglianza ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione è manifestamente infondata e deve essere rigettata ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 lettera a) e 4 della Convenzione.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Dichiara*, a maggioranza, ricevibile la doglianza ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione e irricevibile il ricorso per il resto;
2. *Ritiene*, con cinque voti contro due, che non vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;

SENTENZA VERSACI c. ITALIA

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 15 maggio 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Ivana Jelić
Presidente

Alla presente sentenza sono allegate, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del Regolamento della Corte, le seguenti opinioni separate:

- (a) L'opinione parzialmente dissenziente e parzialmente concordante del giudice Sabato;
- (b) L'opinione parzialmente dissenziente del giudice Felici cui si associa il giudice Paczolay.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE E PARZIALMENTE CONCORDANTE DEL GIUDICE SABATO

I. INTRODUZIONE

1. La maggioranza ha ritenuto che: (a) il ricorrente avesse esaurito le vie di ricorso interne in conformità all'articolo 35 § 1 della Convenzione in relazione alla sua doglianza ai sensi dell'articolo 8 e che pertanto l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento di tali vie dovesse essere rigettata (si vedano i paragrafi 66-72 della sentenza¹); (b) in virtù dell'approccio basato sui motivi la misura contestata è stata collegata alla vita privata del ricorrente in modo che l'articolo 8 della Convenzione fosse applicabile *ratione materiae*, senza necessità di adottare un approccio basato sulle conseguenze (si vedano i paragrafi 79-85 della sentenza). Ritengo rispettosamente che entrambe tali conclusioni della maggioranza siano errate e in contraddizione con la consolidata giurisprudenza della Corte. Ho votato contro la ricevibilità della presente doglianza e mi sento in dovere di distinguere la mia posizione da quella maggioranza chiarendo i motivi del mio dissenso.

2. Sulla base della propria conclusione di ricevibilità la maggioranza ha proceduto all'esame del merito della doglianza ai sensi dell'articolo 8 e ha concluso, con cinque voti contro due, che non vi era stata violazione, il resto del ricorso, compresa la doglianza ai sensi dell'articolo 6 § 1, è stato dichiarato irricevibile. Ho votato con la maggioranza a favore di tali conclusioni, sebbene naturalmente resti il fatto che, secondo me, il ricorso era irricevibile nella sua interezza; infatti, come molti miei colleghi della Corte, seguo la prassi secondo la quale i giudici che non condividono la conclusione sulla ricevibilità della maggioranza (in questo caso ai sensi dell'articolo 8) debbano tuttavia, in ogni caso, votare sul merito *come se la pretesa secondo loro fosse ricevibile*. Procedere diversamente comporterebbe una distorsione dello sviluppo della giurisprudenza della Corte, privando le sentenze di merito del contributo di giudici che avrebbero preferito arrestarsi alla fase della ricevibilità ma che malgrado ciò potrebbero avere un'opinione sul merito.

3. Quanto sopra non implica che, oltre a concordare con il dispositivo, io condivida completamente la motivazione addotta dalla maggioranza a sostegno della conclusione di non violazione dell'articolo 8 (e il suo rigetto della doglianza ai sensi dell'articolo 6). Devo pertanto offrire alcune riflessioni critiche o integrative sulla motivazione a sostegno di tali conclusioni.

¹ Per maggiore chiarezza in prosieguo mi riferirò alla sentenza della maggioranza come alla “sentenza *Versaci*”, salvo poche eccezioni in cui il riferimento è ovvio.

4. Per rendere più chiara la mia opinione, rimanderò l'esame della questione preliminare della ricevibilità fino a quando non avrò presentato il mio punto di vista sul merito, precedendolo con alcune considerazioni generali sull'importanza dell'oggetto della causa, ovvero il contrasto alla criminalità in campo economico (Parte II); il quadro giuridico nello Stato convenuto ai sensi del diritto interno e dell'Unione europea (UE) (Parte III); il requisito della "buona condotta" quale componente essenziale delle valutazioni del rischio e dei controlli dell'integrità e affidabilità di coloro che chiedono l'autorizzazione a operare in questo o simili settori economici particolarmente esposti alle infiltrazioni della criminalità (Parte IV); il fondamentale ruolo di controllo dei tribunali dotati di piena giurisdizione, come i tribunali amministrativi in Stati che si ispirano al modello francese (Parte V).

Successivamente, confermando l'opinione che se la doglianza fosse stata ricevibile, non vi sarebbe stata violazione dell'articolo 8 (e che la doglianza ai sensi dell'articolo 6 sarebbe stata in ogni caso manifestamente infondata), illustrerò alcune considerazioni relative al fatto che, a prescindere dalla importanti questioni in gioco, l'articolo 8 era in ogni caso inapplicabile *ratione materiae* (Parte VI) e non erano state esaurite le vie di ricorso interne (Parte VII), il che comporta l'irricevibilità in entrambi i casi. Seguirà una breve conclusione nella parte VIII.

II. IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ IN CAMPO ECONOMICO: IL CONTESTO DELLA DISCIPLINA DELL'INDUSTRIA DELLE SCOMMESSE NEL SOLCO DI ALTRI SETTORI

5. Le vaste proporzioni (e la redditività) delle attività di scommessa e gioco d'azzardo in Europa sono ben note. Questo mercato è caratterizzato dalla coesistenza di luoghi fisici (come casinò e agenzie di scommesse) e piattaforme per le scommesse online che spesso operano al di fuori dell'Europa. Una categoria intermedia è costituita da agenzie di scommesse, a volte autonome a volte operanti in punti di vendita al dettaglio, centri commerciali, tabaccherie etc., che raccolgono scommesse non per conto proprio ma per conto di operatori globali attivi online da consumatori che non possono o non vogliono accedere direttamente a tali piattaforme e che spesso pagano in contanti.

6. Da una prospettiva giuridica, come osservato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in riferimento agli Stati membri della UE (sebbene il punto si applichi ugualmente all'Europa in senso ampio) "la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati (...) divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. (...) Spetta ad ogni singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della

propria scala dei valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica”².

7. I quadri giuridici si collocano in un spettro compreso tra due estremi puramente teorici – divieto assoluto e *laissez-faire* totale – ma, in pratica esistono diversi regimi intermedi che spaziano dai monopoli di Stato ai mercati regolamentati in cui gli operatori devono essere autorizzati. Alcune forme di gioco d’azzardo possono essere riservate al controllo dello Stato, anche qualora per altre esista un mercato privato regolamentato. Ciò che più importa è che in tutti i regimi il mercato nero è consistente. Infatti, sia il mercato legale che quello illegale muovono ingenti flussi di denaro contante in entrata e in uscita, una caratteristica insita nella natura stessa del gioco d’azzardo. Ciò agevola l’ampio ricorso a tale industria a fini di evasione fiscale, riciclaggio dei proventi della criminalità interna e transnazionale e finanziamento di altre attività criminali quali il traffico di essere umani, sostanze stupefacenti e armi³.

8. Il fatto di aver brevemente sottolineato il ruolo cruciale della regolamentazione delle scommesse e del gioco d’azzardo in Europa mi consentirà tra breve di concentrarmi più strettamente sulla situazione nello Stato convenuto e poi sulle essenziali valutazioni del rischio e sui controlli dell’integrità e affidabilità di coloro che chiedono l’autorizzazione a operare in questo settore, che è particolarmente esposto alle infiltrazioni della criminalità. Ma prima di scendere nei particolari devo allargare ulteriormente la prospettiva per riconoscere che questioni simili a quelle sollevate dall’industria delle scommesse sono presenti anche in altri settori dell’economia che ugualmente muovono consistenti flussi di denaro contante in entrata e in uscita e che in base a modelli politici più antiquati erano, come le scommesse, sottoposti a un rigoroso controllo quando addirittura non erano, prima dell’apertura alla partecipazione del mercato, monopoli sovrani: mi riferisco, in particolare, ai servizi bancari e finanziari ma anche agli appalti pubblici. Anche in tali settori la regolamentazione dello Stato rimane essenziale⁴.

² CGUE, sentenza 8 settembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, § 57 con ulteriori riferimenti, si vedano anche, a titolo di esempio, le sentenze della CGUE 8 settembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, § 59, e 28 febbraio 2018, *Sporting Odds Ltd*, C-3/17, EU:C:2018:130, §§ 20-21.

³ Si veda, per esempio, Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, *Casinos, Money Laundering, Underground Banking, and Transnational Organized Crime in East and Southeast Asia: A Hidden and Accelerating Threat*, gennaio 2024, https://www.unodc.org/roseap/uploads/documents/Publications/2024/Casino_Underground_Banking_Report_2024.pdf (ultimo accesso 5 maggio 2025).

⁴ Per un’analisi comparativa dei quadri normativi e delle prassi destinati a prevenire le infiltrazioni di tipo mafioso negli appalti pubblici attraverso controlli sull’accesso degli offerenti e la loro esclusione si veda l’Istituto svizzero di diritto comparato, *Legal opinion on the prevention of infiltration of organised crime in public procurement*,

9. Proprio a partire da tale prospettiva olistica il Consiglio d'Europa, l'organizzazione internazionale sotto la cui egida la Corte - seppure in maniera autonoma - opera, da molti anni è impegnato in un'intensa attività di normazione attraverso il diritto dei trattati⁵ e diversi strumenti giuridici non vincolanti, oltre a monitorare l'osservanza degli Stati membri, soprattutto tramite il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e il Comitato di esperti per la valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (MONEYVAL). Tale approccio è ulteriormente rafforzato dai programmi di cooperazione e assistenza tecnica gestiti dalla Divisione crimini economici e cooperazione (ECCD), che ha prodotto risultati rilevanti⁶. Particolare importanza hanno le attività volte a valutare i rischi di riciclaggio di denaro e, in generale i rischi associati alla criminalità organizzata⁷.

21 dicembre 2023, https://www.isdc.ch/media/2547/23-124-e-17e-avis-20231221_20250123.pdf (ultimo accesso 5 maggio 2025).

È interessante osservare che questo studio comparativo è stato preparato per consentire al Consiglio federale svizzero di esaminare un “postulato” parlamentare che proponeva che la Svizzera chiedesse agli offerenti con sede in Italia di produrre la certificazione antimafia prevista dalla legge italiana quando partecipavano a gare d'appalto per contratti pubblici in Svizzera. In occasione della riunione del 6 dicembre 2024 il Consiglio federale svizzero ha adottato un rapporto in cui, pur condividendo le finalità della legislazione italiana mirante a prevenire le infiltrazioni, si affermava che sarebbe stato impraticabile aggiungere ai requisiti locali (iscrizione in una banca data e autodichiarazione) i requisiti del paese di provenienza. Il Consiglio ha tuttavia osservato che il quadro normativo svizzero relativo agli appalti consente ai soggetti svizzeri dotati di “ampio” potere discrezionale di collaborare con le autorità italiane competenti caso per caso al fine di ottenere la pertinente certificazione antimafia. Il rapporto in francese, ma disponibile anche nelle altre lingue nazionali, è reperibile all'indirizzo

<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2022/20223658/Bericht%20BR%20F.pdf> (ultimo accesso 5 maggio 2025).

⁵ Si segnala che il 1° settembre 2019, benché nel contesto del contrasto alle manipolazioni nell'ambito dello sport, è entrata in vigore la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive (STCE . 215), firmata a Macolin / Magglingen il 18 settembre 2014.

⁶ Si veda, per esempio, l'ultimo rapporto disponibile della ECCD relativo al 2023: <https://rm.coe.int/eccd-in-2023/1680acb25d> (ultimo accesso 5 maggio 2025). Nel campo specifico del gioco d'azzardo online anche il Gruppo Pompidou, un organo del Consiglio d'Europa che fornisce sostegno e soluzioni in materia di politiche antidroga, ha pubblicato nel 2024 due importanti documenti consultabili all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/pompidou/-/strategies-and-regulatory-options-aimed-at-reducing-risks-and-harms-related-to-online-gaming-and-online-gambling> (ultimo accesso 5 maggio 2025). Per i paesi UE si veda la pertinente pagina web della Commissione e le informazioni ivi consultabili: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/online-gambling_en (ultimo accesso 5 maggio 2025).

⁷ Contestualmente a quanto sopra, a livello di UE sono stati sviluppati o sono in via di sviluppo diversi strumenti basati su quello che ora è il Regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2024 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio dell'Unione (rifusione). In sintesi, la Commissione ha posto in essere sin dal 2016 un “Sistema di individuazione precoce e di

III. IL QUADRO GIURIDICO DELLO STATO CONVENUTO AI SENSI DEL DIRITTO INTERNO E DELL'UNIONE

10. È all'interno di tale prospettiva, mirante ad attribuire ai principi convenzionali in questione nella presente causa l'importanza che meritano – la confluenza tra i diritti umani e la necessità di monitorare il rischio di infiltrazioni criminali nelle attività economiche – che posso adesso concentrarmi nuovamente sulle questioni specifiche al cuore della materia in esame.

11. Devo cominciare dal fatto che quando si tratta di gioco d'azzardo e di scommesse lo Stato convenuto è un paese “proibizionista” nel quale il gioco d'azzardo e le scommesse sono reati secondo il codice penale e, secondo il codice civile, le relative transazioni non garantiscono, a coloro che ciononostante partecipano a giochi d'azzardo e a scommesse il diritto di pretendere le vincite, tranne nel caso di giuochi e scommesse regolamentati dallo Stato.

12. Fino a tempi recenti la maggior parte dei giochi d'azzardo e delle attività di scommessa legali erano soggetti al monopolio dello Stato (per esempio le scommesse sportive) ed erano gestiti attraverso le tabaccherie sotto la vigilanza dell'amministrazione dei monopoli, con un totale di quattro casinò, tutti controllati dallo Stato e situati vicino alla frontiera o in un enclave oltre il confine settentrionale del paese⁸.

13. Con l'avvento di internet la situazione è mutata: è stato avviato un ampio contenzioso concernente la possibilità per i raccoglitori di scommesse e gli operatori di sale da gioco in altri paesi dell'Unione europea di operare in modo indiretto in Italia. Tali soggetti hanno conquistato l'accesso al mercato italiano attraverso l'intermediazione dei “centri di trasmissione dati” che offrono i loro servizi in luoghi aperti al pubblico in cui agli scommettitori viene fornito accesso internet ai server dei raccoglitori di scommesse stranieri aggirando così illecitamente il sistema nazionale gestito dall'Agenzia italiana delle dogane e dei monopoli.

esclusione” (EDES) e un gruppo interistituzionale che hanno la facoltà di escludere gli operatori economici dal beneficio delle risorse della UE, la cui validità è stata confermata dalla CGUE. In una relazione del 2022 la Corte dei conti europea (ECA) ha tuttavia esortato a un maggiore e più effettivo utilizzo della “lista nera” in particolare ampliando il ventaglio delle esclusioni per impedire a soggetti o entità non affidabili di ricevere fondi: si veda ECA “Proteggere il bilancio dell'UE - lo strumento dell'esclusione va utilizzato meglio”, ECA relazione speciale n. 11/2022, 23 maggio 2022, https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_11/SR_Blacklisting_economic_operators_EN.pdf (ultimo accesso 5 maggio 2025).

⁸ Una delle due enclave presenti nell'Italia geografica, la Repubblica indipendente di San Marino, aveva chiuso il suo casinò alla fine della seconda guerra mondiale in virtù di un accordo con l'Italia mirante a non incoraggiare il gioco d'azzardo. Tuttavia nel 2007 fu riaperta, tra le polemiche, una sala da gioco.

14. La posizione dell'Italia (e quella di altri Stati proibizionisti) secondo la quale tali servizi sono illegali fino a quando non sono ricondotti sotto il controllo delle autorità locali è stata sostanzialmente confermata dalla CGUE che ha chiarito che “l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali (...), purché tali restrizioni soddisfino il principio di proporzionalità e nella misura in cui i mezzi impiegati siano coerenti e sistematici”⁹. La CGUE ha ritenuto che il fine della lotta alla criminalità legata al gioco di azzardo possa giustificare misure restrittive legittimando così il cosiddetto sistema della “doppia autorizzazione”. Ha affermato che il diritto dell'Unione deve essere interpretato in modo da non precludere alla legislazione nazionale la possibilità di imporre alle società che intendono svolgere attività legate al gioco d'azzardo di ottenere una licenza di pubblica sicurezza locale in aggiunta all'autorizzazione concessa dallo Stato di origine per lo svolgimento di tali attività. La CGUE ha ritenuto inoltre che lo Stato membro in cui si deve svolgere l'attività di scommessa non abbia l'obbligo di riconoscere la licenza o l'autorizzazione rilasciata dallo Stato membro in cui ha sede l'operatore economico, poiché allo stato non esiste alcun obbligo di reciproco riconoscimento in questo campo.

15. Tale approccio, secondo il quale la disciplina del gioco d'azzardo rientra nella sfera della “pubblica sicurezza”, spiega il sistema di concessione delle licenze previsto dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 concernente la “pubblica sicurezza” (citato al paragrafo 21 della sentenza *Versaci*). L'ambito di “pubblica sicurezza di quel quadro normativo è stato recentemente riaffermato, in particolare dalla Corte costituzionale con la sentenza 27 febbraio 2018 n. 27, dal Consiglio di Stato con la sentenza 10 luglio 2020 n. 1279 e dalla Corte di cassazione con la sentenza 8 febbraio 2022.

16. Quest'ultima pronuncia trattava esplicitamente la portata dell'articolo 1 comma 643 della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (citata al paragrafo 6 della sentenza *Versaci*), approvata poco dopo la sentenza 12 settembre 2013 della CGUE. Secondo la Corte di cassazione “la complessa disciplina di cui al comma 643 dell'articolo 1 (...) persegue l'obiettivo (...) di regolarizzare e realizzare l'emersione di attività illecite perché possano proseguire come attività lecite”¹⁰.

⁹ Si veda, tra altri precedenti, la sentenza 12 settembre 2013 della CGUE, *Biasci e altri*, cause riunite C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, § 23.

¹⁰ Sviluppi paralleli si sono verificati in altri paesi. In Germania, per esempio, nel 2021 è stato approvato un nuovo trattato statale sul gioco d'azzardo (*Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens –GlüStV*) per unificare e modernizzare la disciplina del gioco d'azzardo in tutto il paese, rompendo alcuni monopoli dello Stato e offrendo licenze centralizzate agli operatori tedeschi. Analogamente in Francia, dove sino al 2010 esisteva un monopolio sulle scommesse sportive, è stata creata la *Autorité de régulation des jeux en ligne* (ARJEL), sostituita nel 2019 dalla *Autorité nationale des jeux* (ANJ), che rilascia licenze ufficiali agli operatori.

17. Costituisce pertanto un'occasione mancata il fatto che la maggioranza, con riguardo al contesto sopra delineato, malgrado gli ampi riferimenti indiretti nel fascicolo, abbia scelto di non trattare alcuna questione generale. Come vedremo, a parte alcuni riferimenti ai rischi di riciclaggio di denaro (si veda per esempio il paragrafo 146 *in fine* della sentenza *Versaci*) e l'utilizzo del termine “regolarizzazione” (che appare ai paragrafi 6 e 23 della sentenza), non si fa nessun cenno alla giurisprudenza della CGUE, per esempio, o all'intensa attività del Consiglio d'Europa volta a tutelare l'integrità del sistema economico (in settori come scommesse, attività bancarie e finanziarie e appalti pubblici) in particolare al fine di prevenire le infiltrazioni mafiose.

IV. IL REQUISITO DELLA “BUONA CONDOTTA” QUALE COMPONENTE ESSENZIALE DELLE VALUTAZIONI DEL RISCHIO E DEI CONTROLLI DELL'INTEGRITÀ E AFFIDABILITÀ DI COLORO CHE CHIEDONO L'AUTORIZZAZIONE A OPERARE IN QUESTO O IN SIMILI SETTORI ECONOMICI PARTICOLARMENTE ESPOSTI ALLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ

18. A causa della mancata considerazione del contesto sopra menzionato, chi legge il testo della maggioranza potrebbe ricavarne l'impressione che il ricorrente cercasse di ottenere una licenza simile ad altre licenze commerciali. Tuttavia un centro di scommesse online non è certo un negozietto di gastronomia!

19. A causa delle omissioni della maggioranza non risulta neanche chiaro che il ricorrente, invece di tenere una “buona condotta” [*good conduct*]¹¹, aveva inizialmente cominciato con il gestire un “centro di trasmissione dati” che metteva in collegamento con una piattaforma straniera che era autorizzata soltanto nel paese in cui aveva sede e non aveva chiesto nessuna licenza in Italia, in altre parole si trattava di un'attività che, come indicato sopra, era illegale nello Stato convenuto. Il carattere illecito di questo tipo di attività è stato confermato dalle massime autorità giudiziarie nazionali ed europee (si veda la Parte III *supra*).

20. Venendo agli (altri) fatti sui quali le autorità hanno fondato la loro conclusione che il ricorrente non soddisfaceva il requisito della “buona condotta”, osservo che la maggioranza separa (nel paragrafo 148 della sentenza) il suo esame del “preavviso di rigetto” (un atto amministrativo

¹¹ Questa [*good conduct*] è la traduzione letterale del requisito imposto ai richiedenti dalla legge italiana e dalle leggi di altri paesi che deve essere valutato dalle autorità prima di concedere l'autorizzazione ad aprire un centro di scommesse online. Tuttavia, per motivi che spiego nella nota immediatamente successiva, uniformerò la mia terminologia alla scelta della maggioranza di utilizzare l'espressione inglese standard *good character*” [letteralmente buon carattere].

descritto, purtroppo senza citazioni testuali, nel paragrafo 10 della sentenza) da quello della decisione definitiva di “rigetto” (nel paragrafo 149, a seguito di una descrizione– in questo caso corredata di citazioni– nel paragrafo 11).

21. La maggioranza, pur concludendo (nel paragrafo 152 della sentenza) che i motivi del rigetto erano comunque sufficienti, comprensibilmente censura la decisione di rigetto in quanto “alquanto stringata”: lo è davvero. Dichiara che alla Corte “sarebbero stati utili ulteriori dettagli” (si veda il paragrafo 149) e che avrebbe preferito “una motivazione più circostanziata” (si veda il paragrafo 152).

22. Se il “preavviso di rigetto” fosse stato tradotto per la maggioranza sarebbe stato chiaro, come è per me del tutto evidente, che inizialmente tale primo atto amministrativo, facente parte di una sequenza di due, faceva riferimento all’articolo 10 *bis* della legge in materia di procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990), come modificata dalla legge n. 15 del 2005. Si tratta della disposizione che in Italia prescrive che i motivi siano indicati nel “preavviso di rigetto” e non nella decisione finale, nella quale, di norma, è persino vietato introdurre nuovi motivi: i soli “ulteriori motivi di opposizione” che possono essere indicati sono quelli derivanti dalle osservazioni della parte preavvisata.

23. In breve dunque in Italia i provvedimenti amministrativi di rigetto sono motivati con riferimento al “preavviso di rigetto” precedentemente emesso. È un peccato che tale fatto sia stato trascurato perché esso da solo, come ancora una volta risulta chiaramente evidente dal fascicolo, spiega l’impugnazione sollevata dal ricorrente dinanzi al TAR (che l’ha ritenuta infondata) e richiamata nella parte finale del paragrafo 13 della sentenza *Versaci*. Perché obiettare che la decisione definitiva non avrebbe dovuto contenere nuovi motivi (che non conteneva!) se non era stabilito che i motivi dovevano essere indicati nel preavviso? Mi rammarico che il ragionamento della maggioranza su questo punto non abbia molto senso.

24. Ora che sappiamo che le autorità hanno fornito ampia motivazione (si veda il paragrafo 10 della sentenza *Versaci*), tale che non occorre che Corte internazionale auspichi maggiori dettagli, devo anche osservare che la maggioranza è incorsa purtroppo in molteplici altre confusioni riguardo al quadro interno che l’hanno indotta a concludere che la normativa interna relativa alla “buona condotta” sia “formulata in modo tale da dare luogo a incertezza e ambiguità” (si veda il paragrafo 120 della sentenza) e che la prevedibilità di tale concetto giuridico dipenda interamente dai “chiarimenti forniti nelle indicazioni relative alla prassi amministrativa e nella giurisprudenza interna” (si veda il paragrafo 120 che fa riferimento alla circolare menzionata nel paragrafo 116 e alla giurisprudenza citata nel paragrafo 118, che la maggioranza dichiara di “apprezzare” nel paragrafo 119).

25. Sotto questo aspetto la maggioranza ha commesso errori rilevanti nell’interpretazione dei precedenti della Corte costituzionale. Come indicato

ai paragrafi 113 e 114 della sentenza *Versaci*, la maggioranza presume che la Corte costituzionale abbia censurato il corrente concetto di “buona condotta” in quanto “sintomatico [del] modo di essere soggettivo della persona” con “zone di assoluta incertezza” nella valutazione, al punto da considerare il requisito della “buona condotta” un concetto “indefinito” e da raccomandare l’adozione di una “riforma legislativa” (formulazione della maggioranza nel paragrafo 115 della sentenza *Versaci*).

26. Con il dovuto rispetto si tratta di due premesse totalmente errate come lo è il collage di citazioni attraverso il quale sono presentate.

In primo luogo, le affermazioni contenute nei paragrafi 113 e 114 si trovano effettivamente nella sentenza del 1993 della Corte costituzionale ma, utilizzando tali espressioni, la Corte costituzionale non stava censurando l’attuale quadro giuridico disciplinante le licenze di pubblica sicurezza, come suggerisce la maggioranza, bensì il quadro precedente. Infatti in Italia come in molti paesi, la Corte costituzionale motiva le sue dichiarazioni di incostituzionalità e nel 1993 (si vedano i paragrafi 35-42 della sentenza *Versaci*), al fine dell’esame e della dichiarazione di incostituzionalità della preesistente nozione di “buona condotta” occorrente per ottenere una licenza di pubblica sicurezza, la Corte costituzionale aveva ritenuto che all’epoca l’imposizione in capo al richiedente dell’obbligo di provare la propria “buona condotta”, un concetto “sintomatico [del] modo di essere soggettivo della persona” che presentava “zone di assoluta incertezza”, fosse incompatibile con la Costituzione dato che il richiedente aveva l’onere di provare qualcosa di assolutamente incerto. Perciò la Corte costituzionale aveva invertito l’onere della prova imponendo all’amministrazione di addurre fatti obiettivi dai quali si poteva desumere con certezza la cattiva condotta.

La circolare invocata dalla maggioranza, pertanto, si limita a spiegare quanto già indicato nella sentenza della Corte costituzionale.

27. Dopo aver chiarito quanto sopra, risulta ovvio che non vi è motivo che la Corte citi le espressioni della sentenza del 1993 come se fossero riferite all’attuale nozione “oggettiva” di buona condotta, dato che adesso incombe sulle autorità l’onere di dimostrare la cattiva condotta. Tali espressioni sono state utilizzate per giustificare la dichiarazione di incostituzionalità che da allora ha eliminato ogni incertezza.

28. In secondo luogo, la maggioranza ha erroneamente unito le frasi summenzionate, che di per sé non avrebbero dovuto essere citate, a un’altra espressione tratta da una sentenza molto diversa del 1996 (citata nei paragrafi 47-53 della sentenza *Versaci*). Tale altra sentenza concerneva un requisito più stringente (“l’ottima condotta”) necessario per accedere ad alcuni tipi di impiego. Anche in questo caso la pertinente disposizione è stata dichiarata incostituzionale e alle autorità è stato ordinato di applicarla in conformità alla nuova interpretazione adottata dalla Corte costituzionale.

29. Va osservato che la sentenza del 1996, in quanto ultima di una serie di pronunce, concludeva le sue argomentazioni con un invito al legislatore

affinché intervenisse. Ciò tuttavia non accadeva perché, come suggerisce la maggioranza, il quadro normativo, dopo le pronunce costituzionali, rimaneva “incerto”, ma per fini di “ridefinizione” e “riordino” legislativo (pertanto il termine “riforma” utilizzato nel paragrafo 53 della sentenza *Versaci* è inappropriato e il suo equivalente non appare nell’originale italiano).

30. Infatti la pronuncia, dopo l’invito a “ridefinire” i concetti inerenti alla “buona condotta” si chiudeva con un’affermazione rassicurante (che la maggioranza ha omissis) secondo la quale anche in mancanza di interventi legislativi, a giudizio della Corte costituzionale, il sistema era comunque in grado di funzionare in modo costituzionalmente legittimo. È talmente increscioso che le esatte espressioni non siano state riportate al paragrafo 53 della sentenza *Versaci* che mi sento in dovere di citarle qui:

“In mancanza di nuovi interventi legislativi, le autorità amministrative competenti, sotto il controllo degli organi della giurisdizione, applicheranno la disposizione denunciata col contenuto normativo che residua a seguito della presente pronuncia di illegittimità costituzionale.”

31. È inoltre un fatto che a decorrere dagli anni novanta la Corte costituzionale non ha più ritenuto problematico il concetto di “buona condotta”. La maggioranza, basandosi su un collage di frasi avulse dal contesto, sembra aver ignorato le implicazioni del decorso di un lasso di tempo così lungo.

32. In definitiva si può concludere con un’osservazione ottimistica: alla luce di quanto sopra esposto, in settori che comportano l’accesso ad attività economicamente e socialmente sensibili, come il gioco d’azzardo, le attività bancarie e gli appalti pubblici, lo Stato non può limitarsi a criteri puramente formali riguardo all’idoneità degli operatori, deve invece effettuare una valutazione dell’affidabilità e dell’integrità anche mediante controlli discrezionali basati su concetti come quello di “buona condotta” che ha avuto successo in tutta Europa¹².

¹² Ho uniformato le mie scelte linguistiche a quelle della maggioranza e dell’inglese standard. Occorre tuttavia fare presente che in italiano e in diverse lingue romanze, il concetto è definito “buona condotta” [in italiano nel testo] (letteralmente “good conduct”; in francese “bonne conduite”), che è più oggettivo e si riferisce al comportamento concreto. Si tratta di un concetto diffuso in Europa, si veda, per esempio, il tedesco *Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens* del 2021, che all’articolo 4a 2a, prescrive l’equivalente di una “condotta commerciale irreprensibile (*einwandfreies Geschäftsverhalten*)”.

A tale proposito vale anche la pena osservare che la maggioranza ha giustamente citato (nel paragrafo 144 della sentenza *Versaci*) il fatto, che, sia pure nel contesto dell’articolo 9 della Convenzione, la Grande Camera (nel suo *Parere consultivo sulla possibilità di negare a una persona l’esercizio della professione di guardia giurata o agente in ragione della sua vicinanza o appartenenza a un movimento religioso* [GC], richiesta n. P16-2023-001, il *Conseil d’État* del Belgio, 14 dicembre 2023) aveva già avuto occasione di fissare alcuni principi relativamente alla questione se gli Stati contraenti possano adottare misure per impedire ad alcune persone l’esercizio di certe professioni sensibili sulla base di requisiti di condotta. Tuttavia nel valutare il requisito della “buona condotta” ai sensi della legislazione

V. IL FONDAMENTALE RUOLO DI CONTROLLO DEI TRIBUNALI DOTATI DI PIENA GIURISDIZIONE, COME I TRIBUNALI AMMINISTRATIVI IN STATI CHE SI ISPIRANO AL MODELLO FRANCESE

33. Quanto sopra detto solleva la questione della funzione del controllo giurisdizionale in tale materia. La maggioranza la tratta nel paragrafo 153 citando la pertinente giurisprudenza specifica per paese (si vedano *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italia*, e *Edizioni Del Roma Società Cooperativa A.R.L. e Edizioni del Roma S.R.L. c. Italia*, entrambe citate nella sentenza *Versaci*) e osservando che il controllo interno comprendeva due gradi di giudizio e – in modo piuttosto dettagliato (si vedano i paragrafi 155-158) – che tutti i pertinenti punti di fatto e di diritto erano stati esaminati.

34. Pertanto la maggioranza logicamente conclude, ed io concordo totalmente, che vi è stato un controllo giurisdizionale adeguato ai fini tanto della doglianza ai sensi dell’articolo 8 (paragrafo 159) che di quella ai sensi dell’articolo 6 (paragrafo 165). Dopo aver sottolineato nel paragrafo 162 che, anche supponendo che la determinazione amministrativa delle controversie avesse violato l’articolo 6 § 1 (come era accaduto nei citati precedenti *Menarini* e *Edizioni Del Roma*, ma non qui nella causa *Versaci*, in cui non vi era stata determinazione amministrativa di una controversia: motivo per cui mi sfugge la pertinenza delle citazioni), il controllo di un organo giudiziario dotato “di piena giurisdizione” costituiva un rimedio per tali violazioni nella fase precedente, la maggioranza terminava il proprio ragionamento.

35. Qualunque cosa significhi quanto detto sopra, mi preme sottolineare che grazie sia alla citazione delle cause *Menarini* e *Edizioni del Roma*

italiana, la maggioranza non ha tratto tutte le necessarie deduzioni dal fatto che la Grande Camera abbia ammesso che, purché le misure siano adottate “alla luce della condotta o degli atti dell’interessato” (si veda il punto n. 2 del dispositivo del *Parere consultivo* sopra citato) la valutazione del rischio può comprendere “la condotta nella società in generale” (si veda il paragrafo 97 del *Parere consultivo*) e che l’utilizzo di tale nozione è conforme alla Convenzione. In particolare la Grande Camera ha ritenuto che, ai sensi della legislazione belga, il requisito comprenda non soltanto “integrità, lealtà e discrezione” ma anche “l’assenza di legami sospetti con il mondo criminale (paragrafo 59 del *Parere consultivo*). In altri termini, la legislazione belga nell’interpretazione suggerita dalla Grande Camera al *Conseil d’État*, è quasi integralmente sovrapponibile all’interpretazione del requisito della *buona condotta* [in italiano nel testo] adottata dalla Corte costituzionale italiana.

Anche il riferimento ai “legami con il mondo criminale” indica una somiglianza tra “le cattive frequentazioni” di cui alla sentenza *Versaci* e il concetto di “condotta nella società” di cui al *Parere consultivo*. Il legame tra le “cattive frequentazioni” e la condotta personale è ben radicato nella cultura europea. Un trimetro giambico che rispecchia un detto popolare contenuto in una commedia di Menandro (*Thais*) è citato persino da San Paola nella prima lettera ai Corinzi 15:33 (μη πλανᾶσθε: Φθείρουσιν ἡθη χρηστὰ ὁμίλια κακάι - “Non lasciatevi ingannare: ‘Le cattive compagnie corrompono i buoni costumi’” dove si può notare l’utilizzo del termine “homilia” che significa sia la semplice comunicazione che lo stretto legame con un’altra persona).

(nel paragrafo 153) che all’uso dell’espressione “piena giurisdizione” (nel paragrafo 162), la sentenza *Versaci* (che, lo ripeto, su questo punto condivido) ha chiaramente dato riposta, sia pure *en passant*, all’osservazione del ricorrente menzionata nel paragrafo 95, rigettandola.

36. Il ricorrente, infatti, ha osservato che “secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, la valutazione [della “buona condotta”] del questore non poteva essere messa in discussione dalle [dinanzi alle?] autorità giudiziarie a meno che non fosse manifestamente irragionevole, arbitraria o incoerente”; “le autorità giudiziarie” per parte loro, secondo il ricorrente, “potevano soltanto esaminare se la misura fosse stata adottata sulla base di informazioni insufficienti o fosse fondata su una motivazione illogica (si veda il paragrafo 95 della sentenza).

37. Occorre anche considerare la comunicazione della doglianza al Governo: la Corte ha posto specifici quesiti riguardo a quanto sopra sia ai sensi dell’articolo 8 (se il quadro interno “consentisse ai tribunali interni di controllare la legittimità, la necessità e la proporzionalità delle decisioni adottate dall’autorità di pubblica sicurezza”) che dell’articolo 6 § 1 (se i tribunali che avevano esercitato il controllo fossero dotati di “piena giurisdizione”)¹³. Dal momento che tali questioni sono state sollevate le parti hanno diffusamente discusso il punto.

38. Pertanto, sebbene, come detto sopra, la questione sia stata trattata sommariamente benché in modo chiaro nella sentenza in cui si dimostra che i tribunali amministrativi italiani avevano esercitato il controllo con piena giurisdizione, tali motivi fanno ritenere che essa meritasse una più ampia trattazione nel testo della maggioranza.

39. D’altro canto, la maggioranza stessa ha unito una raccolta di criteri obiettivi che il Consiglio di Stato prescrive per il controllo esercitato dai tribunali amministrativi, malgrado lo “ampio margine di discrezionalità” di cui dispone il questore per la valutazione della “buona condotta” (si vedano i paragrafi 54-59), a una raccolta (più ridotta) di sentenze in cui il medesimo organo afferma che il controllo giurisdizionale si deve limitare alla verifica dell’assenza di illogicità, distorsione del fine di legge e disinformazione, di vizi di irrazionalità, arbitrarietà o incoerenza, o di vizi di illogicità, assenza dei presupposti e sviamento di potere (paragrafi 60-62). È un peccato che dopo aver presentato una tale dovizia di contenuti la maggioranza, pur avendo adottato una posizione chiara sulla pienezza di giurisdizione dei tribunali amministrativi italiani, non abbia approfondito tale punto.

40. Mi sento in dovere di sottolineare perlomeno che la piena giurisdizione dei tribunali amministrativi non è affatto limitata alle categorie di vizi che interessano gli atti amministrativi menzionati nel precedente paragrafo. La tradizione degli ordinamenti continentali ispirati al modello francese della seconda repubblica (per esempio quelli di Italia, Belgio, Paesi

¹³ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-226265>

Bassi e Grecia) in sostanza prevede che quando il potere esecutivo esercita l'ordinaria "discrezionalità amministrativa", i tribunali amministrativi possono essere investiti di doglianze tipicamente collegate a "violazioni della legge", "*excès de pouvoir*" e simili. In caso di "ampia discrezionalità" si applicano criteri analoghi con denominazioni diverse quali assenza di illogicità, *détournement de pouvoir* e non arbitrarietà.

La storia mostra che tali parametri sono collegati alla separazione dei poteri e al fatto che oggetto del giudizio è un atto amministrativo e non il rapporto tra la persona e l'amministrazione, ma comprendono senz'altro il controllo di legittimità, necessità e proporzionalità.

41. Come dimostrato dal Governo nelle sue osservazioni, l'esistenza di suddetti parametri quali vie che consentono le impugnazioni dinanzi ai tribunali amministrativi nell'ordinamento italiano e in altri simili non impedisce al giudice il pieno esame delle questioni sollevate, come dimostra il caso di specie. Come riconosciuto dalla maggioranza, il fatto che i giudici abbiano esaminato a fondo tutti i punti pertinenti dimostra che i criteri per il controllo della discrezionalità amministrativa non sono in contraddizione con la "piena giurisdizione".

42. La "piena giurisdizione" dei tribunali amministrativi italiani è stata confermata dalla Corte in passato sulla scorta di ricorsi che sollevavano dubbi analoghi. A mio parere quindi l'argomento si chiude qui. Riaprire questa discussione, sulla base di concetti "storici" delle vie che danno luogo a doglianze concernenti atti amministrativi nel modello francese, destabilizzerebbe gli ordinamenti di diversi paesi. Tuttavia, soltanto per amore di completezza, mi permetto di sottolineare che nella sentenza *Menarini*, citata nella sentenza *Versaci*, i fatti e i motivi addotti dalla Corte erano i seguenti (e una formulazione equivalente quasi alla lettera è reperibile nella causa *Edizioni Del Roma*, §§ 78 *et seq.*, pure citata nella sentenza *Versaci*):

"17. La società ricorrente sosteneva che il TAR, limitandosi al controllo di legittimità dell'atto dell'AGCM [Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato –l'autorità italiana che regola la concorrenza e il mercato], aveva omesso di valutare il comportamento della società ricorrente sanzionato dall'AGCM. (...) Infine, lamentava la mancanza di 'piena giurisdizione' del giudice amministrativo nel sistema nazionale.

18. Con sentenza del 16 marzo 2006 il Consiglio di Stato rigettò il ricorso della società ricorrente. Osservò che la competenza del giudice amministrativo è limitata ad un controllo di legittimità, ma che l'accesso alla giustizia non ne era limitato in quanto il giudice amministrativo poteva valutare gli elementi di prova raccolti dall'AGCM. Inoltre il Consiglio di Stato ricordò che quando l'amministrazione dispone di un potere discrezionale, il giudice amministrativo non ha il potere di sostituirsi all'autorità amministrativa indipendente. Tuttavia può accertare se l'amministrazione abbia fatto un uso adeguato dei suoi poteri. Per quanto riguarda la sanzione, il Consiglio di Stato ricordò che il proprio controllo era di piena giurisdizione dal momento che esso poteva accertare l'adeguatezza della sanzione all'infrazione commessa, e, se necessario, sostituire la sanzione.

(...)

61. La Corte ricorda, innanzitutto, che merita l'appellativo di 'tribunale' ai sensi dell'articolo 6 § 1 soltanto ad un organo avente piena giurisdizione e che soddisfa una serie di requisiti quali l'indipendenza rispetto al potere esecutivo e alle parti interessate (...).

(...)

63. La Corte rileva che, nel caso di specie, i giudici amministrativi hanno affrontato le varie questioni di fatto e di diritto della società ricorrente. Hanno poi esaminato gli elementi di prova raccolti dalla AGCM. Inoltre il Consiglio di Stato ha ricordato che, quando l'amministrazione dispone di un potere discrezionale, anche se il giudice amministrativo non ha alcun potere di sostituirsi all'autorità amministrativa indipendente, può tuttavia controllare se l'amministrazione ha fatto un uso appropriato dei suoi poteri.

64. Pertanto, la Corte rileva che la competenza del giudice amministrativo non si è limitata ad un semplice controllo di legittimità. I giudici amministrativi hanno potuto verificare se, in relazione alle particolari circostanze della causa, l'AGCM avesse fatto uso appropriato dei suoi poteri. Hanno potuto esaminare il merito e la proporzionalità della misura della AGCM e anche controllarne le valutazioni di ordine tecnico.

65. Inoltre, il controllo effettuato sulla sanzione è stato di piena giurisdizione nella misura in cui il TAR ed il Consiglio di Stato hanno potuto verificare l'adeguatezza della pena all'infrazione commessa e, ove necessario, avrebbero potuto sostituirla (...).

66. In particolare, il Consiglio di Stato, andando al di là di un controllo 'esterno' sulla coerenza logica della motivazione della AGCM, ha svolto un'analisi dettagliata dell'adeguatezza della sanzione in relazione a parametri rilevanti, come la proporzionalità della sanzione stessa."

43. Quanto sopra attesta che i tribunali amministrativi in Italia possono verificare l'esistenza di un fondamento giuridico per la misura in questione, la legittimità dei fini perseguiti e la proporzionalità di una determinata ingerenza nei diritti individuali rispetto al fine o ai fini legittimi perseguiti. Pertanto quando è negato l'accesso a una certa attività economica per motivi di interesse pubblico, ad esempio per prevenire infiltrazioni criminali, la motivazione dell'atto amministrativo è fondata su elementi fattuali che possono essere oggetto di un controllo giurisdizionale pieno.

VI. CIONONDIMENO, IN RAGIONE DELL'INAPPLICABILITÀ *RATIONE MATERIAE* DELL'ARTICOLO 8, LA DOGLIANZA È IRRICEVIBILE

44. Le precedenti considerazioni esprimono la mia convinzione che, anche ammettendo che la doglianza ai sensi dell'articolo 8 fosse ricevibile, essa era in ogni caso infondata, in quanto non vi era stata violazione, mentre la doglianza ai sensi dell'articolo 6 (pure basata su l'asserita inadeguatezza del controllo giurisdizionale) era manifestamente infondata: una conclusione con la quale, come ho detto, concordo. Tuttavia, invece di ritenere la doglianza ai sensi dell'articolo 8 meramente infondata, la reputo in realtà irricevibile.

45. Il principale motivo di irricevibilità, a mio parere (e su questo punto, ripeto, dissento dalla maggioranza), è che l'articolo 8 è inapplicabile *ratione materiae*. Come ben noto, a seguito della sentenza *Denisov* del 2018 (§§ 115-117, citata nella sentenza *Versaci*), l'articolo 8 generalmente entra in gioco soltanto quando la persona ha perso l'impiego ha causa di qualcosa che ha fatto nella sua vita privata (approccio basato sui motivi), o quando la perdita dell'impiego ha avuto un impatto sulla vita privata (approccio basato sulle conseguenze). La maggioranza ha deciso di adottare l'approccio basato sui motivi e di invocare uno dei pochi precedenti in cui esso è stato utilizzato, la sentenza *Mile Novaković c. Croazia* del 2020 (citata nel paragrafo 81 della sentenza *Versaci*), in cui il ricorrente era stato licenziato dal suo impiego nella scuola secondaria perché non aveva utilizzato la lingua croata standard nelle lezioni, un motivo strettamente legato alla sua origine etnica serba e alla sua età e dunque sufficientemente collegato alla sua vita privata. In particolare la maggioranza ha cercato di equiparare la chiamata in causa delle caratteristiche di etnia e di età di un essere umano colpito dall'ingerenza di cui alla sentenza *Mile Novaković*, ai seguenti motivi del suddetto atto amministrativo che negava al ricorrente, il sig. Versaci, la licenza di pubblica sicurezza: “in precedenza aveva frequentato persone con precedenti penali” e “suo fratello era stato coinvolto in un procedimento penale per reati di droga e aveva già ricevuto un avviso orale dal questore ed era sottoposto (...) a sorveglianza speciale di pubblica sicurezza” (paragrafo 82 della sentenza *Versaci*).

46. Tralasciando il fatto che a seguito di riesame giudiziario il motivo relativo al coinvolgimento del fratello del ricorrente in un procedimento penale aveva perso rilevanza (si veda il ragionamento del Consiglio di Stato al paragrafo 20 della sentenza *Versaci*), non si può fare a meno di chiedersi se i motivi invocati dalle autorità fossero davvero “legati alla vita privata del ricorrente” tutelata dall'articolo 8. La maggioranza medesima ribadisce che l'articolo 8 protegge il diritto al rispetto della vita privata, compreso il diritto “di instaurare e sviluppare rapporti (...) ovvero il diritto a una ‘vita privata sociale’”, nella quale lo Stato non dovrebbe intromettersi se non per buoni motivi.

47. Come sottolineato dalla Grande Camera nella sentenza *Denisov*, la Corte “ha ritenuto che le doglianze concernenti l'esercizio di funzioni professionali rientrassero nell'ambito della ‘vita privata’ quando fattori relativi alla vita privata erano considerati criteri di qualificazione per la funzione in questione e quando la misura impugnata era fondata su motivi che interferivano nella libertà di scelta individuale nella sfera della vita privata” (§ 103); e § 104 fornisce esempi di esonero da un pubblico incarico “per il solo motivo (...) dell'orientamento sessuale” “di stretti rapporti personali” o “delle convinzioni del ricorrente e l'abbigliamento di sua moglie”.

48. La maggioranza sembra confondere il tipo di rapporti che appartengono alla sfera protetta della vita privata con quelli che invece non vi appartengono. La giurisprudenza della Corte ha sempre indicato con chiarezza che l'articolo 8 riguarda "molteplici aspetti dell'identità fisica e sociale della persona" (si veda *Denisov*, sopra citata, § 95), rispetto alla quale la persona dispone di libertà di scelta. Non esiste tale libertà di scelta fuori dei rapporti privati e la condotta delle persone in pubblico può essere (e in effetti è) regolata e valutata dallo Stato.

49. Portando l'approccio della maggioranza all'estremo, ogni atto amministrativo e ogni decisione giudiziaria (dal momento che tali provvedimenti in genere contengono motivazioni che valutano condotte prevalentemente pubbliche ma non prive di elementi sociali), secondo l'approccio basato sui motivi, attiverebbero la protezione prevista dall'articolo 8. Quindi, come distinguere una condotta sociale "privata" da una condotta che privata non è? Esaminando attentamente la suddetta giurisprudenza appare evidente che gli unici rapporti tutelati sono quelli "stretti", nei quali sussiste la libertà di instaurare rapporti significativi nella sfera personale. In ogni caso la condotta protetta non è quella consistente nel frequentare individui con precedenti di polizia o con un passato criminale (una valutazione del rischio che, come ho detto, è assolutamente necessaria in una società democratica che vuole prevenire infiltrazioni della criminalità nell'economia).

50. Avendo pertanto l'approccio basato sui motivi, correttamente inteso, condotto all'inapplicabilità *ratione materiae* dell'articolo 8, va rapidamente sottolineato che neanche l'approccio basato sulle conseguenze conduce più vicino all'applicabilità. Come ha giustamente osservato il Governo nelle memorie nulla indica che il ricorrente abbia subito conseguenze avverse (sempre nella sfera privata) a seguito della misura, o che eventuali conseguenze subite abbiano raggiunto la soglia di gravità fissata dalla giurisprudenza della Corte (paragrafo 75 della sentenza *Versaci*).

51. In ordine alle aspettative di guadagno del ricorrente basate sulla licenza che egli sperava di poter ottenere, nei paragrafi 79, 84 e 146 della sentenza, la maggioranza correttamente cita il fatto che, con particolare riguardo all'articolo 8, la Convenzione non riconosce alcun diritto generale all'impiego o alla scelta di una professione. Mi rimane pertanto difficile comprendere, tanto ai sensi dell'approccio basato sui motivi che ai sensi di quello basato sulle conseguenze, come la maggioranza abbia potuto ritenere rilevanti per la "vita privata" i futuri rapporti derivanti dal rilascio della licenza. Per confermare che i rapporti d'affari, specialmente quelli futuri, non fanno parte dei diritti tutelati dalla Convenzione, si può anche stabilire un parallelo con la consolidata giurisprudenza della Corte nel diverso ambito dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 secondo la quale il "reddito futuro" può costituire un "bene" soltanto nella misura in cui è già stato guadagnato o è definitivamente esigibile (per le citazioni e l'analisi di questa questione rinvio

all’interessante opinione concordante della mio stimata collega, giudice Koskelo, allegata a una delle poche cause riguardanti gli appalti pubblici esaminate dalla Corte, *Kurban c. Turchia*, n. 75414/10, 24 novembre 2020; in tale sentenza la maggioranza si è discostata su questo punto dalla giurisprudenza consolidata senza specificare i motivi). Riguardo a tale questione qui, per inciso, occorre anche osservare che il ricorrente, il sig. Versaci, nel formulario di ricorso aveva presentato anche una doglianza ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1: tuttavia, come osservato nelle note introduttive che precedono il primo paragrafo della sentenza *Versaci*, essa non è stata comunicata il che significa che deve essere stata dichiarata irricevibile nella decisione ivi richiamata, conformemente alla consolidata giurisprudenza e diversamente dalla causa *Kurban*, una scelta che condivido.

VII. INFINE, MA NON MENO IMPORTANTE, LA DOGLIANZA AI SENSI DELL’ARTICOLO 8 È IRRICEVIBILE ANCHE PER MANCATO ESAURIMENTO DELLE VIE DI RICORSO INTERNE

52. Come ho detto sopra, posso ora concludere con l’argomento che, dal punto di vista logico e giuridico, avrebbe dovuto il primo punto discusso, data la mia decisione di dissentire anche dalla conclusione di ricevibilità formulata dalla maggioranza in relazione al requisito dell’esaurimento delle vie di ricorso interne.

53. Come sottolineato dalla maggioranza (paragrafo 64 della sentenza *Versaci*), il Governo nelle sue prime osservazioni ha eccepito con forza che la doglianza ai sensi dell’articolo 8 era, a suo giudizio, irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne: il ricorrente non ha lamentato né esplicitamente né implicitamente un’ingerenza nella sua vita privata dinanzi ai tribunali interni. In risposta all’affermazione del ricorrente che egli aveva sollevato la doglianza “nella sostanza” (paragrafo 65 della sentenza *Versaci*), il Governo (si vedano i paragrafi 12 *et seq.* delle sue seconde osservazioni) ha richiamato l’attenzione della Corte sui recenti e più rigorosi sviluppi nell’ambito di tale requisito di ricevibilità che, come è noto, è una caratteristica tangibile del carattere sussidiario della Convenzione, un valore che deve essere salvaguardato per consentire ai giudici interni di porre direttamente riparo allo stato delle cose contestato (si veda, la recentissima riaffermazione dei concetti principali da parte della Grande Camera nella sentenza *Mansouri c. Italia* [GC] (dec.), n. 63386/16, § 84, 29 aprile 2025).

54. La maggioranza, a mio modesto parere, ha completamente ignorato il rilievo del Governo che secondo me avrebbe dovuto essere accolto. La sentenza *Versaci* (paragrafo 68) si limita ad affermare:

“In ordine alla sostanza delle argomentazioni sollevate dinanzi ai tribunali interni, la Corte osserva che il ricorrente ha lamentato che i criteri utilizzati dal questore per valutare la “buona condotta” non erano corroborati da alcuna prova, che non erano stati rispettati i criteri stabiliti dalla pertinente giurisprudenza, che il diniego non era fondato

su motivi pertinenti e sufficienti e che vi era stata violazione del suo diritto a un equo processo (...)”

55. In virtù di ciò la maggioranza “ritiene che il ricorrente abbia sollevato le doglianze ai sensi della Convenzione proposte dinanzi alla Corte (...), e in particolare le stesse argomentazioni giuridiche, dinanzi alle autorità interne, almeno nella sostanza (paragrafo 69). In sintesi, siccome alcune delle “argomentazioni” o delle “osservazioni” interne (asserita insufficiente motivazione dell’assenza di buona condotta, mancanza di prove, vizi procedurali) assomigliano a quelle proposte dinanzi alla Corte a sostegno della deduzione di violazione del “diritto” tutelato dall’articolo 8, segue, secondo la maggioranza, che “il ricorrente [ha] sollevato [anche a livello interno] le doglianze ai sensi della Convenzione proposte dinanzi alla Corte (...), e in particolare le stesse argomentazioni giuridiche (sottolineatura aggiunta).

56. Tale frase probabilmente contiene l’errore più flagrante commesso dalla maggioranza in una sentenza che, come ho detto, contiene altre pecche. Infatti la giurisprudenza della Corte procede chiaramente nella direzione opposta: vale dire nel senso di non ritenere sufficiente l’analogia delle “argomentazioni” o delle “osservazioni”:

(a) Non è sufficiente che il ricorrente abbia eventualmente esperito un ricorso che avrebbe potuto ribaltare la misura impugnata per motivi diversi non collegati alla doglianza di violazione di un “diritto” convenzionale, in quanto è la doglianza ai sensi della Convenzione che deve essere stata sollevata a livello nazionale affinché vi sia esaurimento dei “ricorsi effettivi” (si vedano *Vučković e altri c. Serbia* (eccezione preliminare) [GC], nn. 17153 e altri 29, § 75, 25 marzo 2014, e *Nicklinson e Lamb c. Regno Unito* (dec.), nn. 2478/15 e 1787/15, § 90, 16 luglio 2015). In sintesi, il semplice fatto che il ricorrente abbia presentato la sua causa dinanzi al tribunale competente non costituisce di per sé adempimento degli obblighi di cui all’articolo 35 § 1.

(b) La Corte non ha la facoltà di sostituirsi al ricorrente e formulare nuove doglianze semplicemente sulla base delle “argomentazioni” e dei “fatti” presentati (si veda *Grosam c. Repubblica ceca* [GC], n. 19750/13, § 91, 1° giugno 2023).

(c) Pertanto affinché le vie di ricorso interne siano correttamente esaurite non è sufficiente che la violazione della Convenzione risulti “evidente” dai “fatti” della causa o dalle “osservazioni” del ricorrente. Occorre bensì che il ricorrente abbia effettivamente lamentato (espressamente o nella sostanza) la violazione del “diritto” convenzionale in modo tale da non lasciare dubbi sul fatto che la medesima doglianza successivamente proposta alla Corte fosse stata effettivamente sollevata a livello interno (si vedano *Peacock c. Regno Unito* (dec.), n. 52335/12, § 38, 5 gennaio 2016; *Farzaliyev c. Azerbaigian*, n. 29620/07, § 55, 28 maggio 2020; *Grosam c. Repubblica ceca*, sopra citata, § 90; e *Fu Quan, s.r.o. c. Repubblica ceca* [GC], n. 24827/14, §§ 145 e 172, 1° giugno 2023).

57. Quanto sopra esposto sarebbe sufficiente, in quanto è il ragionamento stesso della maggioranza che ne rivela l'errata impostazione. Ma per sicurezza ho riletto tutta la documentazione presente nel fascicolo e ho verificato che una possibile minaccia alla "vita privata" (o, più verosimilmente, ai "beni") – in altre parole a un diritto convenzionale – era stata menzionata a livello interno soltanto una volta, e per inciso (il Governo ha usato il termine "fugacemente"), nella richiesta di misure cautelari presentata dal ricorrente lo stesso giorno del deposito del primo ricorso interno dinanzi al TAR. In tale atto, che anche il Governo aveva notato, il ricorrente aveva accennato al fatto che la mancanza di una licenza lo avrebbe privato del reddito (e, come detto, sopra, la maggioranza ne prende atto al paragrafo 14 della sentenza *Versaci*).

58. Ciò però, qualunque cosa ne possano pensare i miei illustri colleghi della maggioranza, non costituisce una doglianza (anche in ragione del fatto che se ne fa menzione soltanto in una richiesta preliminare senza che tale punto sia ribadito nel merito); si limita a sottolineare il "grave e irreparabile pregiudizio" e la relativa necessità di evitarlo che asseritamente giustificava la misura provvisoria (che è stata negata, si veda il paragrafo 15 della sentenza *Versaci*).

59. Per tutto il resto del procedimento interno, le doglianze avevano fatto riferimento ai suddetti punti (asserita insufficiente motivazione dell'assenza di buona condotta, mancanza di prove, vizi procedurali). Il ricorrente, consapevole di ciò, ha sostenuto che noi dovevamo esaminare la sottesa necessità di tutelare la vita privata (si veda il paragrafo 65 della sentenza *Versaci*). Ad ogni modo, di fronte delle penetranti osservazioni del Governo, la Corte non avrebbe mai potuto raggiungere la certezza che la doglianza era stata sollevata dinanzi ai tribunali interni "in modo da non lasciare dubbi" (*Grosam*, sopra citata, § 90).

VIII. CONCLUSIONE

60. In conclusione, la Corte ha perso l'occasione di applicare il necessario rigore e dichiarare irricevibile un ricorso che non aveva alcuna prospettiva di successo. Poteva essere l'occasione - dopo aver distinto ciò che costituisce "vita privata" da ciò che non lo è e riguarda soltanto altri ambiti, - per chiarire la modalità corretta di presentazione dinanzi ai tribunali interni e poi dinanzi alla Corte delle doglianze riguardanti la "vita privata" ai sensi dell'articolo 8. Cito ancora una volta la mia illustre collega, giudice Koskelo, che nell'opinione separata allegata alla causa *Kurban* (sopra citata), seppure in relazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 nell'ambito degli appalti pubblici, afferma "le implicazioni potrebbero essere notevoli, anche per il carico di lavoro della Corte e per la durata della trattazione delle cause, nonché per la certezza del diritto".

61. Anche ammettendo che la Corte abbia fatto bene a esaminare il merito, essa ha perso l'occasione di chiarire il ruolo delle autorità nella regolamentazione di attività quali il gioco d'azzardo, ma anche i servizi bancari e finanziari e gli appalti pubblici, che coinvolgono grandi flussi di cassa e complesse reti di operatori e che tutte offrono la possibilità di riciclare profitti illeciti generando nuove entrate suscettibili di essere reinvestite in attività criminali.

62. In tale specifico contesto gli ordinamenti giuridici europei hanno sviluppato alcuni meccanismi di prevenzione volti ad escludere persone e soggetti considerati “a rischio” da alcuni settori. Tali meccanismi non hanno carattere repressivo bensì invece preventivo e amministrativo e sono destinati a ridurre le occasioni di sfruttamento da parte della criminalità. La nozione di “approccio basato sul rischio” è oramai ben radicata nella prassi sia interna che internazionale. Consente alle autorità pubbliche di adottare misure precauzionali anche in assenza della prova certa di una condotta illecita, a condizione che la decisione sia motivata e accompagnata da garanzie adeguate: lo scopo non è reprimere ma tutelare l'interesse pubblico in conformità ai principi del buon governo e dello Stato di diritto. L'utilizzo della nozione di “buona condotta” è uno di tali strumenti fondato su una valutazione dell'integrità e dell'affidabilità del richiedente adeguatamente motivata, corroborata da elementi fattuali e soggetta a un adeguato controllo giurisdizionale.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FELICI CUI SI ASSOCIA IL GIUDICE PACZOLAY

1. Con tutto il rispetto dovuto ai miei colleghi della maggioranza, non posso condividere il loro ragionamento o la loro conclusione che non vi è stata violazione dell'articolo 8.

2. Il ricorrente ha lamentato la violazione del suo diritto al rispetto della propria vita privata e professionale previsto dall'articolo 8 della Convenzione. Ha argomentato con chiarezza che il rifiuto di concedergli la licenza di pubblica sicurezza non era “previsto della legge” in quanto il concetto di “buona condotta” era troppo vago e imprevedibile e quindi non in grado di definire a sufficienza la portata della discrezionalità conferita al questore; il quadro giuridico non forniva le necessarie garanzie contro l'arbitrarietà, in particolare perché non consentiva un controllo giurisdizionale pieno della decisione amministrativa lamentata. Ha sostenuto inoltre che il rifiuto non era “necessario in una società democratica”, o proporzionato, in quanto non era giustificato da motivi pertinenti e sufficienti e i competenti tribunali interni non avevano esaminato in modo approfondito i motivi addotti.

3. La nozione di “vita privata”, in linea di principio, non esclude attività di carattere professionale o commerciale (si vedano *Guliyev c. Azerbaijan*, n. 54588/13, § 40, 6 luglio 2023, e *Ballıktaş Bingöllü c. Turchia*, n. 76730/12, § 56, 22 giugno 2021). Per la maggior parte delle persone la vita lavorativa rappresenta una significativa, se non la più importante, possibilità di sviluppare rapporti con il mondo esterno (si veda *Bărbulescu c. Romania* [GC], n. 61496/08, § 71, 5 settembre 2017).

Tenuto conto di questi principi generali, il ragionamento sviluppato nella sentenza ai paragrafi 82-85 è impeccabile ed evidenzia un chiaro nesso tra la misura contestata e la vita privata del ricorrente tale da chiamare in causa nel caso di specie l'articolo 8 in virtù dell'approccio basato sui motivi adottato dalla Corte.

Inoltre è certo che il ricorrente abbia esaurito tutti i ricorsi interni esperibili. Di conseguenza concordo completamente con la maggioranza sul fatto che la doglianza sia ricevibile, sebbene vorrei specificare che l'ingerenza in questione nella presente causa non riguardava il diniego della licenza in sé, né sussisteva alcun diritto di ottenere la medesima che la Corte avrebbe potuto riconoscere in quanto tale.

4. Condivido anche le conclusioni della sentenza (paragrafi 110-120) in ordine al concetto di “buona condotta, ovvero ritengo che tale concetto fosse sufficientemente prevedibile e in grado di definire la portata della discrezionalità conferita al questore. Non si può tuttavia affermare che la misura fosse soggetta a un controllo giurisdizionale adeguato in grado di

tutelare dalle ingerenze arbitrarie delle autorità interne nei diritti fondamentali.

5. La Corte costituzionale (sentenza 2 dicembre 1993 n. 440) ha ritenuto che per essere compatibile con i pertinenti principi costituzionali, un concetto vago e indefinito come la “buona condotta” dovesse essere soggetto al pieno controllo giurisdizionale dei tribunali amministrativi (si vedano i paragrafi 35-42 della sentenza).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha stabilito che la portata del pertinente controllo giurisdizionale della valutazione effettuata dall’autorità di polizia era limitata all’accertamento dell’assenza di illogicità, distorsione del fine di legge e disinformazione (si veda Consiglio di Stato, Quarta Sezione, sentenza 23 marzo 2004 n. 1502); di vizi di irrazionalità, arbitrarietà o incoerenza (nella valutazione della pubblica amministrazione delle “circostanze atipiche”) (si vedano Consiglio di Stato, Sesta Sezione, sentenze 25 giugno 2008 n. 3227 e 20 maggio 2009 n. 3094, e Consiglio di Stato, Terza Sezione, sentenza 3 aprile 2013 n. 1867) o di vizi di illogicità, assenza dei presupposti e sviamento di potere; (si veda Consiglio di Stato, Terza Sezione, sentenza 1° giugno 2021 n. 4213).

L’ampia discrezionalità conferita al questore dal concetto molto vago e indefinito di “buona condotta” esige un controllo giurisdizionale approfondito, come ha stabilito la succitata pronuncia della Corte costituzionale. Tuttavia un simile “esauriente” controllo giurisdizionale in linea generale dalla giurisprudenza amministrativa non sembra disponibile.

6. Venendo al controllo effettivamente esercitato nel caso del ricorrente, il TAR e il Consiglio di Stato si sono limitati a un esame puramente formale della decisione del questore, osservando che l’ampio margine di discrezionalità conferito all’autorità di polizia poteva essere contestato soltanto in caso di arbitrarietà o manifesta irragionevolezza. I tribunali amministrativi interni non erano autorizzati a esaminare i fondamenti fattuali o la legittimità, necessità e proporzionalità del diniego di una licenza di pubblica sicurezza (si veda, *a contrario*, *Giuliano Germano c. Italia*, n. 10794/12, § 118, 22 giugno 2023).

7. Il principio di “piena giurisdizione” è stato chiarito in diversi punti della giurisprudenza della Corte, laddove essa lo ha spesso interpretato in maniera flessibile, particolarmente nelle cause di diritto amministrativo nelle quali la giurisdizione del tribunale di secondo grado era limitata a causa della natura tecnica dell’oggetto della controversia (si veda *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera* [GC], n. 5809/08, § 130, 21 giugno 2016). Esistono alcuni ambiti specialistici del diritto nei quali i tribunali hanno una giurisdizione limitata in ordine ai fatti, ma possono ribaltare la decisione delle autorità amministrative qualora essa sia fondata su deduzioni dai fatti inique e irrazionali. In tali tipi di cause, la Corte ha posto particolare accento sul rispetto dovuto alle decisioni adottate dalle autorità amministrative per motivi di opportunità e che spesso riguardano ambiti specialistici del diritto (si veda

Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, nn. 55391/13 e altri 2, § 178 6 novembre 2018). Il fatto che la regolamentazione del gioco d’azzardo, a causa della particolare natura di tale industria, richieda particolare vigilanza e comporti un classico esercizio di discrezionalità amministrativa non dispensa dall’obbligo di assoggettare le decisioni amministrative a un “controllo successivo da parte di un organo giudiziario avente piena giurisdizione” (si veda *Kingsley c. Regno Unito* [GC], n. 35605/97, § 32, CEDU 2002-IV). Benché sia plausibile che fosse in questione un “ambito specialistico del diritto”, nello specifico la regolamentazione dell’industria del gioco d’azzardo, la decisione delle autorità interne non era caratterizzata dalla sua “natura tecnica”. Viceversa la causa sollevava una questione in ordine alla valutazione dei fatti, ovvero in ordine all’eventualità che sussistessero rischi specifici inerenti all’attività soggetta a licenza di pubblica sicurezza, in particolare “specifici atti, fatti o legami che, per natura, intensità, caratteristiche, contesto ambientale, lasci[assero] temere che la licenza po[tesse] essere strumento di abusi o, ancor peggio, illeciti impieghi da parte del titolare o di soggetti terzi, anche legati a dinamiche di criminalità organizzata” (si veda il paragrafo 59 della sentenza). Segue che la portata del controllo giurisdizionale esercitato dai tribunali amministrativi nel caso di specie non è stata adeguata né sufficientemente approfondita e quindi non è stata in grado di impedire l’arbitrarietà. La misura in questione secondo me ha violato i principi di legalità e dello Stato di diritto e pertanto “non era prevista dalla legge”.

8. Anche se si dovesse spostare l’accento dalla prospettiva sopra adottata a una prospettiva mirante ad accertare se la misura così come applicata in concreto nelle specifiche circostanze del caso di specie fosse “necessaria in una società democratica”, la constatazione di violazione dell’articolo 8 rimarrebbe immutata.

9. Tenuto conto delle doglianze del ricorrente a tale proposito (si veda il paragrafo 2 *supra*), il principio di sussidiarietà e la necessità di evitare l’apparenza di un sindacato di quarto grado prescrivono un “controllo basato sulla procedura”

È di fondamentale importanza che le autorità nazionali dichiarino il motivo degli atti amministrativi che incidono sugli interessi individuali (si veda *Giuliano Germano*, sopra citata, § 132): spetta alle autorità nazionali effettuare la valutazione iniziale della necessità, mentre la valutazione finale della pertinenza e sufficienza dei motivi citati per l’ingerenza rimane soggetta al controllo di conformità ai requisiti della Convenzione della Corte (si vedano *Ghailan e altri c. Spagna*, n. 36366/14, § 62, 23 marzo 2021, e *Naumenko e SIA Rix Shipping c. Lettonia*, n. 50805/14, § 50, 23 giugno 2022). La autorità nazionali, inoltre, devono applicare criteri conformi ai principi sanciti dalla Convenzione e basare le loro decisioni su una valutazione accettabile dei fatti pertinenti (si veda *Guliyev e Sheina c. Russia*, n. 29790/14, § 52, 17 aprile 2018).

La Corte ha già in precedenza ritenuto che le autorità nazionali possano legittimamente adottare provvedimenti che impediscono ad alcune persone di esercitare certe professioni sensibili, purché, ad ogni modo, osservino una serie di requisiti (si veda *Parere consultivo sulla possibilità di negare a una persona l'esercizio della professione di guardia giurata o agente in ragione della sua vicinanza o appartenenza a un movimento religioso* [GC], richiesta n. P16-2023-001, il *Conseil d'État* del Belgio, §§ 84-85 e 92, 14 dicembre 2023). In particolare la Corte ha ritenuto che l'analisi del rischio che le autorità interne devono svolgere debba tenere conto della natura della specifica funzione in questione (*ibid.*, § 93) e che tale valutazione debba essere individuale, circostanziata e svolta alla luce della situazione personale dell'interessato (*ibid.*, § 100), senza prescindere del tutto dal contesto generale (*ibid.*, § 101). A prescindere dalla natura del diritto o interesse che la misura di prevenzione intende tutelare, deve sussistere un rischio reale, in altre parole, un rischio sufficientemente accertato. Non si può ritenere che il contenimento di un pericolo puramente ipotetico, presentato come misura di prevenzione per la tutela della democrazia e dei suoi valori, soddisfi una "pressante esigenza sociale". Sia la valutazione personalizzata dell'esistenza di un rischio che la valutazione della realtà e dell'entità del medesimo da parte delle autorità nazionali competenti devono essere soggette al controllo di un'autorità giudiziaria indipendente (*ibid.*, §§ 101 e 105). La competente autorità deve poter esercitare un controllo effettivo della misura contestata e tale controllo, per soddisfare i requisiti della Convenzione, deve concernere la realtà del rischio identificato, la sua entità, la sua natura e la sua imminenza (*ibid.* § 112).

10. Il provvedimento del questore era fondato, in sostanza, sul fatto che in numerose occasioni il ricorrente aveva subito controlli mentre era in compagnia di persone con gravi precedenti penali e di polizia. Benché io riconosca che tale circostanza può in astratto essere considerata pertinente, la misura non conteneva (come è evidente, si veda il paragrafo 12 della sentenza) alcuna valutazione che esaminasse se essa poteva essere anche considerata sufficiente, giacché gli incontri del ricorrente con suddetti individui erano descritti in modo estremamente generico, senza fornire particolari sulle circostanze, sulle attività intraprese, sul carattere illecito o ordinario di tali incontri, sul modo in cui le dimensioni della cittadina avevano eventualmente inciso sulla frequenza dei medesimi, sul lasso di tempo considerato (circa dieci anni), o sul fatto che essi si svolgessero o meno principalmente tra pari. Essa inoltre non spiegava affatto perché la circostanza di aver incontrato tali persone avrebbe dovuto avere in pratica un impatto sull'esercizio dell'attività in questione. La misura pertanto era completamente priva di valutazione circostanziata e individualizzata dell'esistenza di un rischio reale, e si basava invece, semplicemente, su un pericolo ipotetico.

Il ricorrente dinanzi al TAR (si vedano i paragrafi 13 e 17 della sentenza) e al Consiglio di Stato (si veda il paragrafo 19 della sentenza) ha sollevato doglianze circostanziate in ordine al mancato svolgimento da parte del questore di una valutazione individualizzata della sua condotta e della mancata menzione di circostanze specificamente riconducibili a lui, nonché in ordine all'importanza attribuita dal questore a non meglio precisate sue "cattive frequentazioni" che in ragione del loro carattere, della rarità degli incontri e del decorso del tempo, non potevano ragionevolmente giustificare la conclusione che egli fosse inaffidabile. Sia il TAR che il Consiglio di Stato hanno replicato che tali "frequentazioni" erano sufficienti a giustificare le conclusioni cui era pervenuto il questore, senza trattare il punto cruciale delle doglianze del ricorrente, ovvero la questione se tali incontri, alla luce delle specifiche circostanze della causa, potessero giustificare la conclusione dell'esistenza di un rischio di abuso della licenza di pubblica sicurezza. I tribunali amministrativi si sono in tal modo limitati a confermare la ragionevolezza delle conclusioni del questore, senza svolgere una valutazione adeguata della realtà del rischio identificato, della sua entità, della sua natura e della sua imminenza, come richiesto dalla Convenzione (si veda il paragrafo 9 *supra*).

Non si può pertanto affermare che l'ingerenza nel diritto del ricorrente al rispetto della vita privata fosse "necessaria in una società democratica" ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 8 della Convenzione, dato che la misura non conteneva motivi sufficienti per giustificare il diniego e le gravi limitazioni alle garanzie esistenti (visto il modo in cui i tribunali amministrativi avevano esercitato il loro controllo sulla questione che non aveva rispettato il requisito del controllo giurisdizionale "pieno", in particolare per quanto riguarda il livello/intensità prescritti).