

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
NILS WAHL  
presentate l'8 giugno 2017 (1)

**Causa C-322/16**

**Global Starnet Ltd**  
**contro**  
**Ministero dell'Economia e delle Finanze**  
**Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale — Obbligo del giudice nazionale di ultima istanza di rinviare una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia — Sentenza dalla Corte costituzionale — Restrizione alla libera prestazione di servizi — Restrizione alla libertà di stabilimento — Assegnazione di nuove concessioni per il gioco online — Nuovi requisiti per i concessionari — Giustificazione — Proporzionalità»

1. Con la domanda di pronuncia pregiudiziale in esame, la Corte è ancora una volta chiamata a valutare se determinati aspetti della normativa italiana nel settore dei giochi e delle scommesse siano compatibili con le disposizioni del Trattato relative al mercato interno nonché con alcuni principi generali del diritto dell'Unione (2).

2. Le questioni che emergono dal presente procedimento sono, in particolare, se le disposizioni del Trattato sul mercato interno, l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), o il principio generale della tutela del legittimo affidamento ostino a una normativa nazionale che stabilisce nuovi requisiti finanziari, tecnici e professionali applicabili sia ai concessionari esistenti sia ai nuovi concessionari di servizi di gioco.

## **I. Contesto normativo**

### **A. Diritto nazionale**

3. L'articolo 1, comma 77, della Legge del 13 dicembre 2010, n. 220, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) (3) stabilisce quanto segue:

«Per assicurare un corretto equilibrio degli interessi pubblici e privati nell'ambito dell'organizzazione e della gestione dei giochi pubblici, tenuto conto del monopolio statale in materia di giochi (...), nonché

dei principi, anche dell'Unione europea, in materia di selezione concorrenziale validi per il settore, concorrendo altresì a consolidare i presupposti della migliore efficienza ed efficacia dell'azione di contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia, della tutela dei consumatori, in particolare minori di età, dell'ordine pubblico, della lotta contro il gioco minorile e le infiltrazioni della criminalità organizzata (...), [l']Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato [in prosieguo: l'«AAMS»] avvia senza indugio l'aggiornamento dello schema-tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici».

4. L'articolo 1, comma 78, della legge n. 220/2010 introduce nuovi obblighi per i soggetti concessionari dell'attività di esercizio e raccolta non a distanza dei giochi pubblici, prevedendo, in particolare:

- il mantenimento del rapporto di indebitamento entro un valore fisso [articolo 1, comma 78, lettera b), punto 4];
- la sottoposizione ad autorizzazione preventiva delle operazioni che implicano mutamenti soggettivi del concessionario e delle operazioni di trasferimento delle partecipazioni detenute dal concessionario che possono comportare una riduzione dell'indice di solidità patrimoniale; destinazione a scopi diversi da investimenti legati alle attività oggetto di concessione della extraprofitabilità (articolo 1, comma 78, lettera b), punti 8, 9 e 17);
- la previsione per il concessionario uscente di proseguire nell'ordinaria amministrazione delle attività fino al trasferimento della gestione e dell'esercizio al nuovo concessionario [articolo 1, comma 78, lettera b), punto 25].

5. L'articolo 1, comma 78, lettera b), punto 23, ha introdotto sanzioni per inadempimento degli obblighi previsti nella convenzione accessiva.

6. I requisiti per i titolari di concessioni stabiliti nell'articolo 1, comma 78, della legge 220/2010 sono stati attuati mediante un decreto interdirigenziale emanato il 28 giugno 2011 dal direttore dell'AAMS (in prosieguo: il «decreto dell'AAMS») (4). Tali requisiti, il cui scopo era di migliorare la solidità economico-finanziaria dei titolari di concessione e rafforzarne l'affidabilità e l'onorabilità, sono stati imposti sia ai concessionari esistenti sia ai nuovi.

## **II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali**

7. La società B Plus Giocolegale Ltd, ora Global Starnet Ltd (in prosieguo: la «Global Starnet»), è concessionaria dell'AAMS per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito. Essa ha partecipato al programma, istituito dal decreto legge n. 39/2009, che permetteva ai concessionari di condurre sperimentazioni e successivamente avviare particolari sistemi di gioco. La partecipazione a tale programma dava ai concessionari il diritto al rinnovo delle concessioni.

8. In seguito all'entrata in vigore della legge 220/2010 e del decreto dell'AAMS, la Global Starnet ha presentato un ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (in prosieguo: il «TAR Lazio») per l'annullamento di tale decreto per il motivo che i suoi diritti in qualità di concessionario erano stati illecitamente lesi. Essa ha chiesto inoltre il risarcimento dei danni e l'annullamento del bando di gara indetto dall'AAMS per l'affidamento in concessione dei servizi inerenti alla realizzazione e alla conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito. Le domande della Global Starnet erano fondate sia sul diritto nazionale sia sul diritto dell'Unione.

9. Il TAR Lazio ha accolto, in parte, il ricorso nella misura in cui esso era attinente al diritto nazionale, ma ha concluso che non vi era stata alcuna violazione né della Costituzione italiana, né del diritto dell'Unione. La Global Starnet ha proposto appello contro detta sentenza dinanzi al Consiglio di Stato (Italia).

10. Nella sua sentenza n. 4371 del 2 settembre 2013, il Consiglio di Stato ha accolto, in parte, l'appello proposto dalla Global Starnet. Inoltre, considerando che erano sorti dubbi sulla costituzionalità dell'articolo 1, comma 79, della legge 220/2010, il Consiglio di Stato ha rinviato la questione alla Corte costituzionale (Italia).

11. Con sentenza del 31 marzo 2015, n. 56, la Corte costituzionale ha deciso che la disposizione nazionale di cui trattasi non viola la Costituzione italiana e ha rimesso la causa al Consiglio di Stato.

12. Nutrendo dubbi sulla compatibilità della normativa nazionale contestata con il diritto dell'Unione, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«(1) Se l'articolo 267, paragrafo 3, del Trattato FUE possa essere interpretato nel senso che non sussiste l'obbligo incondizionato del giudice di ultima istanza di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto europeo qualora, nel corso del medesimo giudizio, la Corte costituzionale abbia valutato la legittimità costituzionale della disciplina nazionale, nella sostanza, utilizzando gli stessi parametri normativi di cui si chiede l'interpretazione alla Corte di giustizia, ancorché formalmente diversi perché rivenienti in norme della Costituzione e non dei Trattati europei;

(2) in via subordinata rispetto al primo quesito, per il caso in cui la Corte risolva la questione di interpretazione dell'articolo 267, paragrafo 3, [TFUE] nel senso che sia obbligatorio il rinvio pregiudiziale: se le disposizioni ed i principi di cui agli articoli 26 - Mercato interno - 49 - Diritto di stabilimento - 56 - Libertà di prestazione dei servizi - 63 - Libertà di circolazione dei capitali - del Trattato FUE e 16 - Libertà d'impresa - della Carta (...) nonché il generale principio del legittimo affidamento (che "rientra tra i principi fondamentali dell'Unione", come affermato dalla Corte di giustizia con sentenza del 14 marzo 2013, causa C-545/11), ostino alla adozione ed applicazione di una normativa nazionale (articolo 1, comma 78, lettera b), nn. 4, 8, 9, 17, 23, 25, della legge n. 220/2010, che sancisce, anche a carico di soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito, nuovi requisiti ed obblighi per il tramite di un atto integrativo della convenzione già in essere (e senza alcun termine per il progressivo adeguamento)».

### **III. Analisi**

#### **A. Sulla prima questione**

13. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede essenzialmente se il fatto che una corte costituzionale di uno Stato membro abbia dichiarato una misura nazionale compatibile con la costituzione abbia rilevanza sull'obbligo, imposto ai giudici nazionali di ultima istanza ai sensi dell'articolo 267 TFUE, di rinviare una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione alla Corte, qualora le leggi nazionali che sono alla base del giudizio della corte costituzionale siano analoghe alle pertinenti norme dell'Unione.

14. La risposta a tale questione è, a mio parere, alquanto chiara.

15. In linea con le osservazioni presentate dai governi ceco e italiano e dalla Commissione, ritengo che il fatto che una corte costituzionale abbia dichiarato una misura nazionale compatibile con la costituzione non possa avere alcun effetto sui diritti e obblighi dei giudici nazionali stabiliti ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Ciò vale indipendentemente dal fatto che le disposizioni o i principi della costituzione nazionale interpretati dalla corte costituzionale presentino analogie con determinate disposizioni o principi dell'Unione.

16. In primo luogo, occorre ricordare che, secondo giurisprudenza costante, il fatto che un giudice di uno Stato membro possa sottoporre una questione sulla costituzionalità di una misura nazionale alla corte costituzionale, o il fatto che una tale questione sia stata posta, non ha alcuna rilevanza sul diritto di tale giudice o, eventualmente, sul suo obbligo, di effettuare un rinvio ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Infatti, i giudici nazionali godono della più ampia facoltà di adire la Corte se ritengono che,

nell'ambito di una controversia dinanzi ad essi pendente, siano sorte questioni sull'interpretazione o sulla validità delle disposizioni del diritto dell'Unione, che esigano una pronuncia da parte loro(5).

17. La Corte ha inoltre dichiarato che un giudice nazionale, adito in una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale consideri che una norma nazionale non solo è contraria al diritto dell'Unione, ma è anche inficiata da vizi di incostituzionalità, non è privato della facoltà né dispensato dall'obbligo, di cui all'articolo 267 TFUE, di sottoporre questioni alla Corte di giustizia per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale sia soggetta a ricorso obbligatorio dinanzi alla Corte costituzionale (6). La normativa nazionale che impedisce ai giudici nazionali, prima e/o dopo la trasmissione di una questione di legittimità costituzionale, di esercitare la loro facoltà o di adempiere il loro obbligo, previsti all'articolo 267 TFUE, di presentare questioni pregiudiziali, è quindi incompatibile con il diritto dell'Unione (7). I giudici nazionali devono, pertanto, essere liberi, se essi ritengono che la valutazione in diritto formulata dall'istanza superiore possa condurli ad emettere un giudizio contrario al diritto dell'Unione, di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni pertinenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione (8).

18. Tali principi si applicano a maggior ragione quando la corte costituzionale non ha interpretato il diritto dell'Unione ma ha limitato la sua pronuncia a questioni di interpretazione del diritto nazionale. In conformità con la giurisprudenza Cilfit (9), un giudice nazionale di ultima istanza può astenersi dal presentare un rinvio pregiudiziale solo se le condizioni di *acte clair* o di *acte éclairé* sono soddisfatte. Ciò avviene perché, in quelle circostanze, il giudice nazionale può legittimamente considerare che la corretta applicazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata (10).

19. Tuttavia, è difficile capire come l'interpretazione del diritto interno di uno Stato membro da parte di una corte costituzionale nazionale possa contribuire a dissipare eventuali dubbi relativi alla corretta interpretazione del diritto dell'Unione. Sebbene intimamente connessi a vari livelli, gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e quello dell'Unione rimangono fundamentalmente distinti. In particolare, così come la Corte ha fatto notare nella sentenza Cilfit (11), anche quando si usano gli stessi (o analoghi) concetti, tali concetti possono non avere lo stesso significato.

20. L'interpretazione dell'articolo 267 TFUE proposta nelle presenti conclusioni non è inficiata dal fatto – menzionato nell'ordinanza di rinvio – che i privati possono, conformemente alla giurisprudenza Francovich (12) e Köbler (13), ottenere un risarcimento per le violazioni del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali. Com'è stato indicato correttamente dalla Commissione, la possibilità di fare valere con successo, in talune circostanze, la responsabilità dello Stato membro nel caso di errori giudiziari è solo un rimedio di ultima istanza. Un'azione di responsabilità nei confronti di uno Stato membro mira soltanto a riparare i danni causati da una violazione del diritto dell'Unione, ma non serve a garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione perseguita dall'articolo 267 TFUE.

21. Come ha sottolineato la Corte nel parere 2/13, la chiave di volta del sistema giurisdizionale concepito dai Trattati dell'Unione è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (14). Pertanto, una diversa interpretazione rispetto a quella qui proposta minuirebbe l'efficacia dell'articolo 267 TFUE.

22. Non vedo nemmeno alcun maggior rischio di abusi ad opera delle parti, come temuto dal giudice del rinvio. Il rinvio pregiudiziale è un procedimento estraneo ad ogni iniziativa delle parti (15). Sebbene le parti possano proporre al giudice nazionale di rinviare una o più questioni alla Corte di giustizia e il contenuto di tali questioni, spetta solo al giudice nazionale decidere se, e in caso positivo, quali questioni rinviare alla Corte. Secondo il sistema stabilito dall'articolo 267 TFUE, al giudice nazionale è richiesto di svolgere un ruolo chiave nel filtrare le proposte di rinvio delle parti e, eventualmente, le questioni di interpretazione o validità del diritto dell'Unione che è necessario porre alla Corte.

23. Di conseguenza, la risposta alla prima questione dovrebbe essere che il fatto che una corte costituzionale di uno Stato membro abbia dichiarato una misura nazionale compatibile con la

costituzione non ha rilevanza sull'obbligo, imposto ai giudici nazionali di ultima istanza ai sensi dell'articolo 267 TFUE, di rinviare alla Corte una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione, anche se le norme nazionali che stanno alla base del giudizio della corte costituzionale sono analoghe alle pertinenti norme dell'Unione.

## **B. Sulla seconda questione**

24. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se le norme del Trattato sul mercato interno, l'articolo 16 della Carta, o il principio generale di tutela del legittimo affidamento ostino a una normativa nazionale come quella di cui trattasi, che stabilisce nuovi requisiti finanziari, tecnici e professionali applicabili sia ai concessionari esistenti sia ai nuovi concessionari di servizi di gioco.

25. La questione va risolta in senso negativo.

### **1. Articoli 26, 49, 56 e 63 TFUE**

#### **a) Esistenza di una situazione puramente interna**

26. Il nocciolo della contestazione della Global Starnet è che la legge 220/2010 ha introdotto nuovi requisiti per i titolari di concessioni, applicabili anche alle concessioni esistenti. La Global Starnet non contesta il fatto che le autorità italiane possano introdurre tali requisiti per i concessionari in generale, ma solo che esse possano applicare detti requisiti a anche ai concessionari già attivi nel mercato.

27. In tal caso, la Global Starnet lamenta essenzialmente il sorgere di un possibile ostacolo – specificamente sotto forma di costi più elevati – all'esercizio delle attività dei prestatori di servizi che sono già stabiliti in Italia e forniscono servizi ai clienti italiani. Essa non afferma che tali requisiti possano dissuadere le imprese con sede all'estero dallo stabilirsi in Italia, o dal fornire servizi di gioco transfrontalieri.

28. In tale contesto, sorgono dubbi legittimi sulla natura non puramente interna all'Italia della situazione contestata, che pertanto non rientra nell'ambito delle norme sul mercato interno. Infatti, per costante giurisprudenza, le disposizioni del Trattato FUE sulla libertà di stabilimento, sulla libera prestazione di servizi e sulla libera circolazione dei capitali non sono applicabili a una fattispecie i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (16). Più specificamente, la Corte ha dichiarato che le misure nazionali il cui solo effetto è quello di produrre costi supplementari per la prestazione di cui trattasi e che incidono allo stesso modo sulla prestazione di servizi tra Stati membri e su quella interna ad uno Stato membro non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE (17). A mio parere, lo stesso principio dovrebbe applicarsi, *mutatis mutandis*, rispetto agli articoli 49 e 63 TFUE.

29. Qualsiasi possibile effetto delle misure in esame sugli scambi di servizi all'interno dell'Unione apparirebbe, pertanto, troppo aleatorio e troppo indiretto perché tali misure possano essere considerate idonee a ostacolare una libertà fondamentale (18). In tale contesto, gli articoli 26, 49, 56 e 63 TFUE non sembrano applicabili nel procedimento principale.

30. Tuttavia, all'udienza la Commissione ha sostenuto un'interpretazione molto ampia dell'articolo 49 TFUE, argomentando che il solo fatto che la ricorrente nel procedimento principale sia una società non italiana basta a innescare l'applicazione di tale disposizione. In sostanza, la Commissione sostiene che poiché le disposizioni nazionali di cui trattasi possono avere effetti restrittivi sull'esercizio dell'attività economica interessata in Italia, tali disposizioni costituiscono ostacoli alla libertà di stabilimento. La Commissione fa riferimento alla causa CaixaBank France (19) a sostegno dei propri argomenti.

31. Eppure, lungi dall'avvalorare le affermazioni della Commissione, tale causa rafforza invece il punto di vista opposto.

32. Infatti, nella causa CaixaBank France, l'avvocato generale Tizzano ha spiegato in modo esaustivo perché l'interpretazione sostenuta dalla Commissione non sia corretta. In particolare, dopo

un'analisi dettagliata della giurisprudenza, ha affermato che era «difficile qualificare come restrizioni contrarie al Trattato disposizioni nazionali che disciplinano l'esercizio di un'attività economica *senza condizionare direttamente l'accesso* ad essa, e *senza operare alcuna discriminazione* né in diritto né in fatto tra operatori nazionali e operatori stranieri, *per il solo fatto che riducono* il margine di *convenienza economica* dell'esercizio di tale attività». Egli ha ritenuto che, «*qualora sia rispettato il principio di non discriminazione* (...), una misura nazionale non potrà qualificarsi come restrizione alla libertà di circolazione (...) a meno che detta misura, in considerazione del suo oggetto o dei suoi effetti, non *condizioni direttamente l'accesso al mercato*» (20).

33. In tale contesto, dopo aver considerato i fatti di causa, egli è giunto alla conclusione che le misure nazionali in esame in quel procedimento erano tali da mettere le filiali di banche straniere in una situazione di fatto sfavorevole rispetto alle banche francesi e pertanto costituivano una restrizione alla libertà di stabilimento vietata dal Trattato (21). La sentenza della Corte sembra aderire pienamente a tale analisi. La Corte ha sottolineato gli aspetti *de facto* discriminatori di tali misure, spiegando come esse avrebbero potuto influire negativamente sull'accesso al mercato francese da parte di filiali di banche straniere (22).

34. Invece, non c'è nulla nel fascicolo di causa che suggerisca che le disposizioni nazionali di cui trattasi possano avere alcun effetto sugli scambi all'interno dell'Unione. In ogni caso, anche se la Corte ritenesse che, sebbene i fatti della causa sembrino circoscritti ad uno Stato membro, determinati effetti transfrontalieri delle disposizioni di cui trattasi non possano essere esclusi (23), tali disposizioni sarebbero pur sempre compatibili con le norme dell'Unione relative al mercato interno, per le ragioni che spiegherò in seguito.

#### **b) Esistenza di una restrizione alla libertà di stabilimento**

35. In primo luogo, si deve stabilire quali tra le disposizioni del Trattato FUE relative al mercato interno cui fa riferimento il Consiglio di Stato siano applicabili nel presente procedimento. Detto giudice rinvia, indistintamente, ad alcune di esse: gli articoli 26, 49, 56 e 63 TFUE.

36. Mi sembra che – se la causa dovesse essere considerata come non limitata al territorio italiano – essa avrebbe dovuto essere esaminata alla luce dell'articolo 49 TFUE. Le disposizioni nazionali di cui trattasi, infatti, limitano la possibilità delle imprese di fornire servizi di gioco in Italia.

37. Al contrario, gli articoli 26, 56 e 63 TFUE appaiono irrilevanti nel presente procedimento. Infatti, l'articolo 26 TFUE non sembra avere, almeno per quanto concerne il fatto della presente causa, alcun contenuto prescrittivo addizionale rispetto agli articoli 49, 56 e 63 TFUE. A sua volta, l'articolo 56 TFUE non è applicabile nella misura in cui le attività regolamentate richiedono uno stabilimento in Italia. Infine, un'analisi separata delle disposizioni nazionali di cui trattasi ai sensi dell'articolo 63 TFUE non sembra giustificata: semmai, i possibili effetti sulla circolazione transfrontaliera di capitali sono accessori agli effetti restrittivi – e indissociabili da essi – che le misure considerate potrebbero avere sulla prestazione di servizi al cui fine quei capitali vengono utilizzati (24).

38. Ciò detto, per quanto riguarda la sussistenza di una restrizione ai sensi dell'articolo 49 TFUE, vorrei osservare che tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l'esercizio delle libertà garantite da detta disposizione devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento (25).

39. Pertanto, a meno che la Corte non ritenga che i loro effetti siano limitati all'Italia, essa dovrebbe concludere che le disposizioni nazionali di cui trattasi costituiscono una restrizione ai fini dell'articolo 49 TFUE. Infatti, l'introduzione di requisiti più onerosi al fine di ottenere concessioni per i servizi di gioco potrebbe dissuadere le imprese straniere dallo stabilirsi in Italia per tali servizi.

#### **c) Sull'esistenza di una giustificazione adeguata e proporzionata**

40. Si deve poi esaminare se la restrizione alla libertà di stabilimento possa essere giustificata. A tale riguardo, in base a una giurisprudenza costante, la disciplina dei giochi e delle scommesse rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In mancanza di armonizzazione in materia a livello dell'Unione, gli Stati membri godono di

un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che considerano più appropriato (26).

41. Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi e di scommesse e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito (27). In particolare, gli Stati membri hanno il diritto di tendere ad assicurare un livello di tutela particolarmente elevato in questo settore (28). Tuttavia, le restrizioni che gli Stati membri impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione per motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (29).

42. Di conseguenza, al fine di accertare se le restrizioni possano essere giustificate è necessario, da un lato, individuare gli obiettivi perseguiti dalle disposizioni nazionali di cui trattasi e, dall'altro, stabilire se dette disposizioni siano coerenti con il principio di proporzionalità.

43. Sul primo punto, com'è evidente dal testo delle disposizioni nazionali di cui trattasi e dall'ordinanza di rinvio, lo scopo di tali disposizioni era specificamente quello di migliorare la solidità economico-finanziaria dei concessionari e rafforzarne l'affidabilità e l'onorabilità, nonché combattere la criminalità.

44. Data la particolare situazione in cui i concessionari operano, questi sono – senza dubbio – obiettivi legittimi che possono autorizzare una restrizione ai sensi dell'articolo 49 TFUE. La Corte ha sistematicamente dichiarato che lo scopo di garantire che i fornitori di servizi di giochi e scommesse posseggano una capacità economica e finanziaria che consenta loro di far fronte agli obblighi che potrebbero contrarre nei confronti dei vincitori dei giochi, potrebbe costituire un motivo imperativo di interesse generale in grado di giustificare una restrizione alle libertà fondamentali (30). Una simile conclusione era stata raggiunta dalla Corte per quanto riguarda l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo(31)

45. Per quanto riguarda il secondo punto, deve determinarsi, innanzitutto, se le disposizioni nazionali di cui trattasi siano idonee a contribuire al conseguimento di tali obiettivi e, poi, se esse vadano oltre ciò che è necessario a tale fine.

46. Per quanto riguarda il primo di tali aspetti, ritengo che requisiti come l'obbligo di mantenere il rapporto di indebitamento sotto un certo limite e la necessità di chiedere l'autorizzazione preventiva per la destinazione dei profitti a scopi diversi da investimenti legati alle attività oggetto di concessione, siano chiaramente e direttamente connessi all'obiettivo di miglioramento della solidità economico-finanziaria dei concessionari. Il requisito relativo alla destinazione dei profitti mi sembra anche connesso, almeno in una certa misura, allo scopo di combattere la criminalità collegata ai giochi e alle scommesse. Invero, la misura sembra idonea a garantire che i fondi derivanti dalle attività di gioco e scommesse non siano incanalati su altre attività di natura diversa.

47. La sottoposizione ad autorizzazione preventiva per operazioni che implicano mutamenti soggettivi del concessionario, e per i trasferimenti delle partecipazioni detenute dal concessionario che possono comportare una riduzione dell'indice di solidità patrimoniale, sono altresì funzionali al summenzionato obiettivo di garantire la redditività dei concessionari. Infatti, tali misure sono manifestamente destinate a garantire che la necessaria capacità tecnica, economica e finanziaria dei concessionari sia raggiunta non solo quando le concessioni sono rilasciate, ma anche che tale capacità rimanga immutata per la durata della concessione. Ancora, nemmeno gli obiettivi dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica sembrano essere estranei a tali requisiti. Infatti, essi sono pure destinati ad evitare la possibilità che le imprese che potrebbero non soddisfare gli standard etici e professionali possano, direttamente o indirettamente, ottenere le concessioni tramite l'acquisizione di un concessionario.

48. Per quanto concerne, poi, il profilo della proporzionalità *stricto sensu*, rammento che spetta al giudice del rinvio, in linea di principio, stabilire se, alla luce del complesso degli elementi che gli sono portati a conoscenza, le disposizioni nazionali di cui trattasi non eccedano quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito (32).

49. Al fine di fornire una risposta che sia il più possibile utile al giudice del rinvio, la Corte potrebbe tuttavia decidere di fornire informazioni sugli elementi che devono guidare la sua analisi. Tenendo presente il margine di discrezionalità di cui godono le autorità italiane in questo settore, gli elementi che seguono sembrano potenzialmente rilevanti.

50. In primo luogo, l'obbligo di mantenere il rapporto d'indebitamento entro un certo limite – a condizione che tale limite sia ragionevole e non sproporzionato rispetto alla possibile responsabilità di tale impresa nei confronti dei propri clienti – non sembra essere un requisito insormontabile per un operatore affidabile che voglia esercitare l'attività di raccolta di scommesse. Nulla nel fascicolo di causa suggerisce che misure meno restrittive avrebbero potuto essere ugualmente efficaci nel perseguire gli scopi dichiarati.

51. In secondo luogo, il giudice del rinvio dovrebbe considerare il fatto che le disposizioni nazionali di cui trattasi non impongono un divieto totale in relazione alle operazioni di cui all'articolo 1, comma 78, lettera b), punti 8, 9 e 17, della legge 220/10, ma li sottopongono soltanto ad un sistema di autorizzazione preventiva. L'impatto restrittivo di tali disposizioni, che introducono solamente una forma di vigilanza pubblica su alcune operazioni, è quindi limitato. Ciò detto, vorrei ricordare che, secondo costante giurisprudenza, l'istituzione di un regime di previa autorizzazione amministrativa (33).

52. La Commissione sostiene, tuttavia, che un regime di semplice notifica potrebbe essere stato meno restrittivo a tal proposito. Ciò nondimeno, non riesco a capire come un siffatto sistema potrebbe consentire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla normativa italiana con lo stesso livello di efficacia delle disposizioni di cui trattasi. È chiaro che un sistema di autorizzazione preventiva dà all'autorità il potere di reagire immediatamente nei confronti di operazioni che considera problematiche, non consentendo che tali operazioni abbiano luogo o richiedendo ulteriori informazioni prima di prendere qualsiasi decisione a tal riguardo. Invece, un sistema di notifica ha il solo scopo di informare le autorità che determinate operazioni sono state o saranno eseguite, ma non dà alcuno specifico potere di intervento a tali autorità.

53. Infine, per quanto riguarda l'introduzione di sanzioni in caso di violazione dei nuovi requisiti da parte dei concessionari, ritengo che esse costituiscano il completamento necessario dei nuovi requisiti introdotti dalle disposizioni di cui trattasi. Infatti, il loro obiettivo è garantire che gli operatori rispettino tali requisiti. Pertanto, la compatibilità delle sanzioni stabilite nelle disposizioni nazionali di cui trattasi con le norme dell'Unione sulla libera circolazione dipende principalmente da due fattori. In primo luogo, se i requisiti sui quali dette sanzioni sono basati violano l'articolo 49 TFUE, allora anche le sanzioni sarebbero incompatibili con il diritto dell'Unione (34). In secondo luogo, anche se i requisiti fossero compatibili con il diritto dell'Unione, le sanzioni potrebbero tuttavia essere incompatibili con esso per violazione del principio di proporzionalità. Ciò accadrebbe se la sanzione fosse così sproporzionata rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo alle libertà sancite dai trattati (35).

54. Concludendo su tale punto, per quanto riguarda il primo di tali fattori, ho già dichiarato che, a mio parere, i nuovi requisiti non violano l'articolo 49 TFUE. Per quanto riguarda il secondo fattore, spetta al giudice nazionale verificarlo, considerando anche che l'ordinanza di rinvio non contiene alcuna informazione dettagliata sulla natura e sull'importo di tali sanzioni.

#### ***d) Esistenza di un periodo transitorio sufficiente***

55. Il giudice del rinvio sottolinea anche il fatto che la normativa nazionale di cui trattasi non prevede, in favore dei concessionari esistenti, alcun termine di «progressivo adeguamento» ai nuovi requisiti.

56. Devo ammettere che sono alquanto perplesso da tale affermazione. Infatti, emerge proprio dal testo dell'articolo 1, comma 79, della legge n. 220/2010 che i concessionari esistenti hanno 180 giorni per sottoscrivere l'atto di integrazione alla convenzione in essere che includerà i nuovi requisiti. La Global Starnet ha confermato ciò in udienza.



57. A mio avviso, un periodo di sei mesi può difficilmente essere considerato come breve o di scarsa rilevanza.

58. In ogni caso, spetta al giudice nazionale valutare l'adeguatezza di tale periodo, tenendo presente che, nella giurisprudenza della Corte, la necessità di un periodo transitorio – in una situazione come quella di cui al procedimento principale – prima dell'entrata in vigore di nuove restrizioni dipende da una valutazione globale di tutte le circostanze pertinenti. In altre parole, la Corte non ha stabilito che il diritto dell'Unione impone sempre che una normativa nazionale stabilisca un periodo transitorio al fine di permettere agli operatori economici di adattarsi ad un cambiamento di politica in un dato settore del diritto (36). Ciò vale anche per quanto riguarda i servizi di giochi e scommesse (37).

## **2. *Articolo 16 della Carta***

59. Un separato esame delle disposizioni nazionali di cui trattasi dal punto di vista dell'articolo 16 della Carta non è, a mio parere, necessario.

60. In primo luogo, nell'ordinanza di rinvio non c'è alcun elemento o argomento specifico che riguardi in particolare una possibile violazione dell'articolo 16 della Carta. L'ordinanza di rinvio è, infatti, principalmente incentrata su una possibile violazione delle norme dell'Unione relative al mercato interno.

61. In secondo luogo, come la Corte ha già dichiarato, un esame degli effetti restrittivi della normativa nazionale sulla prestazione dei servizi di gioco dal punto di vista, per esempio, dell'articolo 56 TFUE riguarda anche le possibili limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà sanciti negli articoli da 15 a 17 della Carta. Un esame separato a tal titolo non è necessario (38).

## **3. *Il principio di tutela del legittimo affidamento***

62. In ultimo, non vedo come una domanda basata sul legittimo affidamento possa, ai sensi del diritto dell'Unione, essere ritenuta fondata.

63. Innanzitutto, vorrei ricordare che tale affidamento può sorgere soltanto qualora un soggetto abbia ricevuto rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili (39). Ciò implica, da un lato, che le aspettative relative ad una particolare situazione che meritano tutela ai sensi del diritto dell'Unione siano create da un'istituzione europea (40) o da un altro organismo che agisce come «agente» dell'Unione (per esempio, le autorità nazionali incaricate del compito di trasporre e applicare il diritto dell'Unione) (41) e dall'altro, che quelle aspettative siano vanificate da un'istituzione dell'Unione o altro organismo che agisce come «agente» dell'Unione (42).

64. Tuttavia, nella presente causa, nessuna di tali condizioni sembra essere soddisfatta. Da un lato, nessuna rassicurazione è stata fornita da un'istituzione o da un organismo dell'Unione, o dalle autorità nazionali che agiscono come agenti dell'Unione. Dall'altro lato, non c'è stata nessuna misura dell'Unione che abbia leso la situazione della ricorrente nel procedimento principale. Infatti, interrogata all'udienza, la Global Starnet ha confermato che: i) le presunte rassicurazioni derivano unicamente dall'esistenza di una data normativa nazionale (esistente prima dell'adozione delle disposizioni nazionali di cui trattasi), e ii) la presunta violazione deriva dalla mera adozione delle disposizioni nazionali di cui trattasi.

65. Di conseguenza, la situazione di cui trattasi nel procedimento principale, anche in relazione a tale questione, non mostra alcun significativo profilo di rilevanza europea. In tali circostanze una domanda basata sul legittimo affidamento – se fosse accessibile – potrebbe, tutt'al più, essere fondata sul diritto nazionale. In ogni caso, le condizioni richieste ai sensi del diritto dell'Unione perché una tale domanda possa essere accolta, sono manifestamente non soddisfatte.

66. Infatti, la Corte ha costantemente dichiarato che, mancando un chiaro ed espresso impegno da parte dell'autorità competente, un operatore economico prudente ed accorto non può fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (43). Inoltre, nessun siffatto impegno chiaro ed espresso può, come detto sopra, riscontrarsi nella presente causa.

67. Ciò mi sembra ancor più vero nella presente causa, giacché la Global Starnet ha accettato di prendere parte al programma di sperimentazione in cambio della possibilità di rinnovo automatico delle concessioni. A mio parere, la ragione di un periodo di sperimentazione è precisamente di testare, durante uno specifico periodo, il funzionamento di nuovi servizi e l'efficacia e l'adeguatezza delle norme che li disciplinano. Ci si aspetta quindi – e un operatore economico prudente dovrebbe esserne consapevole – che tali norme possano essere modificate dopo la fase di sperimentazione.

68. Noto anche, infine, che la Corte ha deliberato che, almeno in determinate circostanze, le autorità italiane dovevano garantire che sia gli esistenti sia i nuovi concessionari fossero assoggettati alle medesime condizioni, per assicurare che disponessero di uguali opportunità nel mercato (44). In tale contesto, e alla luce della natura sensibile dei servizi di giochi e scommesse, un operatore non può presumere che, per l'intera durata delle proprie concessioni (ed anche meno, quando tali concessioni sono rinnovate), non possa attuarsi alcuna revisione delle norme che regolamentano quelle attività. In altre parole, il solo fatto che determinate norme (specialmente di natura tecnica, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale) siano modificate – anche con riguardo ai concessionari esistenti – non può automaticamente avere come esito una violazione del legittimo affidamento.

#### **4. Conclusioni sulla seconda questione**

69. Alla luce di quanto precede, la risposta alla seconda questione dovrebbe essere che, in base a una corretta interpretazione, gli articoli 49, 56 e 63 TFUE, l'articolo 16 della Carta e il principio generale di tutela del legittimo affidamento non ostano a una normativa nazionale come quella di cui trattasi, che stabilisce nuovi requisiti finanziari, tecnici e professionali applicabili sia ai concessionari esistenti sia ai nuovi concessionari nel settore dei servizi di gioco.

70. Concludendo su questo punto, appare utile sottolineare ancora una volta che, al limite, l'adozione delle misure di cui trattasi può dare adito a questioni di diritto amministrativo o contrattuale italiano – materia su cui spetta ai giudici italiani decidere. Sulla base delle informazioni contenute nel fascicolo, e alla luce degli argomenti adottati dalla Global Starnet, non vedo motivi di incompatibilità di tali misure con il diritto dell'Unione.

### **IV. Conclusione**

71. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato (Italia) nel modo seguente:

- il fatto che una corte costituzionale di uno Stato membro abbia dichiarato una misura nazionale compatibile con la costituzione non ha rilevanza sull'obbligo, imposto ai giudici nazionali di ultima istanza ai sensi dell'articolo 267 TFUE, di rinviare alla Corte una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione, anche se le norme nazionali che stanno alla base del giudizio della corte costituzionale sono analoghe alle pertinenti norme dell'Unione;
- in base a una corretta interpretazione, gli articoli 49, 56 e 63 TFUE, l'articolo 16 della Carta e il principio generale di tutela del legittimo affidamento non ostano a una normativa nazionale come quella di cui trattasi, che stabilisce determinati nuovi requisiti finanziari, tecnici e professionali applicabili sia ai concessionari esistenti sia ai nuovi concessionari nel settore dei servizi di gioco.

---

<sup>1</sup> Lingua originale: l'inglese.

---

<sup>2</sup> V. le mie conclusioni nelle cause Laezza, C-375/14, EU:C:2015:788, paragrafo 2, e Politanò, C-225/15, EU:C:2016:456, paragrafi da 1 a 3, per un esame della giurisprudenza della Corte in tale settore.

---

<sup>3</sup> GURI n. 297 del 21 dicembre 2010.

---

[4](#) L'articolo 1, comma 78, lettera b), punti 4, 8, 9, 17, 23 e 25, della legge 220/2010 e il decreto dell'AAMS saranno in prosieguo indicati come le «disposizioni nazionali di cui trattasi».

---

[5](#) V. sentenze del 16 dicembre 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, punto 88, e del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 41.

---

[6](#) V. sentenze del 27 giugno 1991, Mecanarte, C-348/89, EU:C:1991:278, punti 39, 45 e 46, e del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 45.

---

[7](#) V., a tal proposito, sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 47.

---

[8](#) V., a tal proposito, sentenze del 5 ottobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punto 27, e del 15 gennaio 2013, Križan e a., C-416/10, EU:C:2013:8, punto 68.

---

[9](#) V. sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a., 283/81, EU:C:1982:335 (in prosieguo: la «sentenza Cilfit»).

---

[10](#) Ibid., punto 16.

---

[11](#) Ibid., punto 19.

---

[12](#) Sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428. V. anche sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79.

---

[13](#) Sentenza del 30 settembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513. V. anche sentenze del 28 luglio 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, e del 9 settembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e a., C-160/14, EU:C:2015:565.

---

[14](#) Parere 2/13 (Adesione dell'Unione europea alla CEDU) del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176.

---

[15](#) V. sentenza del 18 luglio 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi e Autorità garante della concorrenza e del mercato, C-136/12, EU:C:2013:489, punto 28 e giurisprudenza citata.

---

[16](#) V. sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 47 e giurisprudenza citata. V. anche le mie conclusioni nelle cause riunite Venturini, da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:529, paragrafi 26 e segg., e nella causa Gullotta e Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, paragrafi 30 e segg.

---

[17](#) V., a tal proposito, sentenze dell'8 settembre 2005, Mobistar e Belgacom Mobile, C-544/03 e C-545/03, EU:C:2005:518 punto 31, e dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 36.

---

[18](#) V. sentenza dell'8 maggio 2014, Pelckmans Turnhout, C-483/12, EU:C:2014:304, punto 25 e giurisprudenza citata.

---

[19](#) Sentenza del 5 ottobre 2004, CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586.

---

[20](#) Conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:187, paragrafi da 23 a 76 (corsivo nell'originale).

---

[21](#) Ibid. paragrafi da 77 a 89.

---

[22](#) Sentenza del 5 ottobre 2004, CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, punti da 8 a 16.

---

[23](#) V., a tal proposito, sentenze del 7 maggio 1997, Pistre e a., da C-321/94 a C-324/94, EU:C:1997:229, punto 45, e del 14 luglio 1988, Smanor, 298/87, EU:C:1988:415, punti da 8 a 10.

---

[24](#) V., a tal proposito, sentenza del 18 novembre 1999, X e Y, C-200/98, EU:C:1999:566, punto 30.

---

[25](#) V. sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 45 e giurisprudenza citata.

---

[26](#) V. sentenza dell'8 settembre 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punto 39 e giurisprudenza citata.

---

[27](#) V., fra tante, sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Baw International, C-42/07, EU:C:2009:519, punto 59.

---

[28](#) V., a tal proposito, sentenza del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 48.

---

[29](#) V. sentenza dell'8 settembre 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punto 40 e giurisprudenza citata.

---

[30](#) Ibid., punto 46.

---

[31](#) Sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punto 32 e giurisprudenza citata.

---

[32](#) Ibid., punto 37 e giurisprudenza ivi citata.

---

[33](#) V. sentenza del 4 febbraio 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 55 e giurisprudenza citata.

---

[34](#) V., tra tante, sentenza del 6 marzo 2007, Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punti da 68 a 71.

---

[35](#) V. sentenza del 5 luglio 2007, Ntioniok e Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punto 54 e giurisprudenza citata.

---

[36](#) V., per analogia, sentenza del 17 luglio 1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, punto 57 e giurisprudenza citata. Cfr. anche le mie conclusioni nella causa Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:102, paragrafi 69 e 70.

---

[37](#) V., a tal proposito, sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punti 76 e segg.

---

[38](#) V. sentenza del 30 aprile 2014, Pflieger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punti da 57 a 60.

---

[39](#) V., tra tante, sentenza del 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione, da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, punto 132 e giurisprudenza citata.

---

[40](#) V. sentenza del 17 marzo 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punto 71 e giurisprudenza citata.

---

[41](#) V., per esempio, sentenze del 20 giugno 2002, Mulligan e a., C-313/99, EU:C:2002:386, punto 48, e dell'11 luglio 2002, Marks & Spencer, C-62/00, EU:C:2002:435, punti da 43 a 47.

---

[42](#) V., a tal proposito, sentenza del 28 marzo 1996, Anglo Irish Beef Processors International e a., C-299/94, EU:C:1996:148, punti 34 e 35.

---

[43](#) V., a tal proposito, sentenza del 10 settembre 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punto 53 e giurisprudenza citata.

---

[44](#) V. sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punti 50 e segg.