

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

19 dicembre 2018 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Articoli 49 e 56 TFUE – Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi – Giochi d’azzardo – Concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa secondo il modello a concessionario unico – Restrizione – Ragioni imperative di interesse generale – Proporzionalità»

Nella causa C-375/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con decisione dell’11 maggio 2017, pervenuta in cancelleria il 21 giugno 2017, nel procedimento

**Stanley International Betting Ltd,**

**Stanleybet Malta ltd.**

contro

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,**

nei confronti di:

**Lottomatica SpA,**

**Lottoitalia Srl,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Prechal, presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Seconda Sezione, C. Toader (relatrice) e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 6 giugno 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Stanley International Betting Ltd, da R. Jacchia, F. Ferraro, A. Terranova e D. Agnello, avvocati;
- per la Stanleybet Malta ltd., da D. Agnello e M. Mura, avvocati;
- per la Lottoitalia Srl, da F. Satta, R. Mastroianni, S. Fidanzia, A. Gigliola, R. Baratta e A. Romano, avvocati;

- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino e P. G. Marrone, avvocati dello Stato;
- per il governo belga, da M. Jacobs e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaeminck, R. Verbeke e J. Van den Bon, advocaten;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho e P. de Sousa Inês, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da H. Tserepa-Lacombe, G. Gattinara e P. Ondrůšek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 settembre 2018, ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, dei principi di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità, nonché della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede la Stanley International Betting Ltd, società registrata nel Regno Unito, e la Stanleybet Malta Ltd., sua controllata con sede a Malta (in prosieguo, congiuntamente: la «Stanley»), contrapposte al Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia) e all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Italia) (in prosieguo: l'«ADM»), in merito alla legittimità della procedura di gara organizzata ai fini dell'affidamento, in Italia, della concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa (in prosieguo: il «gioco del lotto»).

#### **Contesto normativo**

##### *Diritto dell'Unione*

- 3 Il considerando 1 della direttiva 2014/23 enuncia quanto segue:
 

«L'assenza di una chiara normativa che disciplini a livello dell'Unione l'aggiudicazione dei contratti di concessione dà luogo a incertezza giuridica, ostacola la libera fornitura di servizi e provoca distorsioni nel funzionamento del mercato interno. (...) Un quadro giuridico idoneo, equilibrato e flessibile per l'aggiudicazione di concessioni garantirebbe un accesso effettivo e non discriminatorio al mercato a tutti gli operatori economici dell'Unione assicurando altresì la certezza giuridica e favorendo quindi gli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi strategici per i cittadini. Tale quadro giuridico consentirebbe inoltre di fornire maggiore certezza giuridica agli operatori economici e potrebbe costituire una base e uno strumento per aprire maggiormente i mercati internazionali degli appalti pubblici e rafforzare gli scambi commerciali mondiali. (...)».
- 4 L'articolo 51 di tale direttiva, intitolato «Recepimento», prevede, al paragrafo 1, primo comma, prima frase, quanto segue:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 18 aprile 2016».

5 L'articolo 54 della citata direttiva, intitolato «Entrata in vigore», recita:

«La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

La presente direttiva non si applica all'aggiudicazione di concessioni per le quali è stata presentata un'offerta o che sono state aggiudicate prima del 17 aprile 2014».

### ***Diritto italiano***

*La legge del 2 agosto 1982, n. 528, recante «Ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto»*

6 Ai sensi dell'articolo 1 della legge del 2 agosto 1982, n. 528, recante «Ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto» (GURI n. 222, del 13 agosto 1982), l'esercizio del gioco del lotto è riservato allo Stato ed il servizio del lotto è affidato in gestione all'ADM.

La legge n. 190/2014

7 L'articolo 1, comma 653, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) (supplemento ordinario alla GURI n. 300, del 29 dicembre 2014; in prosieguo: la «legge n. 190/2014»), recita:

«In vista della scadenza della concessione vigente, per garantire la tutela degli interessi pubblici nelle attività di raccolta del gioco, la gestione del servizio del gioco del Lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, per la sua raccolta sia attraverso la rete dei concessionari (...), sia a distanza, è affidata in concessione aggiudicata dall'[ADM], nel rispetto dei principi e delle regole europee e nazionali, ad una qualificata impresa con pregresse esperienze nella gestione o raccolta di gioco, con sede legale in uno degli Stati dello Spazio economico europeo, munita di idonei requisiti di affidabilità morale, tecnica ed economica, scelta mediante procedura di selezione aperta, competitiva e non discriminatoria. La procedura è indetta alle seguenti condizioni essenziali:

- a) durata della concessione di nove anni, non rinnovabile;
- b) selezione basata sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e, quanto alla componente prezzo, base d'asta, per le offerte al rialzo, di 700 milioni di euro;
- c) versamento del prezzo indicato nell'offerta del concorrente risultato primo in graduatoria nella misura di 350 milioni di euro, all'atto dell'aggiudicazione, nell'anno 2015, nella misura di 250 milioni di euro nell'anno 2016, all'atto dell'effettiva assunzione del servizio del gioco da parte dell'aggiudicatario, e nella misura residua nell'anno 2017, entro il 30 aprile di tale anno;
- d) facoltà per il concessionario aggiudicatario di utilizzare la rete di telecomunicazioni per prestazioni, dirette o indirette, di servizi diversi dalla raccolta del gioco del Lotto e degli altri giochi numerici a quota fissa purché compatibili con la raccolta stessa a giudizio dell'[ADM];

- e) aggio per il concessionario pari al 6 per cento della raccolta;
- f) obbligo di aggiornamento tecnologico del sistema della rete e dei terminali di gioco secondo standard qualitativi che garantiscano la massima sicurezza ed affidabilità, secondo il piano d'investimento che costituisce parte dell'offerta tecnica;
- g) obbligo per il concessionario di versamento annuale all'erario delle somme comunque eventualmente non investite secondo il piano di cui alla lettera f);
- h) obbligo per ciascun concorrente di effettuare, all'atto della partecipazione alla procedura selettiva, un versamento a favore [dell'ADM] pari all'importo dei compensi di cui al comma 654, con diritto alla restituzione esclusivamente per quelli diversi dall'aggiudicatario».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

- 8 Risulta dal fascicolo in possesso della Corte che, in Italia, il gioco del lotto è organizzato dallo Stato in base a un duplice regime di concessioni, il primo avente ad oggetto la raccolta delle giocate, affidato ad una pluralità di ricevitorie sulla base del modello a più concessionari (modello multiproviding non esclusivo), e il secondo riguardante i servizi di estrazione dei numeri e la gestione automatizzata della rete di raccolta, la quale era in precedenza affidata mediante attribuzione diretta alla Lottomatica SpA.
- 9 All'avvicinarsi della data di scadenza di quest'ultima attribuzione, ossia l'8 giugno 2016, l'ADM si è vista conferire il compito di organizzare la gara per l'affidamento di una nuova concessione, le cui condizioni generali essenziali erano dettate dall'articolo 1, comma 653, della legge n. 190/2014.
- 10 A questo scopo, un bando di gara è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, il 17 dicembre 2015, e nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, il 21 dicembre 2015. Il bando stabiliva quale termine per la presentazione delle offerte il 16 marzo 2016 e indicava, a titolo di entità economica della concessione, una somma corrispondente alla raccolta registrata nel corso dell'anno 2014, ossia EUR 6 600 000 000.
- 11 Oltre alle condizioni essenziali stabilite dal bando di gara, il capitolato d'oneri prevedeva, al punto 5.3, quale requisito di capacità economica e finanziaria che i candidati erano tenuti a soddisfare, la realizzazione, nel triennio 2012-2014 oppure nel triennio 2013-2015, di un fatturato complessivo almeno pari a EUR 100 milioni afferente le attività di gestione o raccolta di gioco.
- 12 Per quanto riguarda i requisiti di capacità tecnica, il punto 5.4, lettera a), del capitolato d'oneri esigeva «[la] realizzazione complessiva, in ognuno degli ultimi tre esercizi chiusi del triennio 2012/2014 oppure del triennio 2013/2015, di una raccolta di gioco pari ad almeno [EUR 350 milioni] relativamente a tipologie di giochi effettuati tramite terminali di gioco», e precisava che, «[n]el caso in cui il candidato operi nel settore da meno di tre anni ma da almeno 18 mesi, il valore della raccolta sarà rapportato proporzionalmente al periodo di effettiva raccolta».
- 13 In virtù del punto 11 del citato capitolato d'oneri, spettava al candidato all'affidamento presentare un piano di investimenti, un progetto organizzativo e un progetto di sviluppo.

- 14 Ai sensi del punto 12.4 del capitolato d'oneri, l'offerta economica consisteva «nell'offerta al rialzo sull'importo minimo a base d'asta previsto in EUR 700 milioni», con la precisazione che le offerte al rialzo dovevano essere formulate con un importo minimo di EUR 3 milioni. Il punto 15.3 del capitolato d'oneri prevedeva l'aggiudicazione della concessione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- 15 Lo schema di atto di convenzione per il rapporto di concessione dell'esercizio della gestione del servizio del gioco del lotto (in prosieguo: lo «schema di convenzione») indicava, all'articolo 22, comma 1, che, «[a]l termine del periodo di concessione, il concessionario devolve [all'ADM], senza alcun onere a carico della stessa e a sua richiesta, tutti i beni materiali e immateriali che costituiscono la rete costituita dai punti di raccolta fisici nonché la proprietà dell'intero sistema automatizzato, comprensivo della disponibilità dei locali, delle apparecchiature, ivi compresi i terminali presso tutti i punti di raccolta, degli impianti, delle strutture dei programmi degli archivi e di quanto altro occorre per il completo funzionamento, gestione e funzionalità del sistema stesso risultante dall'ultimo inventario approvato [dall'ADM]».
- 16 L'articolo 30 di detto schema di convenzione, il quale definiva le cause di revoca e di decadenza della concessione, enunciava, al comma 2, quanto segue:
- «L'ADM, ai fini della tutela degli interessi erariali e dei consumatori, procede alla decadenza dalla concessione (...) anche nei casi in cui:
- (...)
- h) (...) per ogni ipotesi di reato per il quale sia stato disposto il rinvio a giudizio e che [l'ADM], in ragione della sua natura, della gravità, delle modalità di esecuzione e della connessione con l'oggetto dell'attività affidata in concessione, valuti tale da far escludere l'affidabilità, la professionalità e l'idoneità morale del concessionario (...)
- (...)
- k) il concessionario viola la normativa in materia di repressione del gioco anomalo, illecito e clandestino ed, in particolare, quando in proprio od attraverso società controllate o collegate ovunque ubicate, commercializzi sul territorio italiano altri giochi assimilabili al gioco del Lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa senza averne il prescritto titolo ovvero ad altri giochi vietati dall'ordinamento italiano;
- (...))».
- 17 Con decisione del 16 maggio 2016, la concessione è stata attribuita alla Lottoitalia Srl, tenendo presente che quest'ultima aveva partecipato alla procedura di selezione nell'ambito di un raggruppamento temporaneo di imprese composto da Lottomatica e da altre tre società.
- 18 La Stanley opera in Italia nel settore delle scommesse a quota fissa, per il tramite di operatori denominati «centri di trasmissione dati» (in prosieguo: i «CTD»), i quali forniscono servizi di scommesse sportive.
- 19 La Stanley, avendo ritenuto che le fosse stato impedito di partecipare alla gara per l'affidamento della concessione della gestione del servizio del gioco del lotto, ha proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), un ricorso per l'annullamento degli atti della procedura di selezione, contestando la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'articolo 1, comma 653, della legge n. 190/2014, nonché di alcuni

requisiti di partecipazione alla gara previsti nel capitolato d'oneri e nello schema di convenzione.

- 20 Con sentenza del 21 aprile 2016, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso proposto dalla Stanley.
- 21 Secondo tale giudice, il gioco del lotto differisce notevolmente dagli altri giochi, in quanto è l'unico gioco in cui lo Stato assume il rischio d'impresa e perché esso si caratterizza per la distinzione tra la fase della raccolta delle giocate e quella della gestione del gioco. Tali differenze giustificerebbero la scelta del modello a concessionario unico (modello monoproducing esclusivo) per la gestione del servizio del gioco del lotto, modello che garantirebbe una riduzione delle spese connesse al coordinamento delle attività di una pluralità di concessionari e che favorirebbe una minore competizione all'interno del mercato e dunque una gestione responsabile del gioco.
- 22 Detto giudice ha affermato che i requisiti di partecipazione alla gara erano adeguati e proporzionati all'oggetto della prestazione per la quale era stata indetta la gara, nella misura in cui le statistiche evidenziavano che la raccolta delle puntate dei giochi numerici a quota fissa negli ultimi cinque esercizi era stata sempre superiore a EUR 6 miliardi annui ed aveva conseguentemente generato un fatturato per il concessionario di EUR 400 milioni circa. D'altronde, il giudice di primo grado ha precisato che almeno quindici operatori del settore soddisfacevano i suddetti requisiti.
- 23 La Stanley ha proposto dinanzi al Consiglio di Stato (Italia) un ricorso inteso a ottenere la riforma di detta sentenza.
- 24 A sostegno di tale ricorso, la Stanley contesta la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'applicazione al gioco del lotto – diversamente da quanto previsto per gli altri giochi, i concorsi a pronostici e le scommesse – del modello a concessionario unico. Essa sostiene che i requisiti di partecipazione alla gara, segnatamente l'importo a base d'asta, ed i casi di possibile decadenza dalla concessione erano sproporzionati e costituivano un mezzo per dissuaderla dal partecipare alla gara. La Stanley sostiene che la devoluzione a titolo gratuito della rete all'ADM, al termine della concessione, confligge con la giurisprudenza risultante dalla sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60).
- 25 Ritenendo che la controversia di cui al procedimento principale sollevasse una questione di interpretazione del diritto dell'Unione che, allo stato attuale, non trova una risposta nella giurisprudenza, il giudice del rinvio ha ritenuto necessario interrogare la Corte al riguardo.
- 26 Alla luce di tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se il diritto dell'Unione – e, in particolare, il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi nonché i principi di non discriminazione, trasparenza, libertà di concorrenza, proporzionalità e coerenza – debba essere interpretato nel senso che osta ad una disciplina come quella posta dall'articolo 1, comma 653, della legge [n. 190/2014] e dai relativi atti attuativi, che prevede un modello di concessionario monoproducing esclusivo in relazione al servizio del gioco del Lotto, e non già per altri giochi, concorsi pronostici e scommesse.
  - 2) Se il diritto dell'Unione – e, in particolare, il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi e la direttiva [2014/23], nonché i principi di non discriminazione, trasparenza, libertà di concorrenza, proporzionalità e coerenza – debba essere

interpretato nel senso che osta ad un bando di gara che prevede una base d'asta di gran lunga superiore ed ingiustificata rispetto ai requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativi, del tipo di quelli previsti dai punti 5.3, 5.4, 11, 12.4 e 15.3 del capitolato d'oneri della gara per l'assegnazione della concessione del gioco del Lotto.

- 3) Se il diritto dell'Unione – e, in particolare, il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi e la direttiva [2014/23], nonché i principi di non discriminazione, trasparenza, libertà di concorrenza, proporzionalità e coerenza – debba essere interpretato nel senso che osta ad una disciplina che prevede l'imposizione di un'alternatività di fatto fra divenire assegnatari di una nuova concessione e continuare ad esercitare la libertà di prestazione dei diversi servizi di scommessa su base transfrontaliera, alternatività del tipo di quella che discende dall'articolo 30 dello Schema di Convenzione, così che la decisione di partecipare alla gara per l'attribuzione della nuova concessione comporterebbe la rinuncia all'attività transfrontaliera, nonostante la legittimità di quest'ultima attività sia stata riconosciuta più volte dalla [Corte]».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### ***Sulla ricevibilità***

- 27 La Lottoitalia nonché il governo italiano ritengono che la domanda di pronuncia pregiudiziale debba essere dichiarata irricevibile in quanto la decisione di rinvio si limita a riprodurre i quesiti sollevati dalla Stanley, senza esporre le ragioni che hanno indotto il giudice nazionale a rivolgersi alla Corte e senza dimostrare la necessità dei quesiti stessi.
- 28 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo una consolidata giurisprudenza, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale, qualora il problema prospettato sia di natura ipotetica, oppure quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza dell'8 settembre 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punto 22 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 29 Risulta parimenti da una giurisprudenza costante che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto fattuale e normativo in cui si inseriscono le questioni da lui sollevate, o che esso, quanto meno, spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. La decisione di rinvio deve inoltre indicare i motivi precisi che hanno indotto il giudice nazionale ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessaria la presentazione di una questione pregiudiziale alla Corte (sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 27 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 30 Nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale definisce in maniera sufficiente il contesto giuridico e fattuale della controversia di cui al procedimento principale. Inoltre, le indicazioni fornite dal giudice del rinvio quanto alla rilevanza delle questioni sollevate ai fini della decisione sulla controversia permettono di valutare la portata di tali questioni e di

fornire ad esse una risposta utile, come confermato anche dalle osservazioni scritte depositate dai governi belga e portoghese.

31 Peraltro, come ricordato al punto 3 delle raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU 2018, C 257, pag. 1), la competenza della Corte a statuire in via pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione è esercitata su iniziativa esclusiva dei giudici nazionali, a prescindere dal fatto che le parti del procedimento principale abbiano chiesto o meno di adire la Corte. Poiché il giudice nazionale investito di una controversia è chiamato ad assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, spetta a tale giudice, e a lui solo, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emanare la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte.

32 Alla luce di tali circostanze, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

### *Nel merito*

33 Con le sue tre questioni, il giudice del rinvio si interroga, in sostanza, in merito alla compatibilità con gli articoli 49 e 56 TFUE e con i principi di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità, nonché con le disposizioni della direttiva 2014/23, della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale e di alcune disposizioni degli atti adottati ai fini della sua applicazione.

### *Sull'applicabilità ratione temporis della direttiva 2014/23*

34 In via preliminare, occorre far osservare che, in conformità di una costante giurisprudenza, formatasi in materia di appalti pubblici e applicabile per analogia in materia di concessione di servizi, la direttiva applicabile è, in linea di principio, quella in vigore alla data in cui l'amministrazione aggiudicatrice sceglie il tipo di procedura che essa seguirà e risolve definitivamente la questione se sussista o meno l'obbligo di indire preventivamente una gara per l'aggiudicazione di un appalto pubblico. Sono, invece, inapplicabili le disposizioni di una direttiva il cui termine di recepimento sia scaduto dopo tale data (v., per analogia, sentenza del 7 aprile 2016, Partner Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, punto 83 e la giurisprudenza ivi citata).

35 Nel caso di specie, il bando di gara controverso nel procedimento principale è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 17 dicembre 2015, ossia prima della scadenza, in data 18 aprile 2016, del termine per la trasposizione della direttiva 2014/23, senza che peraltro risulti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 30 delle sue conclusioni, che tale trasposizione fosse già stata effettuata nell'ordinamento nazionale al momento della pubblicazione di cui sopra.

36 Date tali circostanze, la direttiva suddetta non è applicabile ratione temporis nella controversia di cui al procedimento principale.

### *Sulla prima questione*

37 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio intende sapere, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda, per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto, un modello a concessionario unico, a



differenza degli altri giochi, dei concorsi pronostici e delle scommesse, ai quali si applica un modello a più concessionari.

- 38 Come più volte affermato dalla Corte, una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, la quale subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e preveda varie ipotesi di decadenza dalla concessione costituisce un ostacolo alle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (sentenze del 16 febbraio 2012, *Costa e Cifone*, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 70, nonché del 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 46).
- 39 Ciò vale indipendentemente dal fatto che venga utilizzato un modello a concessionario unico oppure un modello a più concessionari. Di conseguenza, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, le decisioni di subordinare l'attività in questione all'ottenimento di una concessione e di seguire una pubblica procedura di aggiudicazione secondo il modello a concessionario unico devono costituire l'oggetto di un esame alla luce degli articoli sopra citati.
- 40 Ai fini di tale esame, occorre ricordare che, se certo, in assenza di un'armonizzazione a livello dell'Unione nel settore dei giochi d'azzardo, gli Stati membri restano liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in questa materia, godendo al contempo di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di protezione dei consumatori e dell'ordine sociale che essi considerano più appropriato, le restrizioni che detti Stati impongono devono però soddisfare le prescrizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione sulla scorta di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punti 39 e 40 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 41 Di conseguenza, occorre verificare se una siffatta restrizione possa essere ammessa a titolo di misure derogatorie, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, oppure possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza del 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 47 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 42 Nel caso di specie, per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla normativa in discussione nel procedimento principale, il governo italiano sostiene che la scelta del modello a concessionario unico rispondeva segnatamente all'esigenza di convogliare il gioco in un circuito controllato, nonché ad una logica di gestione responsabile, creando una minore competizione all'interno di questo mercato particolare. Detto governo aggiunge che vi erano anche ragioni a carattere tecnico che rendevano necessaria una simile scelta, in quanto il modello alternativo, ossia quello a più concessionari, avrebbe presupposto un doppio livello di controllo per il tramite di un'entità chiamata a coordinare e a unificare le attività dei diversi concessionari, e tale struttura avrebbe determinato una moltiplicazione dei costi.
- 43 A questo proposito, come la Corte ha precedentemente ricordato nella propria giurisprudenza sui giochi d'azzardo, la protezione dei consumatori e la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco possono essere qualificate come motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare delle restrizioni alle libertà fondamentali riconosciute dagli articoli 49 e 56 TFUE (v., in tal senso, sentenza

del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 48 nonché la giurisprudenza ivi citata).

44 Per contro, come del pari riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte, gli inconvenienti amministrativi e le ragioni economiche non costituiscono un motivo atto a giustificare un ostacolo ad una libertà fondamentale garantita dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 30 giugno 2011, Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, punti 48 e 52 nonché la giurisprudenza ivi citata).

45 Tuttavia, in una causa portata dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio (sentenza del 30 aprile 2014, Pflieger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 47 nonché la giurisprudenza ivi citata).

46 Inoltre, spetta altresì al giudice del rinvio, seppur tenendo conto delle indicazioni fornite dalla Corte, verificare se le restrizioni imposte dallo Stato membro interessato soddisfino le prescrizioni scaturenti dalla giurisprudenza della Corte per quanto attiene alla loro proporzionalità (sentenza del 30 aprile 2014, Pflieger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 48 nonché la giurisprudenza ivi citata).

47 Nel caso di specie, se uno degli obiettivi della normativa controversa nel procedimento principale consiste effettivamente, come sostenuto dal governo italiano, nel ridurre la competizione all'interno del particolare mercato della gestione del servizio del gioco del lotto, il modello a concessionario unico sembra allora essere idoneo a raggiungere tale obiettivo.

48 Infatti, risulta dalla giurisprudenza della Corte che, a differenza di quanto avviene nel caso dell'instaurazione di una concorrenza libera e non falsata all'interno di un mercato tradizionale, l'applicazione di una siffatta concorrenza nel mercato assai specifico dei giochi d'azzardo, ossia tra più operatori che siano autorizzati a gestire gli stessi giochi d'azzardo, può comportare un effetto pregiudizievole, legato al fatto che tali operatori sarebbero inclini a rivaleggiare per inventiva al fine di rendere la loro offerta più attraente di quella dei loro concorrenti, con conseguente aumento delle spese dei consumatori legate al gioco nonché dei rischi di loro dipendenza dal gioco stesso (sentenza del 30 aprile, Pflieger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 46 nonché la giurisprudenza ivi citata).

49 Inoltre, dato che la scelta delle modalità di organizzazione e di controllo delle attività di gestione e di pratica dei giochi d'azzardo incombe alle autorità nazionali nell'esercizio del loro potere discrezionale, la circostanza che uno Stato membro abbia scelto per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto un sistema a concessionario unico, a differenza dei sistemi utilizzati, in questo medesimo Stato membro, per quanto riguarda l'organizzazione del mercato degli altri giochi d'azzardo, non può, di per sé sola, avere alcun influsso sulla valutazione della proporzionalità della normativa in discussione nel procedimento principale, stante che questa deve essere valutata unicamente alla luce degli obiettivi che essa persegue.

50 Infatti, tale diversità di regimi giuridici non è, di per sé, in grado di far venir meno l'idoneità di un siffatto sistema a concessione unica a raggiungere l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza da quest'ultimo, per il quale detto sistema è stato istituito (v., per analogia, sentenza del 28

febbraio 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata).

51 Tuttavia, un sistema dualistico di organizzazione del mercato dei giochi d'azzardo potrà rivelarsi contrario all'articolo 56 TFUE qualora si constati che le autorità competenti conducono politiche intese ad incoraggiare la partecipazione a giochi d'azzardo, diversi da quelli rientranti nel sistema a concessione unica, anziché volte a ridurre le occasioni di gioco e a limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico, cosicché l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza dal gioco, che era alla base dell'istituzione del sistema a concessione unica, non può più essere efficacemente perseguito mediante quest'ultimo (v., per analogia, sentenza del 28 febbraio 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata).

52 Un siffatto sistema dualistico è invece compatibile con l'articolo 56 TFUE qualora il giudice del rinvio accerti che la normativa restrittiva della libera prestazione dei servizi persegue effettivamente, in modo coerente e sistematico, gli obiettivi fatti valere dallo Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 33).

53 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda, per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto, un modello a concessionario unico, a differenza degli altri giochi, dei concorsi pronostici e delle scommesse, ai quali si applica un modello a più concessionari, a condizione che il giudice nazionale accerti che la normativa interna persegue effettivamente in modo coerente e sistematico i legittimi obiettivi fatti valere dallo Stato membro interessato.

#### *Sulla seconda questione*

54 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio si chiede, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché i principi di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale e agli atti adottati per la sua applicazione, come quelli in discussione nel procedimento principale, i quali prevedano, per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto, un importo a base d'asta elevato rispetto agli altri requisiti di capacità economica e finanziaria nonché tecnico-organizzativa.

55 A questo proposito, occorre far osservare che tanto l'esigenza di un contratto di concessione quanto i requisiti di partecipazione previsti nel bando di gara in questione, tra i quali figura l'importo a base d'asta, sono idonei a rendere meno attraente l'esercizio della libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE, e devono pertanto essere giustificati e soddisfare le condizioni imposte dal principio di proporzionalità.

56 Risulta del pari da una consolidata giurisprudenza che, nell'attribuire una concessione, quale quella in discussione nel procedimento principale, l'autorità concedente è tenuta ad un obbligo di trasparenza, consistente in particolare nel garantire, a beneficio di qualsiasi potenziale candidato, un livello di pubblicità adeguato, tale da consentire l'apertura della concessione alla concorrenza nonché il controllo dell'imparzialità delle procedure di

attribuzione (sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 72 nonché la giurisprudenza ivi citata).

- 57 Il principio di trasparenza, che costituisce un corollario del principio di uguaglianza, mira, in tale contesto, essenzialmente ad assicurare che qualsiasi operatore interessato possa decidere di partecipare a pubbliche gare sulla base dell'insieme delle informazioni pertinenti, nonché a garantire l'assenza di qualsiasi rischio di favoritismo e di arbitrio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Detto principio implica che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca, in modo tale per cui, da un lato, sia consentito a tutti i candidati ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e di interpretarle nella stessa maniera e, dall'altro, siano fissati dei limiti al potere discrezionale dell'autorità concedente e quest'ultima sia messa in grado di verificare effettivamente se le offerte dei candidati rispondono ai criteri disciplinanti la procedura in questione (sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 73 nonché la giurisprudenza citata).
- 58 Il valore del contratto costituisce un elemento essenziale di informazione, che deve dunque, nel rispetto del principio di trasparenza, figurare, quanto meno in misura stimata, nel bando di gara. Come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, il valore stimato del contratto deve, inoltre, essere fondato su criteri oggettivi.
- 59 Nel caso di specie, pur essendo esatto, come rileva la Stanley, che la base d'asta del contratto in discussione nel procedimento principale ammontava, ai sensi dell'articolo 1, comma 653, lettera b), della legge n. 190/2014, a EUR 700 milioni, ossia all'incirca il doppio del requisito di capacità economica e finanziaria previsto al punto 5.3 del capitolato d'oneri, occorre far osservare che quest'ultimo requisito, il quale si riferiva unicamente alla raccolta realizzata dall'operatore economico in passato, non è tale da influire sul carattere oggettivo del valore stimato del contratto.
- 60 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 61 e 62 delle sue conclusioni, detto valore deve essere valutato anche in rapporto all'entità economica assai elevata della concessione, pari a EUR 6 600 milioni annui, ed all'aggio annuale riconosciuto al concessionario per la gestione del servizio pari al 6% delle somme raccolte, ossia EUR 400 milioni circa, nonché in rapporto alla possibilità di cui disponevano gli eventuali candidati a partecipare alla procedura come raggruppamenti di imprese. D'altronde, riguardo a quest'ultimo punto, risulta dalla sentenza del 21 aprile 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio che almeno quindici operatori del settore soddisfacevano tale criterio per poter partecipare alla gara.
- 61 In aggiunta, l'articolo 1, comma 653, lettera c), della legge n. 190/2014 prevedeva un pagamento scaglionato in tre rate, nel corso degli anni 2015-2017, del prezzo indicato nell'offerta del concorrente risultato vincitore.
- 62 Alla luce di quanto sopra esposto, risulta dunque che l'importo a base d'asta in discussione nel procedimento principale è stato formulato in maniera chiara, precisa e univoca e che sembra essere oggettivamente giustificato.
- 63 Occorre nondimeno aggiungere che, come risulta dalla giurisprudenza citata al punto 46 della presente sentenza, la verifica finale del carattere proporzionato della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale spetta al giudice nazionale. Lo stesso vale per quanto riguarda la conformità di questa stessa normativa al principio di trasparenza.

64 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché i principi di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale e agli atti adottati per la sua applicazione, come quelli in discussione nel procedimento principale, i quali prevedano, per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto, un importo a base d'asta elevato, a condizione che tale importo sia formulato in maniera chiara, precisa e univoca e sia oggettivamente giustificato, aspetti questi la cui verifica incombe al giudice nazionale.

*Sulla terza questione*

65 La terza questione sollevata dal giudice del rinvio sembra fondarsi sul postulato secondo cui la Corte avrebbe riconosciuto nella propria giurisprudenza la legittimità della gestione delle attività connesse a giochi d'azzardo in regime di libera prestazione per il tramite dei CTD.

66 A questo proposito, occorre far osservare come la Corte abbia approvato nel settore dei giochi d'azzardo il ricorso al sistema delle concessioni, ritenendo che quest'ultimo possa costituire un meccanismo efficace che consente di controllare gli operatori attivi in questo settore, allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2013, *Biasci e a.*, C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 24 nonché la giurisprudenza ivi citata).

67 La Corte, pur avendo constatato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di alcune disposizioni delle gare avviate per l'attribuzione di contratti di concessione di servizi connessi ai giochi d'azzardo, non si è pronunciata sulla legittimità della gestione delle attività connesse a giochi d'azzardo in regime di libera prestazione per il tramite dei CTD in quanto tale.

68 Tenuto conto di questa precisazione, occorre riformulare la terza questione nel senso che, tramite essa, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché i principi di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disposizione, come quella in discussione nel procedimento principale, contenuta in uno schema di convenzione per il rapporto di concessione predisposto per una pubblica gara, e la quale preveda la decadenza dalla concessione per la gestione del servizio del gioco del lotto:

- in presenza di qualsiasi ipotesi di reato per il quale sia stato disposto il rinvio a giudizio e che l'amministrazione aggiudicatrice, in ragione della sua natura, della gravità, delle modalità di esecuzione e della connessione con l'oggetto dell'attività affidata in concessione, valuti tale da far escludere l'affidabilità, la professionalità e l'idoneità morale del concessionario,
- oppure qualora il concessionario violi la normativa in materia di repressione del gioco anomalo, illecito e clandestino ed, in particolare, quando in proprio od attraverso società controllate o collegate ovunque ubicate commercializzi altri giochi assimilabili al gioco del lotto senza averne il prescritto titolo.

69 Come si è ricordato ai punti da 38 a 40 della presente sentenza, una normativa nazionale che subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e preveda varie ipotesi di decadenza dalla concessione stessa costituisce un ostacolo alle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE. Pertanto, per poter essere dichiarate compatibili con tali articoli, le clausole di decadenza devono essere giustificate da motivi imperativi di

interesse generale e soddisfare il criterio della proporzionalità. Dette clausole devono, inoltre, rispettare il principio di trasparenza ricordato ai punti 56 e 57 della presente sentenza.

- 70 È alla luce di tali considerazioni che occorre rispondere alla terza questione pregiudiziale.
- 71 Per quanto riguarda, in primo luogo, la clausola di decadenza dal contratto di concessione a motivo di un rinvio a giudizio, prevista all'articolo 30, comma 2, lettera h), dello schema di convenzione, risulta dalla giurisprudenza della Corte che, nel settore particolare dei giochi d'azzardo, l'esclusione di un operatore economico a motivo della commissione di un reato connesso con l'oggetto dell'attività affidata in concessione può essere, in linea di principio, considerata come una misura giustificata dall'obiettivo della lotta contro la criminalità (v., in tal senso, sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 76 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 72 Tuttavia, poiché la decadenza da una concessione costituisce una misura particolarmente grave per il concessionario, quest'ultimo deve essere in grado di valutare con certezza il rischio che gli venga inflitta una sanzione siffatta. A questo scopo, è necessario che le circostanze nelle quali tale sanzione può essere applicata siano enunciate in modo chiaro, preciso e univoco (v., in tal senso, sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punti 77 e 78).
- 73 Nel caso di specie, la clausola contenuta all'articolo 30, comma 2, lettera h), dello schema di convenzione sembra rispondere a tale requisito, fatte salve le verifiche che competono al giudice del rinvio.
- 74 Occorre far osservare infatti che, da un lato, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni, detta clausola descrive in maniera succinta ma chiara le condizioni che devono essere soddisfatte prima che l'ADM decida di pronunciare la decadenza, di modo che un candidato ragionevolmente avveduto e normalmente diligente non può incontrare difficoltà a comprendere l'ambito di applicazione e la portata della clausola stessa.
- 75 Dall'altro lato, poiché i presupposti per il rinvio a giudizio sono disciplinati nell'ordinamento italiano dalle norme del codice di procedura penale, essi sono accessibili e prevedibili per la generalità degli operatori.
- 76 Quanto alla questione se tale clausola soddisfi anche le prescrizioni derivanti dal principio di proporzionalità, risulta da una consolidata giurisprudenza che le restrizioni imposte della normativa nazionale non devono andare oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2003, Gambelli e a., C-243/01, EU:C:2003:597, punto 72). Pertanto, se certo le amministrazioni aggiudicatrici devono, in linea di principio, essere in grado di pronunciare la decadenza da un contratto di concessione nel caso in cui l'affidabilità del concessionario venga rimessa in discussione, segnatamente, a causa della commissione di un reato connesso con l'oggetto dell'attività affidata in concessione, detta facoltà deve però essere rigorosamente disciplinata affinché sia proporzionata all'obiettivo della lotta contro la criminalità.
- 77 Nel caso di specie, il margine di discrezionalità di cui dispone l'ADM al fine di pronunciare la decadenza dal contratto di concessione sulla base della clausola prevista all'articolo 30, comma 2, lettera h), dello schema di convenzione incontra un limite duplice. Infatti, in primis, la decadenza presuppone il previo intervento di un'autorità giudiziaria indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice, la quale, a seguito di una domanda del pubblico

ministero, formuli un'imputazione fondata su un complesso di indizi probanti raccolti nell'ambito di un'indagine penale. In secundis, la decadenza presuppone che il reato commesso sia connesso con l'oggetto dell'attività affidata in concessione.

- 78 Alla luce di quanto sopra esposto, una clausola quale quella contenuta all'articolo 30, comma 2, lettera h), dello schema di convenzione non sembra andare oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, ossia la lotta contro la criminalità, circostanza questa che spetta però al giudice del rinvio verificare.
- 79 Tale conclusione non è inficiata dal punto 81 della sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80), secondo il quale un'esclusione dal mercato tramite la decadenza dalla concessione dovrebbe, in via di principio, essere considerata proporzionata all'obiettivo della lotta contro la criminalità unicamente nel caso in cui essa sia fondata su una sentenza avente autorità di cosa giudicata e riguardante un reato sufficientemente grave.
- 80 Infatti, se anche, in via di principio, la decadenza interviene, in maniera automatica, quando una sentenza avente autorità di cosa giudicata sia stata pronunciata a motivo della commissione di un reato connesso con l'oggetto dell'attività affidata in concessione, tale circostanza non esclude la possibilità di conferire all'amministrazione aggiudicatrice la facoltà di pronunciare la decadenza in assenza di una sentenza definitiva ove siano soddisfatte condizioni rigorosamente disciplinate dalla legge.
- 81 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la clausola di decadenza prevista all'articolo 30, comma 2, lettera k), dello schema di convenzione, il divieto ivi previsto di commercializzazione nel territorio italiano di altri giochi assimilabili a quello del lotto senza aver ottenuto il titolo necessario a tal fine, ovvero ad altri giochi vietati dal diritto italiano, costituisce anch'esso una misura destinata a lottare contro il gioco irregolare, il che costituisce senz'altro un obiettivo legittimo.
- 82 Fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, i termini della clausola suddetta sembrano essere formulati con un grado sufficiente di chiarezza. Allo stesso modo, una clausola siffatta risulta appropriata per raggiungere l'obiettivo nella specie perseguito, senza andare oltre quanto è necessario per la sua realizzazione.
- 83 Occorre però aggiungere che, nell'esaminare il carattere proporzionato di tali clausole, il giudice del rinvio dovrà altresì tener conto del fatto che la decadenza di un operatore economico dal contratto di concessione non può essere considerata proporzionata qualora la normativa nazionale non preveda né un'efficace possibilità di ricorso in sede giurisdizionale, né un risarcimento del danno subito nell'ipotesi in cui, successivamente, tale esclusione si rivelasse ingiustificata (v., per analogia, sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 81).
- 84 In concreto, se e in quanto l'operatore che abbia partecipato effettivamente alla gara e si ritrovi escluso dal contratto a motivo delle clausole di decadenza controverse, oppure il concorrente oggetto di una decisione di decadenza sulla base di queste stesse clausole, dispongano di un diritto di ricorso effettivo per contestare il fatto di essere stati dichiarati, rispettivamente, escluso o decaduto, e gli interessati possano ottenere un risarcimento del danno subito nell'ipotesi in cui, successivamente, l'esclusione o la decadenza si rivelassero ingiustificate, compreso il caso in cui ciò sia conseguenza di una violazione del diritto dell'Unione, simili clausole devono essere considerate come rispondenti alle prescrizioni derivanti dal principio di proporzionalità.

85 Sulla scorta di tali considerazioni, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una disposizione, come quella in discussione nel procedimento principale, contenuta in uno schema di convenzione per il rapporto di concessione predisposto per una pubblica gara, e la quale preveda la decadenza dalla concessione per la gestione del servizio del gioco del lotto:

- in presenza di qualsiasi ipotesi di reato per il quale sia stato disposto il rinvio a giudizio e che l'amministrazione aggiudicatrice, in ragione della sua natura, della gravità, delle modalità di esecuzione e della connessione con l'oggetto dell'attività affidata in concessione, valuti tale da far escludere l'affidabilità, la professionalità e l'idoneità morale del concessionario,
- oppure qualora il concessionario violi la normativa in materia di repressione del gioco anomalo, illecito e clandestino ed, in particolare, quando in proprio od attraverso società controllate o collegate ovunque ubicate commercializzi altri giochi assimilabili al gioco del lotto senza averne il prescritto titolo,

a condizione che tali clausole siano giustificate, risultino proporzionate all'obiettivo perseguito e siano conformi al principio di trasparenza, aspetti questi la cui verifica incombe al giudice nazionale sulla scorta delle indicazioni fornite nella presente sentenza.

### **Sulle spese**

86 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

- 1) **Gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda, per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, un modello a concessionario unico, a differenza degli altri giochi, dei concorsi pronostici e delle scommesse, ai quali si applica un modello a più concessionari, a condizione che il giudice nazionale accerti che la normativa interna persegue effettivamente in modo coerente e sistematico i legittimi obiettivi fatti valere dallo Stato membro interessato.**
- 2) **Gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché i principi di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale e agli atti adottati per la sua applicazione, come quelli in discussione nel procedimento principale, i quali prevedano, per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, un importo a base d'asta elevato, a condizione che tale importo sia formulato in maniera chiara, precisa e univoca e sia oggettivamente giustificato, aspetti questi la cui verifica incombe al giudice nazionale.**
- 3) **Gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una disposizione, come quella in discussione nel procedimento principale,**



**contenuta in uno schema di convenzione per il rapporto di concessione predisposto per una pubblica gara, e la quale preveda la decadenza dalla concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa:**

- in presenza di qualsiasi ipotesi di reato per il quale sia stato disposto il rinvio a giudizio e che l'amministrazione aggiudicatrice, in ragione della sua natura, della gravità, delle modalità di esecuzione e della connessione con l'oggetto dell'attività affidata in concessione, valuti tale da far escludere l'affidabilità, la professionalità e l'idoneità morale del concessionario,**
- oppure qualora il concessionario violi la normativa in materia di repressione del gioco anomalo, illecito e clandestino ed, in particolare, quando in proprio od attraverso società controllate o collegate ovunque ubicate commercializzi altri giochi assimilabili al gioco del lotto automatizzato e agli altri giochi numerici a quota fissa senza averne il prescritto titolo,**

**a condizione che tali clausole siano giustificate, risultino proporzionate all'obiettivo perseguito e siano conformi al principio di trasparenza, aspetti questi la cui verifica incombe al giudice nazionale sulla scorta delle indicazioni fornite nella presente sentenza.**

Prechal

Toader

Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 dicembre 2018.

Il cancelliere

Il presidente

A. Calot Escobar

K. Lenaerts