

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

16 marzo 2023 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Articoli 49 e 56 TFUE – Giochi d’azzardo – Concessioni per l’attività di raccolta di scommesse – Proroga delle concessioni già attribuite – Regolarizzazione dei centri di trasmissione dati esercenti questa attività in assenza di concessione e di licenza di polizia – Proroga dei diritti sorti da tale regolarizzazione – Termine ristretto»

Nella causa C-517/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale di Ascoli Piceno (Italia), con decisione del 29 settembre 2020, pervenuta in cancelleria il 13 ottobre 2020, nel procedimento penale a carico di

**OL,**

in presenza di:

**Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ascoli Piceno,**

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da L.S. Rossi, presidente di sezione, S. Rodin (relatore) e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per OL, da V. Palamenghi, avvocato;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P.G. Marrone, avvocato dello Stato;
- per il governo belga, da M. Jacobs e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite da R. Verbeke e P. Vlaemminck, advocaten;
- per la Commissione europea, da L. Armati, G. Gattinara e M. Mataija, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione degli articoli 49, 56 e 106 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di un procedimento penale instaurato nei confronti di OL, proprietario dell’impresa OL, a motivo di una violazione della normativa italiana in materia di raccolta

di scommesse, per aver esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse per conto di un allibratore stabilito in Austria senza essere titolare di una concessione e di una licenza previste da detta normativa.

## **Contesto giuridico**

### ***Diritto dell'Unione***

- 3 Il considerando 15 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), come modificata dal regolamento delegato (UE) 2015/2172 della Commissione, del 24 novembre 2015 (GU 2015, L 307, pag. 9) (in prosieguo: la «direttiva 2014/23»), enuncia quanto segue:

«Inoltre, taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva. Ciò vale di norma per i contratti di locazione di beni o terreni di natura pubblica che generalmente contengono i termini che regolano la presa di possesso da parte del conduttore, la destinazione d'uso del bene immobile, gli obblighi del locatore e del conduttore per quanto riguarda la manutenzione del bene immobile, la durata della locazione e la restituzione del possesso del bene immobile al locatore, il canone e le spese accessorie a carico del conduttore».

- 4 L'articolo 5, punto 1, lettera b), di tale direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni seguenti:

- 1) “concessioni”: le concessioni di lavori o di servizi di cui alle lettere a) e b):

(...)

- b) “concessione di servizi” si intende un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera a) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo».

- 5 L'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva prevede quanto segue:

«La presente direttiva si applica alle concessioni il cui valore sia pari o superiore a 5 225 000 EUR».

### ***Diritto italiano***

- 6 L'articolo 88 del regio decreto del 18 giugno 1931, n. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (supplemento ordinario alla GU n. 146, del 26 giugno 1931), nella versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale (in prosieguo: il «TULPS»), prevede la concessione di una licenza di polizia. Risulta dalla decisione di rinvio che il rilascio di tale licenza è sottoposto a due condizioni. Il richiedente, da un lato, deve rispettare dei requisiti di probità previsti da alcune disposizioni del TULPS e, dall'altro, deve essere collegato ad un allibratore titolare di una concessione statale.

- 7 L'articolo 4 della legge del 13 dicembre 1989, n. 401 – Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive (GURI n. 294, del 18 dicembre 1989), nella versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 401/1989»), prevede delle sanzioni penali per la partecipazione abusiva all'organizzazione di giochi d'azzardo. In particolare, l'articolo 4, comma 4 bis, della legge n. 401/1989 dispone che «[l]e sanzioni di cui al presente articolo sono applicate a chiunque, privo di

concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'articolo 88 del [TULPS], svolga in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero».

- 8 L'articolo 1, comma 643, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190 – 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), nella versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 190/2014»), e l'articolo 1, comma 926, della legge del 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (supplemento ordinario alla GURI n. 302, del 30 dicembre 2015), nella versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 208/2015»), hanno introdotto una procedura di regolarizzazione per i centri di trasmissione dati (in prosieguo: i «CTD») che già esercitavano, alla data del 31 ottobre 2014, attività di raccolta di scommesse a favore di allibratori esteri in assenza di una concessione e di una licenza di polizia, ai sensi dell'articolo 88 del TULPS.

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

- 9 La Ulisse GmbH è una società, costituita in Austria nel 2016, che opera nel settore dei giochi d'azzardo ed esercita la propria attività in Italia attraverso il marchio Newaleabet. OL è legato contrattualmente a tale società.
- 10 Con lettere del 30 novembre 2016 e del 6 febbraio 2017 indirizzate all'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) (Italia), la Ulisse ha espresso la propria intenzione di stabilirsi nel territorio italiano e ha chiesto di essere ammessa al mercato nazionale.
- 11 L'ADM ha respinto tale domanda a motivo del fatto che soltanto le imprese che avevano già ottenuto una concessione a seguito di gare ad evidenza pubblica o che vantavano diritti in virtù delle leggi n. 190/2014 e n. 208/2015 avevano la possibilità di stabilirsi nel territorio italiano.
- 12 Secondo l'ADM, tali concessioni o tali diritti erano ancora validi in virtù della proroga degli stessi introdotta mediante una circolare del 9 giugno 2016 ed altri atti successivi, ma tale proroga non era estensibile ai terzi.
- 13 Il 21 settembre 2019, è stato avviato dinanzi al Tribunale di Ascoli Piceno (Italia) un procedimento penale a carico di OL, proprietario dell'impresa OL. A costui veniva contestato il reato previsto dall'articolo 4, comma 4 bis, della legge n. 401/1989, a motivo del fatto che egli esercitava un'attività consistente nell'accettare e raccogliere scommesse per poi trasmetterle ad un allibratore estero, la Ulisse, senza essere titolare della concessione e della licenza previste dalla normativa italiana.
- 14 Il giudice del rinvio ritiene che la proroga a tempo indeterminato introdotta dalla circolare del 9 giugno 2006 per le concessioni esistenti impedisca, di fatto, l'accesso di nuovi operatori al mercato in questione.
- 15 Inoltre, detto giudice osserva che il ritardo nella pubblicazione del nuovo bando di gara per l'attribuzione di concessioni in materia di raccolta di scommesse, il quale avrebbe dovuto essere pubblicato, ai sensi della normativa italiana, sin dal 1° maggio 2016, sembra nuocere agli operatori economici del settore interessato e, segnatamente, a quelli che si sono organizzati in vista dell'emissione del nuovo bando concessorio.
- 16 Detto giudice ritiene segnatamente che il termine breve stabilito per la regolarizzazione dei CTD esercenti la loro attività in assenza di una licenza di polizia, prevista per l'anno 2016, e la proroga a tempo indeterminato di concessioni per l'esercizio di tale attività in virtù della circolare del 9 giugno 2016, menzionata al punto 14 della presente sentenza, potrebbero non essere conformi al diritto dell'Unione.

- 17 In particolare, il Tribunale di Ascoli Piceno ritiene che la controversia di cui al procedimento principale sollevi questioni di interpretazione del diritto dell'Unione in merito alla compatibilità con gli articoli 49, 56 e 106 TFUE della proroga generalizzata e a tempo indeterminato delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo.
- 18 Alla luce di tali circostanze, il Tribunale di Ascoli Piceno ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56 e 106 TFUE, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, ostino ad una normativa nazionale che, per effetto di una disposizione o atto nazionale avente valore di legge, determina la proroga delle vecchie concessioni e degli altri diritti di raccolta [di scommesse] rilasciati con bandi di gara o con procedura di sanatoria (senza gara) la cui scadenza naturale era già stata fissata per il giugno del 2016.
  - 2) Se gli articoli 49, 56 e 106 TFUE ostino ad una normativa nazionale che tramite la tecnica dell'affidamento diretto, realizzato per mezzo di un atto di proroga, non preceduto dal previo espletamento di un confronto concorrenziale, realizzi un'indebita chiusura del mercato nazionale.
  - 3) Se gli articoli 49, 56 e 106 TFUE ostino ad una normativa nazionale che, in assenza di un contestuale espletamento di una nuova procedura di gara, autorizzi [la realizzazione di operazioni sul mercato nazionale sulla base di] tutte le concessioni già dichiarate illegittime dalle successive pronunce della Corte di giustizia (...), impedendo l'accesso di nuovi operatori stranieri».

### **Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali**

- 19 I governi italiano e belga fanno valere che le questioni sollevate dal giudice del rinvio sono irricevibili.
- 20 Il governo italiano ritiene che la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere ad esse in maniera utile. Da un lato, la decisione di rinvio non conterrebbe i dati fattuali nella loro interezza, in quanto in essa è indicato che la proroga delle concessioni e dei diritti istituiti dalla legge n. 190/2014 nel settore dei giochi d'azzardo derivava da un atto amministrativo, ossia la circolare del 9 giugno 2016, e non da una disposizione legislativa, le ragioni della cui adozione non sarebbero state d'altronde neppure prese in esame dal giudice del rinvio. Dall'altro lato, il giudice del rinvio farebbe riferimento alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65), che non sarebbe applicabile ai fatti di cui al procedimento principale.
- 21 Per quanto riguarda in particolare la terza questione, il governo italiano fa osservare che le sentenze della Corte citate nella decisione di rinvio non affermano l'illegittimità del sistema di concessioni in vigore in Italia.
- 22 Il governo belga sottolinea che la controversia di cui al procedimento principale non riguarda l'applicazione degli articoli 49, 56 e 106 TFUE, bensì quella della direttiva 2014/23, dato che quest'ultima armonizza in maniera esaustiva, secondo la giurisprudenza della Corte, la materia delle concessioni.
- 23 Anzitutto, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, non spetta alla Corte, nell'ambito del sistema di cooperazione giudiziaria istituito dall'articolo 267 TFUE, verificare o rimettere in discussione l'esattezza dell'interpretazione del diritto nazionale effettuata dal giudice nazionale, dato che tale interpretazione rientra nella competenza esclusiva di quest'ultimo. Quando è adita in via pregiudiziale da un giudice nazionale, la Corte deve pertanto attenersi all'interpretazione del diritto nazionale che le è stata esposta da tale giudice [sentenza del 3 marzo 2022, Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (Ammenda in caso di soggiorno irregolare), C-409/20, EU:C:2022:148, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata].
- 24 Poiché non spetta dunque alla Corte verificare se la proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo in Italia e dei diritti concessi in virtù delle leggi n. 190/2014 e n. 208/2015 derivasse da un

atto amministrativo, vale a dire la circolare del 9 giugno 2016, oppure da una disposizione legislativa, un'eventuale inesattezza della decisione di rinvio al riguardo non è idonea a rendere irricevibili le questioni sollevate.

- 25 Inoltre, le questioni sollevate, il cui testo non menziona la direttiva 2014/24, non possono essere irricevibili per il solo fatto che tale direttiva viene menzionata nella domanda di pronuncia pregiudiziale.
- 26 Infine, il fatto che il giudice del rinvio non dimostri che la direttiva 2014/23 non si applica ai fatti oggetto della controversia nel procedimento principale non è suscettibile di rimettere in discussione la ricevibilità delle questioni sollevate, che vertono, segnatamente, sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE.
- 27 È certamente vero che, da un lato, qualsiasi misura nazionale in un settore che è stato oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione europea deve essere valutata alla luce non delle disposizioni del diritto primario, bensì di quelle di tale misura di armonizzazione, e che, dall'altro lato, la direttiva 2014/23 ha proceduto ad un'armonizzazione esaustiva delle ipotesi nelle quali le concessioni possono essere modificate senza che sia necessaria a tal fine l'organizzazione di una nuova procedura di attribuzione di concessione conforme alle norme stabilite da detta direttiva, nonché delle ipotesi nelle quali una siffatta procedura di attribuzione è necessaria in caso di modifica delle condizioni della concessione (v., in tal senso, sentenza del 2 settembre 2021, *Sisal e a.*, C-721/19 e C-722/19, EU:C:2021:672, punti 31 e 32 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 28 Tuttavia, affinché una concessione rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/23, è indispensabile, segnatamente, che essa sia sussumibile nella nozione di «concessione di lavori» o in quella di «concessione di servizi», ai sensi dell'articolo 5, punto 1, di tale direttiva, e che il valore di tale concessione ecceda la soglia prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva in parola.
- 29 Ai sensi dell'articolo 5, punto 1, lettera b), della direttiva 2014/23, costituisce una concessione di servizi un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera a) del medesimo articolo 5, punto 1, ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo. Per contro, taluni accordi aventi ad oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse pubblici, in regime di diritto privato o pubblico, come dei terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero – come risulta dal considerando 15 della citata direttiva – essere qualificati come «concessioni di servizi», ai sensi della direttiva 2014/23 (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 48).
- 30 Orbene, la Corte non dispone di elementi da cui risulti, da un lato, che le concessioni e i diritti prorogati accordati in virtù delle leggi n. 190/2014 e n. 208/2015 nel settore dei giochi d'azzardo in Italia costituiscono concessioni di servizi ai sensi dell'articolo 5, punto 1, lettera b), della direttiva 2014/23, e non accordi aventi ad oggetto il diritto di un operatore economico di esercitare un'attività in tale settore, mediante i quali la Repubblica italiana fissa unicamente le condizioni generali di esercizio di tale diritto, senza acquisizione di servizi specifici, e, dall'altro lato, che il valore di tali contratti eccede la soglia prevista dall'articolo 8, paragrafo 1 di tale direttiva.
- 31 Pertanto, non si può escludere che la direttiva 2014/23 non si applichi a tali concessioni e a tali diritti.
- 32 Inoltre, le autorità pubbliche, ove intendano attribuire una concessione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive relative alle varie categorie di contratti pubblici, sono tenute a rispettare le norme fondamentali del Trattato FUE in generale e il principio di non discriminazione in particolare (sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 64 nonché la giurisprudenza ivi citata).

- 33 Peraltro, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta unicamente al giudice nazionale, che è investito della controversia e che deve assumere la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità della controversia di cui al procedimento principale, tanto la necessità di una decisione pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza quanto la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Di conseguenza, qualora le questioni sollevate vertano sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire [sentenza del 24 febbraio 2022, TGSS (Disoccupazione dei collaboratori domestici), C-389/20, EU:C:2022:120, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata].
- 34 Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione beneficiano di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, quando il problema sia di natura ipotetica, oppure quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte [sentenza del 24 febbraio 2022, TGSS (Disoccupazione dei collaboratori domestici), C-389/20, EU:C:2022:120, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata].
- 35 Pertanto, la presunzione di rilevanza delle questioni sollevate dal giudice del rinvio, che riguardano segnatamente l'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, non può essere confutata, né la ricevibilità di dette questioni può essere rimessa in discussione, per il solo fatto che la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene gli elementi da cui si possa dedurre che la direttiva 2014/23 non è applicabile ai fatti in discussione nel procedimento principale. Esigere dai giudici nazionali che essi, per poter sollevare questioni relative al diritto primario, dimostrino che la controversia di cui sono investiti non rientra nell'ambito del diritto derivato adottato ai fini dell'armonizzazione delle normative nazionali in un determinato settore, può nuocere al sistema di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte.
- 36 Ciò premesso, poiché il giudice del rinvio non indica le ragioni per le quali la prima e la seconda questione vertono sull'articolo 106 TFUE, occorre rispondere a tali questioni soltanto nella misura in cui esse riguardano gli articoli 49 e 56 TFUE.
- 37 Inoltre, nella misura in cui la terza questione presuppone che le concessioni attribuite in Italia nel settore dei giochi d'azzardo siano già state dichiarate illegittime dalle varie sentenze della Corte, tale questione si basa su una premessa erronea.
- 38 Infatti, le sentenze della Corte menzionate nella domanda di pronuncia pregiudiziale riguardanti le concessioni – che risultano tuttora in vigore – attribuite nell'ambito di gare nel 2006 e nel 2012, ossia le sentenze del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80), nonché del 12 settembre 2013, Biasci e a. (C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550), costituiscono sentenze emesse nell'ambito di procedimenti instaurati a norma dell'articolo 267 TFUE.
- 39 Orbene, non spetta alla Corte pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento siffatto, sulla compatibilità di norme di diritto interno con le disposizioni del diritto dell'Unione (sentenza del 6 marzo 2007, Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 36), ciò che d'altronde risulta dai dispositivi stessi delle sentenze in questione.
- 40 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che la prima e la seconda questione sono ricevibili nella parte in cui vertono sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, e che la terza questione è irricevibile.

### **Nel merito**

- 41 Con la prima e con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE ostino ad una proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo, nonché dei diritti

derivanti dalla regolarizzazione della situazione dei CTD che già esercitavano, ad una certa data, attività di raccolta di scommesse a favore di allibratori esteri non titolari di una concessione e di una licenza di polizia.

- 42 Occorre ricordare che, per consolidata giurisprudenza, devono considerarsi quali restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera prestazione dei servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o scoraggino l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (sentenza del 22 settembre 2022, *Admiral Gaming Network e a.*, da C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, punto 33).
- 43 Da un lato, qualora una società, stabilita in uno Stato membro, persegua l'attività di raccolta di scommesse per il tramite di agenzie stabilite in un altro Stato membro, le restrizioni imposte alle attività di queste agenzie costituiscono ostacoli alla libertà di stabilimento sancita dall'articolo 49 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 6 novembre 2003, *Gambelli e a.*, C-243/01, EU:C:2003:597, punto 46, nonché del 22 settembre 2022, *Admiral Gaming Network e a.*, da C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, punto 37).
- 44 Dall'altro lato, l'articolo 56 TFUE riguarda i servizi che un prestatore, stabilito in uno Stato membro, offre senza spostarsi a destinatari stabiliti in un altro Stato membro, sicché qualsiasi restrizione a tali attività costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi da parte di tale prestatore (v., in tal senso, sentenze del 6 novembre 2003, *Gambelli e a.*, C-243/01, EU:C:2003:597, punto 54, nonché del 13 giugno 2017, *The Gibraltar Betting and Gaming Association*, C-591/15, EU:C:2017:449, punto 32).
- 45 In particolare, una proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo impedisce l'apertura di tali concessioni alla concorrenza e la verifica dell'imparzialità delle procedure di aggiudicazione in questione, integrando così una disparità di trattamento, a discapito delle imprese situate in un altro Stato membro potenzialmente interessate a tali concessioni, che è vietata, in linea di principio, dagli articoli 49 e 56 TFUE e che, segnatamente, viola il principio generale di trasparenza nonché l'obbligo di garantire un livello di pubblicità adeguato (v., per analogia, sentenze del 13 settembre 2007, *Commissione/Italia*, C-260/04, EU:C:2007:508, punto 25, nonché del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 70).
- 46 Nel caso di specie, il procedimento penale promosso dinanzi al giudice del rinvio contro OL, proprietario dell'impresa OL, è stato instaurato per il fatto che costui esercitava un'attività consistente nell'accettare e nel raccogliere scommesse per poi trasmetterle alla Ulisse, società esercente un'attività di allibratore stabilita in Austria, laddove nessuna di queste due imprese disponeva, per le proprie attività, di una concessione o di un'autorizzazione di polizia, nel settore dei giochi d'azzardo in Italia, né del diritto riconosciuto dalle leggi n. 190/2014 e n. 208/2015, le quali hanno permesso di regolarizzare la situazione dei CTD che già esercitavano, ad una certa data, attività di raccolta di scommesse a favore di allibratori esteri. La Ulisse aveva in precedenza manifestato la propria intenzione di stabilirsi nel territorio italiano chiedendo all'ADM di essere ammessa sul mercato italiano. Tuttavia, quest'ultima ha respinto la sua domanda per il fatto che soltanto gli operatori economici che avevano già ottenuto una concessione o che disponevano del diritto conferito dalle leggi n. 190/2014 e n. 208/2015 beneficiavano della possibilità di stabilirsi nel territorio italiano.
- 47 Risulta dalla decisione di rinvio che tali concessioni e tali diritti erano ancora validi tenuto conto della loro proroga, non estensibile ai terzi, malgrado la normativa italiana secondo cui una nuova gara per l'attribuzione delle concessioni avrebbe dovuto essere indetta dal 1° maggio 2016.
- 48 Tale proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo e dei diritti risultanti dalla regolarizzazione della situazione dei CTD e degli allibratori, la quale impedisca a questi ultimi, se stabiliti in un altro Stato membro, di offrire i propri servizi nello Stato membro in questione, anche per il tramite dei CTD, costituisce, secondo la giurisprudenza ricordata ai punti da 42 a 45 della presente sentenza, una restrizione delle libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 TFUE.
- 49 Tuttavia, detta proroga può essere ammessa sulla base delle deroghe espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, oppure può essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte,

da motivi imperativi di interesse generale (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2007, Commissione/Italia, C-260/04, EU:C:2007:508, punto 26).

- 50 La Repubblica italiana fa valere, in tale contesto, che la proroga delle concessioni e dei diritti in questione era necessaria per evitare l'interruzione delle scommesse legali e per garantire la tenuta economica di un comparto che altrimenti sarebbe rimasto del tutto privo di regolamentazione. Pertanto, la Repubblica italiana sarebbe stata autorizzata a continuare ad esercitare un controllo costante e rigoroso sugli operatori di tale settore al fine di garantire un livello particolarmente elevato di protezione dei consumatori.
- 51 In proposito occorre ricordare che gli obiettivi della protezione dei consumatori, della prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco, nonché della prevenzione di turbative dell'ordine sociale in generale, sono stati invero riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte come rientranti tra i motivi imperativi di interesse generale suscettibili di giustificare restrizioni alle libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2007, Commissione/Italia, C-260/04, EU:C:2007:508, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).
- 52 Se gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione ricercato, le restrizioni da essi imposte devono nondimeno soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità (sentenza del 13 settembre 2007, Commissione/Italia, C-260/04, EU:C:2007:508, punto 28 e la giurisprudenza ivi citata).
- 53 Di conseguenza, spetterà al giudice del rinvio valutare se la proroga di concessioni nel settore dei giochi d'azzardo e dei diritti risultanti dalle leggi n. 190/2014 e n. 208/2015 sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla Repubblica italiana in tale settore e non vada oltre quanto è necessario per raggiungerlo (v., in tal senso, sentenze del 13 settembre 2007, Commissione/Italia, C-260/04, EU:C:2007:508, punto 29, nonché del 19 dicembre 2018, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, punto 46). In ogni caso, tale proroga deve essere applicata in maniera non discriminatoria (v., per analogia, sentenza del 13 settembre 2007, Commissione/Italia, C-260/04, EU:C:2007:508, punto 29).
- 54 Nel caso di specie, non risulta dal fascicolo a disposizione della Corte che la proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo in Italia e dei diritti risultanti dalle leggi n. 190/2014 e n. 208/2015 non sia idonea a realizzare l'obiettivo di assicurare la continuità di un controllo, in Italia, sugli operatori del settore al fine di garantire la protezione dei consumatori.
- 55 Tuttavia, l'attribuzione di concessioni sulla base di un nuovo bando di gara, da un lato, costituirebbe una misura meno restrittiva per le libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 TFUE rispetto alla proroga suddetta e, dall'altro, non pare tale da compromettere la realizzazione di detto obiettivo.
- 56 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo e dei diritti derivanti dalla regolarizzazione della situazione dei centri di trasmissione dati che già esercitavano, ad una certa data, attività di raccolta di scommesse a favore di allibratori esteri non titolari di una concessione e di una licenza di polizia, se e in quanto tale proroga, che può essere giustificata segnatamente da motivi imperativi di interesse generale come l'obiettivo di assicurare la continuità di un controllo sugli operatori di tale settore al fine di garantire la protezione dei consumatori, non sia idonea a garantire la realizzazione di tale obiettivo o vada oltre quanto è necessario per raggiungerlo.

### **Sulle spese**

- 57 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 (Nona Sezione) dichiara:

**Gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo e dei diritti derivanti dalla regolarizzazione della situazione dei centri di trasmissione dati che già esercitavano, ad una certa data, attività di raccolta di scommesse a favore di allibratori esteri non titolari di una concessione e di una licenza di polizia, se e in quanto tale proroga, che può essere giustificata segnatamente da motivi imperativi di interesse generale come l'obiettivo di assicurare la continuità di un controllo sugli operatori di tale settore al fine di garantire la protezione dei consumatori, non sia idonea a garantire la realizzazione di tale obiettivo o vada oltre quanto è necessario per raggiungerlo.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'italiano.