

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

22 gennaio 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Articoli 49 TFUE e 56 TFUE – Libertà di stabilimento – Libera prestazione di servizi – Giochi d’azzardo – Normativa nazionale – Riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze – Nuova procedura di gara – Concessioni di durata inferiore rispetto a quelle rilasciate in passato – Restrizione – Motivi imperativi di interesse generale – Proporzionalità»

Nella causa C-463/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia) con decisione del 2 luglio 2013, pervenuta in cancelleria il 23 agosto 2013, nel procedimento

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd

contro

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

con l’intervento di:

Intralot Italia SpA,

SNAI SpA,

Galassia Game Srl,

Eurobet Italia Srl unipersonale,

Lottomatica Scommesse Srl,

Sisal Match Point SpA,

Cogetech Gaming Srl,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Ó Caoimh, C. Toader (relatore), E. Jarašiūnas e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 22 ottobre 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Stanley International Betting Ltd, da D. Agnello e M. Mura, avvocati;
- per la Stanleybet Malta Ltd, da F. Ferraro, R.A. Jacchia, A. Terranova e D. Agnello, avvocati;

- per la SNAI SpA, da A. Fratini e F. Filpo, avvocati;
- per la Lottomatica Scommesse Srl, da A. Vergerio di Cesana, C. Benelli e G. Fraccastoro, avvocati;
- per la Sisal Match Point Spa, da L. Medugno, A. Auteri, G. Fraccastoro e F. Vetrò, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino, avvocato dello Stato, e da I. Volpe, esperto;
- per il governo belga, da J.-C. Halleux e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistiti da P. Vlaeminck, advocaat;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da E. Montaguti e H. Tserepa-Lacombe, 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 TFUE e 56 TFUE nonché dei principi di parità di trattamento e di effettività.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone la Stanley International Betting Ltd (in prosieguo: la «Stanley International Betting») e la Stanleybet Malta Ltd (in prosieguo: la «Stanleybet Malta») al Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, in merito all'indizione di una nuova procedura di gara per l'affidamento di concessioni di durata inferiore rispetto a quelle rilasciate in passato.

Contesto normativo

- 3 La normativa italiana prescrive, in sostanza, che la partecipazione all'organizzazione di giochi d'azzardo, compresa la raccolta di scommesse, sia subordinata all'ottenimento di una concessione e di un'autorizzazione di polizia.
- 4 Fino alle modificazioni della legislazione applicabile intervenute nel corso dell'anno 2002, gli operatori aventi la veste di società di capitali quotate nei mercati regolamentati non potevano ottenere una concessione per i giochi d'azzardo. Tali operatori sono dunque rimasti esclusi dalle gare finalizzate all'attribuzione di concessioni svoltesi nel corso dell'anno 1999. L'incompatibilità di tale esclusione con gli articoli 43 CE e 49 CE è stata dichiarata, in particolare, nella sentenza Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133).
- 5 Il decreto legge del 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (GURI n. 18, dell'11 agosto 2006), ha proceduto ad una riforma del settore del gioco in Italia, destinata ad assicurare l'adeguamento di quest'ultimo alle regole imposte dal diritto dell'Unione.
- 6 In seguito, segnatamente, alla sentenza Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80), la materia dei giochi d'azzardo è stata riformata mediante il decreto legge del 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (GURI n. 52, del 2 marzo 2012, pag. 1), convertito, con modificazioni, dalla legge del 26 aprile 2012, n. 44 (GURI n. 99, del 28 aprile 2012,

supplemento ordinario n. 85, pagg. 1 e segg.; testo coordinato, pagg. 23 e segg.; in prosieguo: il «decreto legge n. 16»).

7 L'articolo 10, commi 9 octies e 9 novies, del decreto legge n. 16 prevede quanto segue:

«9 octies Nelle more di un riordino delle norme in materia di gioco pubblico, incluse quelle in materia di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, le disposizioni del presente comma sono rivolte a favorire tale riordino, attraverso un primo allineamento temporale delle scadenze delle concessioni aventi ad oggetto la raccolta delle predette scommesse, con il contestuale rispetto dell'esigenza di adeguamento delle regole nazionali di selezione dei soggetti che, per conto dello Stato, raccolgono scommesse su eventi sportivi, inclusi quelli ippici, e non sportivi ai principi stabiliti dalla sentenza [Costa e Cifone, EU:C:2012:80]. A questo fine, in considerazione della prossima scadenza di un gruppo di concessioni per la raccolta delle predette scommesse, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato bandisce con immediatezza, comunque non oltre il 31 luglio 2012, una gara per la selezione dei soggetti che raccolgono tali scommesse nel rispetto, almeno, dei seguenti criteri:

a) possibilità di partecipazione per i soggetti che già esercitano attività di raccolta di gioco in uno degli Stati dello Spazio economico europeo, avendovi la sede legale ove operativa, sulla base di valido ed efficace titolo abilitativo rilasciato secondo le disposizioni vigenti nell'ordinamento di tale Stato e che siano altresì in possesso dei requisiti di onorabilità, affidabilità ed economico-patrimonial[i] individuati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (...);

b) attribuzione di concessioni, con scadenza al 30 giugno 2016, per la raccolta, esclusivamente in rete fisica, di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi presso agenzie, fino a un numero massimo di 2 000, aventi come attività esclusiva la commercializzazione di prodotti di gioco pubblici, senza vincolo di distanze minime fra loro ovvero rispetto ad altri punti di raccolta, già attivi, di identiche scommesse;

c) previsione, quale componente del prezzo, di una base d'asta di 11 000 euro per ciascuna agenzia;

d) sottoscrizione di una convenzione di concessione di contenuto coerente con ogni altro principio stabilito dalla citata sentenza [Costa e Cifone, EU:C:2012:80], nonché con le compatibili disposizioni nazionali vigenti in materia di giochi pubblici;

e) possibilità di esercizio delle agenzie in un qualunque comune o provincia, senza limiti numerici su base territoriale ovvero condizioni di favore rispetto a concessionari già abilitati alla raccolta di identiche scommesse o che possono comunque risultare di favore per tali ultimi concessionari;

f) rilascio di garanzie fideiussorie (...).

9 novies I concessionari per la raccolta delle scommesse di cui al comma 9 octies in scadenza alla data del 30 giugno 2012 proseguono le loro attività di raccolta fino alla data di sottoscrizione delle concessioni accessive alle concessioni aggiudicate ai sensi del predetto comma. (...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

8 La Stanley International Betting e la Stanleybet Malta hanno proposto dinanzi al Consiglio di Stato un ricorso volto ad ottenere la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio n. 1884/2013.

9 Tale sentenza aveva ad oggetto una gara per l'affidamento in concessione di 2 000 diritti per l'esercizio congiunto dei giochi pubblici attraverso l'attivazione di una rete fisica di negozi di gioco e la relativa conduzione, ai sensi dell'articolo 10, commi 9 octies e 9 novies, del decreto legge n. 16 (in prosieguo: la «gara»).

10 La Stanley International Betting, una società registrata nel Regno Unito, nonché la sua controllata maltese, Stanleybet Malta, operano in Italia mediante operatori denominati «Centri di trasmissione di dati» (in prosieguo: i «CTD»), ubicati presso locali aperti al pubblico ed i cui titolari mettono a disposizione dei giocatori il collegamento telematico e trasmettono i dati delle singole giocate alle ricorrenti nel procedimento principale.

- 11 Tale attività è esercitata in Italia attraverso i titolari dei CTD, da circa quindici anni, sulla base di un rapporto riconducibile allo schema contrattuale del mandato, senza il possesso di alcun titolo concessorio e senza l'autorizzazione di polizia.
- 12 Posto che ritengono di essere state escluse da precedenti gare svoltesi nel 1999 e nel 2006, le ricorrenti nel procedimento principale chiedono l'annullamento della nuova gara, deducendone il carattere discriminatorio e contrastante con le sentenze Placanica e a. (EU:C:2007:133) nonché Costa e Cifone (EU:C:2012:80), e sollecitano l'organizzazione di una nuova gara.
- 13 Le ricorrenti nel procedimento principale criticano, in particolare, l'introduzione di discriminazioni con riferimento alla durata delle nuove concessioni, che sarebbe di 40 mesi e dunque sensibilmente inferiore a quella, compresa fra nove e dodici anni, delle precedenti concessioni, nonché con riferimento al carattere esclusivo dell'attività di commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici ed al divieto di cessione delle concessioni.
- 14 Esse fanno valere, segnatamente, che tali condizioni restrittive metterebbero in dubbio l'utilità della loro partecipazione alla gara, specialmente in considerazione delle penalità legate alle cause di revoca, di sospensione e di decadenza della concessione, quali l'incameramento della garanzia in caso di decadenza e la cessione, a titolo non oneroso, dell'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, alla scadenza della concessione.
- 15 Esse sottolineano di correre un notevole rischio di decadenza e di revoca delle concessioni eventualmente acquisite a causa del contenzioso che ha coinvolto i CTD tramite i quali esse operano in Italia. Pertanto, le ricorrenti nel procedimento principale ritengono di essere state poste di fronte all'alternativa tra dover rinunciare ad esercitare la loro attività in Italia oppure esporsi al rischio di incorrere nella decadenza dalle concessioni eventualmente acquisite, con perdita delle garanzie prestate.
- 16 Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha respinto il ricorso, dichiarandolo irricevibile in quanto le ricorrenti nel procedimento principale non avevano partecipato alla gara di cui chiedevano l'annullamento. In seguito a tale sentenza, queste ultime hanno adito il Consiglio di Stato.
- 17 Il giudice da ultimo menzionato osserva che, se è vero che le disposizioni controverse, che riguardano le nuove concessioni, sono più stringenti e penetranti di quelle previste in passato, esse però non mancano più di chiarezza, riguardano tutti i partecipanti, compresi i precedenti concessionari, e trovano applicazione anche per i rapporti già in essere, così che è difficile comprendere in cosa consista il presunto «vantaggio» perpetuato in favore dei precedenti concessionari.
- 18 Inoltre, circa 120 altri partecipanti alla gara de qua, inclusi importanti gruppi stranieri che non rientrano fra gli operatori esistenti e che hanno una struttura operativa analoga a quella delle ricorrenti nel procedimento principale, non avrebbero sollevato alcuna censura nei confronti della gara suddetta.
- 19 Ancora, ad avviso di detto giudice, sebbene le nuove concessioni siano di durata inferiore rispetto a quelle rilasciate in passato, esse sono, però, anche meno onerose e meno impegnative economicamente per l'aspirante concessionario.
- 20 Ciò posto, e pur esprimendo il proprio parere secondo cui gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE non osterebbero alle disposizioni nazionali controverse, il giudice del rinvio reputa nondimeno necessario interrogare la Corte a tal proposito.
- 21 Alla luce di quanto sopra, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
 - «1) Se gli articoli 49 [TFUE] e segg. e 56 [TFUE] e segg. (...) ed i principi affermati dalla Corte (...) nella sentenza [Costa e Cifone (EU:C:2012:80)] vadano interpretati nel senso che essi ostano a che vengano poste in gara concessioni di durata inferiore a quelle in passato rilasciate, laddove la detta gara sia stata bandita al fine di rimediare alle conseguenze derivanti dall'illegittimità dell'esclusione di un certo numero di operatori dalle gare.

- 2) Se gli articoli 49 [TFUE] e segg. e 56 [TFUE] e segg. (...) ed i principi affermati dalla Corte (...) nella medesima sentenza [Costa e Cifone (EU:C:2012:80)] vadano interpretati nel senso che essi ostano a che l'esigenza di riordino del sistema attraverso un allineamento temporale delle scadenze delle concessioni costituisca giustificazione causale adeguata di una ridotta durata delle concessioni poste in gara rispetto alla durata dei rapporti concessori in passato attribuiti».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla competenza della Corte

- 22 La Lottomatica Scommesse Srl nega, in sostanza, la competenza della Corte. Essa afferma che, tenuto conto del potere discrezionale degli Stati membri, non spetta alla Corte pronunciarsi sulla questione se la previsione di una durata più o meno ridotta delle concessioni in materia di giochi d'azzardo sia compatibile con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE. La questione relativa a tale compatibilità rientrerebbe nella competenza del giudice nazionale e non in quella della Corte.
- 23 A questo proposito, è giocoforza constatare che la predetta società non nega che la legislazione italiana controversa debba essere conforme agli articoli 49 TFUE e 56 TFUE. Orbene, la portata degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE è rimessa alla valutazione della Corte e il giudice del rinvio chiede proprio un'interpretazione di tali articoli al fine di stabilire se la durata delle concessioni in argomento sia conforme agli stessi.
- 24 Di conseguenza, occorre dichiarare che la Corte è competente a rispondere alle questioni sollevate.

Sulla ricevibilità

- 25 Il governo italiano ritiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale debba essere dichiarata irricevibile, in quanto la decisione di rinvio non espone il contesto fattuale in modo sufficiente per consentire alla Corte di fornire una risposta utile.
- 26 A questo riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e fattuale che egli definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, 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 appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico, o anche 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 Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).
- 27 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 Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punto 28 e la giurisprudenza ivi citata).
- 28 Orbene, la decisione di rinvio descrive in maniera sufficiente il contesto giuridico e fattuale della controversia principale, e le indicazioni fornite dal giudice del rinvio consentono di individuare la portata delle questioni sollevate.
- 29 Date tali circostanze, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere dichiarata ricevibile.

Nel merito

- 30 Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE nonché i principi di parità di trattamento e di effettività debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in materia di giochi d'azzardo che preveda l'indizione di una nuova gara per il rilascio di concessioni aventi durata inferiore rispetto a quelle rilasciate in passato, in ragione di un riordino del sistema attraverso un allineamento temporale delle scadenze delle concessioni.
- 31 Da un lato, è necessario valutare se la normativa nazionale oggetto del procedimento principale, là dove impone una durata delle nuove concessioni più breve rispetto a quelle precedenti, sia conforme ai principi di parità di trattamento e di effettività.
- 32 Al riguardo si deve precisare che, mentre nella sentenza *Costa e Cifone* (EU:C:2012:80) la Corte aveva esaminato anche la conformità della normativa italiana all'obbligo di trasparenza e al principio di certezza del diritto, un simile esame non s'impone più nel presente caso, dato che, secondo il giudice del rinvio, le disposizioni controverse nel procedimento principale presentano un grado di chiarezza sufficiente e non può addebitarsi loro di non essere formulate in maniera chiara, precisa ed univoca.
- 33 Dall'altro lato, occorre valutare se il motivo dedotto dalle autorità nazionali al fine di giustificare la durata più breve delle nuove concessioni, segnatamente il riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze, sia idoneo a giustificare un'eventuale restrizione delle libertà garantite dai Trattati.

Sul rispetto dei principi di parità di trattamento e di effettività

- 34 Nella fattispecie oggetto del procedimento principale, le ricorrenti chiedono la revoca delle concessioni in corso, l'annullamento dell'ultima gara e l'indizione di un'altra gara su basi non discriminatorie. Esse sostengono che le autorità italiane non avevano il diritto di operare la scelta fra la revoca delle concessioni in corso con successiva redistribuzione delle stesse e la messa a gara di un numero adeguato di nuove concessioni, e che, in ogni caso, la scelta compiuta lede i principi di parità di trattamento e di effettività.
- 35 Tuttavia, come già dichiarato dalla Corte, tanto la revoca e la redistribuzione delle precedenti concessioni, quanto la messa a concorso di un numero adeguato di nuove concessioni potrebbero essere soluzioni appropriate. Entrambe queste soluzioni sono in linea di principio idonee a rimediare, quanto meno per il futuro, all'esclusione illegittima di alcuni operatori, permettendo a questi ultimi di esercitare la loro attività sul mercato alle stesse condizioni applicabili agli operatori esistenti (sentenza *Costa e Cifone*, EU:C:2012:80, punto 52).
- 36 Ne consegue che le autorità nazionali hanno il diritto di scegliere tra le suddette soluzioni in virtù del margine di discrezionalità spettante agli Stati membri, in una materia non armonizzata come quella dei giochi d'azzardo, fermo restando comunque che detta discrezionalità trova un limite nei principi di equivalenza e di effettività.
- 37 Infatti, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, è compito dell'ordinamento giuridico nazionale stabilire modalità procedurali che garantiscano la tutela dei diritti spettanti agli operatori in forza dell'effetto diretto del diritto dell'Unione, a condizione però che tali modalità non siano meno favorevoli di quelle applicabili a situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) e che non rendano impossibile in pratica o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (sentenze *Placanica e a.*, EU:C:2007:133, punto 63, nonché *Costa e Cifone*, EU:C:2012:80, punto 51).
- 38 Inoltre, affinché sia rispettato il principio della parità di trattamento nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva, un regime di autorizzazione dei giochi d'azzardo deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità al fine di evitare un suo uso arbitrario (sentenza *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, punto 42).
- 39 Orbene, come la Corte ha già avuto modo di dichiarare, il fatto stesso che gli operatori esistenti abbiano potuto iniziare la propria attività alcuni anni prima degli operatori illegittimamente esclusi, ed abbiano così potuto insediarsi sul mercato con una certa notorietà e con una clientela propria, conferisce loro un indebito vantaggio concorrenziale. Concedere agli operatori esistenti «ulteriori»

vantaggi concorrenziali rispetto ai nuovi concessionari ha come conseguenza di perpetuare e di rafforzare gli effetti dell'esclusione illegittima dalle ultime gare, e costituisce dunque una violazione del principio di parità di trattamento. Inoltre, una misura siffatta rende eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione agli operatori illegittimamente esclusi dall'ultima gara e dunque non rispetta il principio di effettività (v. sentenza Costa e Cifone, EU:C:2012:80, punto 53).

- 40 Di conseguenza, per essere conforme ai principi di parità di trattamento e di effettività, una normativa nazionale non deve concedere agli operatori esistenti «ulteriori» vantaggi concorrenziali rispetto ai nuovi concessionari.
- 41 Per quanto concerne il rispetto del principio di parità di trattamento, occorre osservare che, secondo il giudice del rinvio, le disposizioni controverse nel procedimento principale non mancano più di chiarezza, riguardano tutti i partecipanti, compresi i precedenti concessionari, e trovano applicazione anche alle concessioni già in essere, senza concedere agli operatori esistenti «ulteriori» vantaggi concorrenziali. Sebbene tale valutazione non sia condivisa dalle ricorrenti nel procedimento principale, si deve ricordare al riguardo che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni nazionali, né giudicare se l'interpretazione che ne dà il giudice del rinvio sia corretta (v., in particolare, sentenza Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 48 e la giurisprudenza ivi citata).
- 42 Peraltro, si deve prendere in considerazione altresì il fatto che, come risulta dalla decisione di rinvio, le ricorrenti nel procedimento principale operano nel territorio italiano tramite i CTD da circa quindici anni senza essere in possesso di titoli concessori e senza autorizzazione di polizia, sicché esse non possono essere propriamente qualificate come «nuovi entranti sul mercato».
- 43 Per quanto concerne il principio di effettività, occorre precisare che, sempre secondo il giudice del rinvio, se è vero che le nuove concessioni hanno minore durata rispetto a quelle rilasciate in passato, esse sono però anche meno onerose e meno impegnative economicamente per l'aspirante concessionario.
- 44 Pertanto, nella fattispecie oggetto del procedimento principale, il rispetto dei principi di parità di trattamento e di effettività risulta garantito.

Sulla giustificazione di una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE

- 45 Per costante giurisprudenza, devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera prestazione di servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE (v., in particolare, sentenza Duomo Gpa e a., da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, punti 35 e 36 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 46 Quindi, 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 della concessione stessa costituisce un ostacolo alle libertà così garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE (v. sentenza Costa e Cifone, EU:C:2012:80, punto 70).
- 47 Occorre tuttavia valutare se una simile 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 TFUE e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, o se essa possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 22 e la giurisprudenza ivi citata).
- 48 Infatti, secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alle attività dei giochi d'azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco (sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata).
- 49 Oltre a ciò, per quanto riguarda la normativa italiana in materia di giochi d'azzardo, la Corte ha dichiarato che l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata a tali giochi è idoneo a

giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa (v. sentenza *Biasci e a.*, C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 23).

- 50 Nella fattispecie, per quanto riguarda la qualificazione come «motivo imperativo di interesse generale» del motivo invocato dalle autorità nazionali al fine di giustificare la durata più breve delle nuove concessioni, segnatamente il riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze, è certo che, secondo una giurisprudenza costante, considerazioni di ordine meramente amministrativo non possono giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto dell'Unione. Tale principio vale a fortiori laddove la deroga di cui trattasi abbia l'effetto di escludere o di limitare l'esercizio di una delle libertà fondamentali del diritto dell'Unione (v. sentenza *Arblade e a.*, C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata).
- 51 Tuttavia, si deve ricordare il carattere peculiare della disciplina dei giochi d'azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta, tenendo presente che, nell'ambito di una controversia sottoposta 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 *Digibet e Albers*, EU:C:2014:1756, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata).
- 52 Per tale ragione, in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un ampio potere discrezionale per stabilire quali siano le esigenze che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta e, a condizione che siano inoltre rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose (v. sentenza *Digibet e Albers*, EU:C:2014:1756, punto 32 e la giurisprudenza ivi citata).
- 53 Ne consegue che, in tale peculiare contesto, il riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze può, in virtù della previsione di una durata delle nuove concessioni più breve rispetto a quella delle concessioni rilasciate in passato, contribuire ad un coerente perseguimento dei legittimi obiettivi della riduzione delle occasioni di gioco o della lotta contro la criminalità collegata a detti giochi e può altresì soddisfare i requisiti di proporzionalità imposti.
- 54 Nell'ipotesi in cui, in futuro, le autorità nazionali intendessero ridurre il numero delle concessioni rilasciate oppure esercitare un controllo più rigoroso sulle attività nel settore dei giochi d'azzardo, misure di questo tipo sarebbero agevolate laddove tutte le concessioni fossero rilasciate per la stessa durata e la loro scadenza avvenisse nello stesso momento.
- 55 In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE nonché i principi di parità di trattamento e di effettività devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che preveda l'indizione di una nuova gara per il rilascio di concessioni aventi durata inferiore rispetto a quelle rilasciate in passato, in ragione di un riordino del sistema attraverso un allineamento temporale delle scadenze delle concessioni.

Sulle spese

- 56 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 (Terza Sezione) dichiara:

Gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE nonché i principi di parità di trattamento e di effettività devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che preveda l'indizione di una nuova

gara per il rilascio di concessioni aventi durata inferiore rispetto a quelle rilasciate in passato, in ragione di un riordino del sistema attraverso un allineamento temporale delle scadenze delle concessioni.

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.