Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 26 novembre 2015[1]

Causa C-375/14

Procedimento penale
a carico di
Rosanna Laezza

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Frosinone, Italia)

«Rinvio pregiudiziale — Libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi — Sentenza della Corte che ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale sulle concessioni per l'attività di raccolta di scommesse — Riordino del sistema tramite una nuova gara d'appalto — Durata ridotta delle concessioni — 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 — Compatibilità con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE — Parametri rilevanti in sede di esame della proporzionalità della misura»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Tribunale di Frosinone, è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale avviato nei confronti della sig.ra Laezza per violazione della normativa italiana che disciplina la raccolta di scommesse, e avente a oggetto un'ordinanza di sequestro di talune attrezzature informatiche per la ricezione e la trasmissione di scommesse sportive o relative ad altri eventi.

2. Occorre sottolineare che la presente causa si inserisce nel solco di numerosi rinvii pregiudiziali con i quali la Corte è stata invitata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di un certo numero di normative nazionali che disciplinano il settore dei giochi d'azzardo, segnatamente della normativa italiana sulla raccolta di scommesse[2]. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale solleva tuttavia una questione nuova, sulla quale concentrerò la mia analisi, ossia la compatibilità con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, nonché con i principi di parità di trattamento e di effettività, dell'obbligo imposto ai nuovi concessionari di cedere a titolo non oneroso, segnatamente, le attrezzature utilizzate per l'attività di raccolta di scommesse in caso di cessazione di tale attività.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — La presente domanda si iscrive effettivamente in un contesto di diritto e di fatto segnato, in particolare, dalle sentenze Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514); Gambelli e a. (C-243/01, EU:C:2003:597); Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133); Commissione/Italia (C-260/04, EU:C:2007:508); Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80); Biasci e a. (C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550), nonché, più in particolare e recentemente, Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Tale domanda si inserisce inoltre in un gruppo di 17 cause attualmente pendenti dinanzi alla Corte, tutte relative a una problematica simile [cause Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14); Proia (C-214/14); Rosa (C-433/14); Mignone (C-434/14); Barletta (C-435/14); Cazzorla (C-436/14); Seminario (C-437/14); Carlucci (C-462/14); Baldo (C-467/14); Pontillo (C-474/14); Gaiti e a. (C-534/14); Santoro (C-65/15), nonché Conti (C-504/15) e presenta aspetti che la avvicinano ad altre tre cause, parimenti pendenti dinanzi alla Corte, concernenti un aspetto diverso della normativa italiana applicabile a tale settore, ossia le disposizioni in materia di prova della capacità finanziaria ed economica degli operatori [cause Politanò (C-225/15); Durante (C-438/15), nonché Manzo (C-542/15)].

3. Se la causa offre, a prima vista, l'opportunità di apportare talune precisazioni in ordine ai parametri di cui occorre tenere conto in sede di valutazione della proporzionalità delle misure restrittive adottate dagli Stati membri nel settore dei giochi d'azzardo, essa mette in luce, a mio avviso, i limiti dell'interpretazione chiesta dal giudice del rinvio in presenza di informazioni lacunose quanto alle condizioni di elaborazione e alle modalità di adozione di dette misure.

I – **Contesto normativo**

4. La normativa italiana prescrive, in sostanza, che la partecipazione all'organizzazione di giochi d'azzardo, inclusa la raccolta di scommesse, è subordinata all'ottenimento di una concessione e di un'autorizzazione di polizia.

5. Ai sensi dell'articolo 88 del regio decreto del 18 giugno 1931, n. 773, recante approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza [3], come modificato dall'articolo 37, comma 4, della legge del 23 dicembre 2000, n. 338 [4], il rilascio dell'autorizzazione di polizia è subordinato all'ottenimento di una concessione da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato (in prosieguo: l'«ADM»). Tale autorizzazione di polizia abilita i suoi titolari a raccogliere le prenotazioni di scommesse in uno specifico ambito territoriale. Il mancato ottenimento della concessione osta pertanto all'ottenimento dell'autorizzazione di polizia. L'esercizio dell'attività di scommesse in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia viene sanzionato penalmente.

6. Nel 1999 le autorità italiane hanno rilasciato, tramite una gara d'appalto, 1 000 concessioni per la gestione delle scommesse sulle competizioni sportive. Parallelamente, sono state rilasciate 671 nuove concessioni, anch'esse tramite gara d'appalto, per la gestione di scommesse sulle competizioni ippiche e 329 concessioni esistenti sono state rinnovate automaticamente. In forza della normativa all'epoca in vigore, gli operatori costituiti in forma di società di capitali le cui azioni erano quotate nei mercati regolamentati erano esclusi dalle gare d'appalto, in quanto l'identificazione costante e precisa dei singoli azionisti era impossibile. L'illegittimità di tale esclusione alla luce degli articoli 43 CE e 49 CE è stata accertata, in particolare, nella sentenza Placanica e a. [5].

7. Il decreto-legge n. 223 [6] ha proceduto a una riforma del settore dei giochi in Italia, destinata ad assicurare il suo adeguamento ai requisiti risultanti dal diritto dell'Unione. Tale decreto ha previsto l'assegnazione di circa 16 300 nuove concessioni in materia di gioco d'azzardo, le quali si sono aggiunte alle altre concessioni rilasciate nel 1999.

8. A seguito, segnatamente, della sentenza Costa e Cifone [7], il settore dei giochi d'azzardo è stato nuovamente riformato dal decreto-legge n. 16 [8].

3 — GURI del 26 giugno 1931, n. 146.

4 — Supplemento ordinario alla GURI del 29 dicembre 2000, n. 302.

5 — C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Decreto-legge del 4 luglio 2006, 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 del 4 agosto 2006, n. 248 (GURI dell'11 agosto 2006, n. 18).

7 — C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Decreto-legge del 2 marzo 2012, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (GURI del 2 marzo 2012, n. 52, pag. 1), convertito con modificazioni nella legge del 26 aprile 2012, n. 44 (GURI del 28 aprile 2012, n. 99 e supplemento ordinario alla GURI n. 85, pag. 1 e segg.; testo coordinato, pag. 23 e segg.; in prosieguo: il «decreto-legge del 2012»).

9. Per quanto attiene all'organizzazione di gare d'appalto finalizzate al rilascio di concessioni per la raccolta di scommesse, l'articolo 10, commi 9 octies e 9 novies, del decreto-legge del 2012 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 della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 febbraio 2012 nelle cause riunite [Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, 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-patrimoniale individuati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato tenuto conto delle disposizioni in materia di cui alla legge (…) n. 220 [9], nonché al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;

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 della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 febbraio 2012, 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 coerenti con quanto previsto dall'articolo 24 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

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. Sono abrogati i commi 37 e 38 dell'articolo 24 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, la lettera e) del comma 287 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311,

9 — Legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011), del 13 dicembre 2010 (supplemento ordinario alla GURI del 21 dicembre 2010, n. 297; in prosieguo: la «legge n. 220»).

nonché la lettera e) del comma 4 dell'articolo 38 del 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, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248».

10. Le summenzionate disposizioni hanno l'effetto di attribuire licenze di una durata di quaranta mesi, mentre le concessioni rilasciate in precedenza avevano una durata compresa fra i nove e i dodici anni.

11. Ai sensi dell'articolo 1, comma 77, della legge n. 220, come modificato:

«Per assicurare un corretto equilibrio degli interessi pubblici e privati nell'ambito dell'organizzazione e della gestione dei giochi pubblici, tenuto conto del monopolio statale in materia di giochi (…) nonché dei principi, anche dell'Unione europea, in materia di selezione concorrenziale validi per il settore, concorrendo altresì a consolidare i presupposti della migliore efficienza ed efficacia dell'azione di contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia, della tutela dei consumatori, in particolare minori di età, dell'ordine pubblico, della lotta contro il gioco minorile e le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi, (…) il Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato avvia senza indugio l'aggiornamento dello schema-tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici».

12. L'articolo 1, comma 78, lettera b), punto 26, della legge n. 220 precisa quanto segue:

«previsione della cessione non onerosa ovvero della devoluzione della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato all'atto della scadenza del termine di durata della concessione, esclusivamente previa sua richiesta in tal senso, comunicata almeno sei mesi prima di tale scadenza ovvero comunicata in occasione del provvedimento di revoca o di decadenza della concessione».

13. Le disposizioni contenute nelle regole della gara d'appalto relative alle cause di revoca o di decadenza della concessione sono previste dallo schema di convenzione relativo al rapporto di concessione per l'esercizio dei giochi pubblici (in prosieguo: lo «schema di convenzione»), in conformità all'articolo 10, comma 9 octies, del decreto-legge del 2012.

14. Dette disposizioni, contenute all'articolo 23, comma 2, lettere a), e) e k), dello schema di convenzione, riguardano, segnatamente, il caso di rinvio a giudizio per ipotesi di reato che l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato valuti tali da far escludere l'affidabilità, la professionalità e l'idoneità morale del concessionario; il caso di organizzazione, esercizio e raccolta di giochi pubblici con modalità e tecniche diverse da quelle previste dalle disposizioni legislative, regolamentari e convenzionali vigenti, e i casi di violazione accertata dagli organi competenti della normativa in materia di repressione delle scommesse e del gioco.

15. L'articolo 25 dello schema di convenzione, disposizione su cui verte precisamente la presente causa, così recita:

«(…) Dietro espressa richiesta di ADM, e per il periodo nella stessa stabilito, il concessionario si impegna a cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine finale della concessione o per effetto di provvedimenti di decadenza o revoca, ad ADM o ad altro concessionario da essa individuato con criteri di concorsualità, l'uso dei beni materiali ed immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, liberi da diritti e pretese di terzi, secondo le modalità previste nei commi seguenti. 2. I beni oggetti di cessione sono individuati nell'inventario e nei suoi successivi aggiornamenti secondo quanto previsto nell'articolo 5, comma 1, lettera e). 3. Le operazioni di cessione – che avverranno in contradditorio tra ADM ed il concessionario, con la redazione di appositi verbali – avranno inizio nel semestre precedente la

scadenza del termine della convenzione, salvaguardando l'esigenza di non compromettere, anche in tale periodo, la funzionalità del sistema, in quanto i beni dovranno essere devoluti ad ADM in condizioni tali da assicurare la continuità del funzionamento della rete telematica. I costi dell'eventuale trasferimento fisico delle apparecchiature, degli impianti e di quanto altro compone la rete telematica sono a carico del concessionario (…)».

II – **Fatti della controversia principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte**

16. Il 5 giugno 2014, a seguito di un controllo effettuato da una squadra della Compagnia Guardia di Finanza di Frosinone (Italia) nei locali di un centro di trasmissione di dati, gestito dalla sig.ra Laezza e legato contrattualmente alla Stanleybet Malta Ltd, una società maltese, dette autorità hanno constatato che l'attività di raccolta di scommesse veniva ivi esercitata senza autorizzazione ai sensi dell'articolo 88 del regio decreto del 18 giugno 1931, n. 773, recante approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, come modificato dall'articolo 37, comma 4, della legge del 23 dicembre 2000, n. 338.

17. Con decisione del 10 giugno 2014, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Cassino ha disposto nei confronti della sig.ra Laezza il sequestro preventivo dei beni utilizzati per l'attività di raccolta di scommesse.

18. In data 7 e 15 novembre 2013 la sig.ra Laezza ha presentato dinanzi al giudice del rinvio una domanda volta all'annullamento della decisione di sequestro. Inoltre, al pari delle società alle quali è affiliato il centro di trasmissione di dati da essa gestito, nella causa che ha dato origine alla sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) la stessa ha chiesto l'annullamento dell'ultima gara d'appalto per il rilascio delle concessioni di gioco d'azzardo in Italia, deducendone il carattere discriminatorio, e ha chiesto l'organizzazione di una nuova gara.

19. Il giudice del rinvio osserva che il Consiglio di Stato ha già investito la Corte di due questioni pregiudiziali analoghe nella causa che ha dato origine alla sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ma considera che l'oggetto delle due questioni, segnatamente la durata ridotta delle nuove concessioni rispetto alle vecchie, non è di per sé problematico alla luce del diritto dell'Unione.

20. Tale giudice richiama tuttavia il contenuto dell'articolo 25 del citato schema di convenzione, che si ritiene sia stato sottoscritto dai titolari di nuove concessioni, e che verte sull'obbligo di cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni materiali ed immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine finale della concessione o per effetto di provvedimenti di decadenza o di revoca.

21. Secondo detto giudice, sebbene tale disposizione, senza precedenti in Italia, potrebbe eventualmente rispondere a una logica sanzionatoria nei casi di decadenza e/o di revoca del concessionario, essa risulta particolarmente svantaggiosa nei casi in cui la cessione non onerosa sia collegata al mero dato temporale della scadenza del termine finale della concessione. A ciò si aggiungerebbe il sorprendente obbligo del concessionario di sostenere tutti i costi di tale cessione non onerosa.

22. Il giudice del rinvio ritiene che per una siffatta differenza di trattamento fra i vecchi e i nuovi concessionari non sembri ravvisabile un'esigenza imperativa di interesse pubblico.

23. Ciò premesso, il Tribunale di Frosinone ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli articoli 49 [TFUE] e 56 e ss. [TFUE], per come anche integrati alla luce dei principi contenuti nella sentenza della Corte di giustizia [cause riunite [Costa e Cifone] (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80)] del 16.2.2012, debbano essere interpretati nel senso che essi ostino ad una disposizione nazionale che preveda la cessione obbligatoria a titolo non oneroso dell'uso dei beni materiali ed immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine finale della concessione o per effetto di provvedimenti di decadenza o revoca».

24. La sig.ra Laezza, i governi italiano e belga, nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte.

25. Il 17 settembre 2015 si è tenuta un'udienza alla quale hanno partecipato tutti i menzionati intervenienti.

III – **Analisi**

26. Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio si interroga, in sostanza, sulla compatibilità con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE di una disposizione convenzionale imposta sulla base della normativa italiana che disciplina il sistema di concessioni e di autorizzazioni nel settore delle scommesse sportive. Tale disposizione obbligherebbe i nuovi concessionari, alla scadenza naturale della concessione, o in caso di decadenza o revoca anticipata della medesima, a cedere a titolo non oneroso, all'autorità concedente o a un altro concessionario da essa indicato, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà' che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco.

27. Anzitutto, tengo a sottolineare che il presente rinvio pregiudiziale non può essere analizzato come diretto a mettere in discussione il nuovo sistema di concessioni predisposto in Italia nel 2012 nel settore dei giochi d'azzardo nel suo complesso.

28. Nella specie, è controversa unicamente la misura intesa a imporre al concessionario la cessione a titolo non oneroso dell'uso di un certo numero di attrezzature necessarie all'espletamento del servizio oggetto della concessione in caso di cessazione di attività alle condizioni enunciate nell'allegato del contratto di concessione. In altri termini, il presente procedimento non verte sul riordino del sistema di concessioni tramite un allineamento temporale delle scadenze, attuato dal decreto-legge del 2012, esaminato dalla Corte nella causa che ha dato origine alla sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ma riguarda una misura distinta, contenuta nello schema di convenzione da stipulare con gli aggiudicatari delle concessioni per regolare l'esercizio della loro attività [10].

29. In tale sentenza, la Corte ha in ogni caso apportato numerose precisazioni utili sul sistema attuato in Italia a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge del 2012 nel settore dei giochi d'azzardo.

10 — Tale precisazione mi sembra a maggior ragione importante in quanto, in un certo numero di cause attualmente pendenti dinanzi alla Corte, le questioni sollevate dal giudice del rinvio vertono sempre sul sistema di concessioni attuato dal decreto-legge del 2012 [v. i rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte suprema di cassazione nelle cause Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14), e Proia (C-214/14)].

30. Essa ha in tal senso considerato che gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, nonché i principi di parità di trattamento e di effettività, debbano essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale che preveda l'indizione di una nuova gara per il rilascio di concessioni aventi durata inferiore rispetto a quella delle concessioni rilasciate in precedenza, in ragione di un riordino del sistema attraverso un allineamento temporale delle scadenze delle concessioni [11].

31. Occorre osservare che, per pervenire a tale conclusione, la Corte ha rammentato che le autorità nazionali disponevano di un ampio potere discrezionale per stabilire quali fossero le esigenze che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comportava e che, fatto salvo il rispetto dei requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spettava a ciascuno Stato membro valutare se, nel contesto degli scopi legittimi da esso perseguiti, fosse 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.

32. La Corte ha parimenti rilevato, in tale particolare contesto, che il riordino del sistema delle concessioni attraverso un allineamento temporale delle scadenze poteva, in virtù della previsione di una durata delle nuove concessioni più breve rispetto a quella delle concessioni rilasciate in passato, contribuire al coerente perseguimento degli obiettivi legittimi della riduzione delle occasioni di gioco o della lotta contro la criminalità collegata a detti giochi e poteva altresì soddisfare i requisiti di proporzionalità imposti [12].

33. Tale causa conferma quindi la giurisprudenza della Corte secondo la quale un sistema di concessioni può, in un determinato contesto, costituire un meccanismo efficace che consente di controllare coloro che operano nel settore dei giochi di azzardo allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attività per fini criminali e fraudolenti [13].

34. Nella specie, prima di esaminare il merito della questione sollevata, desidero pronunciarmi brevemente sulla competenza della Corte e sulla ricevibilità della questione pregiudiziale.

A – *Sulla competenza della Corte e sulla ricevibilità della questione pregiudiziale*

35. Per quanto attiene, in primo luogo, alla competenza della Corte a statuire, se ci si limita a una prima lettura della decisione di rinvio, si deve osservare che tutti gli aspetti del procedimento penale pendente dinanzi al giudice del rinvio sembrano limitati all'Italia.

36. Orbene, occorre rammentare che una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, che si applica indistintamente ai cittadini italiani e ai cittadini degli altri Stati membri, deve, di regola, risultare conforme alle disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE solo in quanto si applica a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi fra gli Stati membri [14].

37. A tal riguardo, la decisione di rinvio omette di precisare se l'operatore (o organizzatore di scommesse), al quale la ricorrente nel procedimento principale è verosimilmente vincolata da rapporti contrattuali, sia stabilito in Italia o in un altro Stato membro.

11 — V. sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punto 55).

12 — V. sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punti 52 e 53).

13 — V. sentenza Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 57).

14 — V., ad esempio, sentenza Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punto 21 e la giurisprudenza ivi citata).

38. Nonostante tale carenza, ritengo che la Corte, tenuto conto, segnatamente, del riferimento al contesto nel quale si inseriva la sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), possa dichiararsi competente nella specie, non potendo essere esclusa a priori la presenza di un elemento transfrontaliero e, pertanto, di un collegamento con il diritto dell'Unione. Sembra, infatti, che il giudice del rinvio sia partito dall'ipotesi che la ricorrente nel procedimento principale sia vincolata a un operatore di un altro Stato membro non titolare di un'autorizzazione, essendo questi stato illegittimamente escluso dalla gara d'appalto bandita nel 2012.

39. In secondo luogo, benché nessuno degli intervenienti abbia formulato reali riserve in ordine alla ricevibilità della questione pregiudiziale, le informazioni fornite dal giudice del rinvio mi sembrano, sotto diversi profili, lacunose, e potrebbe ritenersi, in una certa misura, che esse non soddisfino i requisiti richiamati costantemente dalla Corte.

40. In particolare, ritengo che la decisione di rinvio non indichi, come richiesto dalla giurisprudenza consolidata della Corte, i motivi precisi che hanno indotto il giudice nazionale a interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessario sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte in relazione all'obbligo di cessione non onerosa imposta ai nuovi concessionari previsto dalla misura controversa. Orbene, è indispensabile che il giudice nazionale fornisca, segnatamente, un minimo di spiegazioni sui motivi della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e sul nesso che individua tra quelle disposizioni e la normativa nazionale applicabile [15].

41. Nella specie, non è agevole determinare i motivi per i quali la misura controversa, ossia l'obbligo di cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni che costituiscono la rete di gioco alla scadenza del contratto di concessione, venga direttamente messa in discussione nella controversia principale. Infatti, il sequestro preventivo di beni utilizzati dalla ricorrente nel procedimento principale per l'attività di raccolta di scommesse, oggetto appunto del procedimento penale principale, non mi sembra connesso all'attuazione di detta misura.

42. Più in generale, è seriamente possibile interrogarsi in merito all'utilità di mettere in discussione, nel procedimento principale, la clausola che impone, alla scadenza del contratto di concessione, la cessione a titolo non oneroso dell'uso di taluni beni necessari allo svolgimento dell'attività di raccolta di scommesse.

43. Come esaminerò nel prosieguo delle presenti conclusioni, e a differenza delle situazioni che caratterizzano le cause che hanno dato origine alle sentenze Costa e Cifone [16], nonché Stanley International Betting e Stanleybet Malta [17], il riordino del sistema attraverso una nuova gara d'appalto – nella specie quello attuato a seguito dell'intervento del legislatore tramite il decreto-legge del 2012 – non viene assolutamente messo in discussione nel suo complesso. In tale contesto, incombe soltanto al giudice nazionale verificare se, alla luce delle norme di diritto nazionale applicabili, la misura controversa possa effettivamente incidere sulla situazione penale della sig.ra Laezza.

44. Di conseguenza, la questione pregiudiziale sembra in tal senso fondata su rappresentazioni fattuali che non trovano un riscontro diretto nel fascicolo del procedimento principale.

45. In tale contesto, la regolarità formale della decisione di rinvio potrebbe essere seriamente messa in discussione e la questione pregiudiziale potrebbe, per tale motivo, essere considerata irricevibile. Se è vero che spetta esclusivamente al giudice nazionale valutare, alla luce delle peculiarità della causa, la necessità di una decisione pregiudiziale onde essere in grado di pronunciare la sua decisione, la

15 — V., segnatamente, sentenza Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 34 e la giurisprudenza ivi citata).

16 — C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte, nonché la fase del procedimento nel corso della quale tali questioni debbano essere sottoposte [18], occorre tuttavia che la Corte disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte [19].

46. Tuttavia, la Corte potrebbe considerare, tramite un'interpretazione estremamente comprensiva nei confronti del giudice del rinvio e basandosi sulle informazioni risultanti dai precedenti giurisprudenziali, ai quali quest'ultimo ha espressamente fatto riferimento, che la questione che si pone nella specie è se uno Stato membro che tenta di porre rimedio, mediante il bando di una nuova gara d'appalto, a esclusioni illegittime verificatesi in precedenza, imponga in tale contesto requisiti che conferiscono un vantaggio supplementare agli operatori esistenti o che rendono eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti degli operatori illegittimamente esclusi. Gli interrogativi del giudice del rinvio poggiano dunque sull'ipotesi che non può essere addebitata alla sig.ra Laezza, ai fini dell'applicazione di una sanzione penale, la mancata titolarità di una concessione – e, dunque, di un'autorizzazione di polizia – nell'ambito di una gara d'appalto organizzata secondo regole e in condizioni contrarie al diritto dell'Unione.

B – *Nel merito*

47. Si evince dalle osservazioni presentate alla Corte che, schematicamente, emergono due punti di vista contrapposti.

48. Secondo il primo di questi punti di vista, sostenuto dalla sig.ra Laezza e, in misura meno categorica, dalla Commissione, la misura controversa non sarebbe compatibile con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, dal momento che essa implica, segnatamente, restrizioni che non possono essere considerate giustificate dall'obiettivo perseguito, ossia quello di assicurare la continuità del servizio di raccolta di gioco, canalizzando al contempo le attività di gioco d'azzardo in circuiti controllabili al fine di prevenire l'esercizio delle medesime a fini criminali e fraudolenti. In ogni caso, tale misura non può essere proporzionata.

49. Stando al secondo punto di vista, al quale aderiscono i governi italiano e belga, tale normativa sarebbe assolutamente compatibile con le disposizioni del Trattato, lette alla luce dei principi di parità di trattamento e di effettività. I governi intervenienti fanno valere, in tal senso, che la misura controversa, in primo luogo, non è discriminatoria (essendo in particolare applicabile indistintamente alle imprese che hanno partecipato alla gara d'appalto bandita nel 2012), in secondo luogo, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e, in terzo luogo, è proporzionata all'obiettivo perseguito.

50. È principio consolidato, a partire dalla sentenza Schindler [20], che, alla luce delle divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale esistenti fra gli Stati membri, il settore del gioco d'azzardo è rimasto non armonizzato a livello europeo, e gli Stati membri godono per questo di un ampio potere discrezionale per quanto attiene alla scelta del livello di protezione dei giocatori, e quindi dei consumatori, che essi reputano più appropriato. Tuttavia, le restrizioni che essi impongono devono soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro giustificazione per ragioni di interesse generale e la loro proporzionalità [21].

51. Secondo la griglia di analisi adottata generalmente in materia, occorre esaminare la problematica sollevata in tre fasi.

18 — V., in tal senso, segnatamente, sentenze Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, punto 10); Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, punto 28), nonché Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 15).

19 — V., in particolare, sentenza Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, punto 17).

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — V. in tal senso, segnatamente, sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (C-42/07 EU:C:2009:519, punti da 57 a 59 e la giurisprudenza ivi citata).

52. In primo luogo, occorre verificare se la disposizione controversa sia costitutiva di una restrizione delle libertà sancite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE e, se del caso, se tale restrizione sia discriminatoria.

53. In secondo luogo, occorrerà verificare se i motivi invocati dalle autorità nazionali al fine di giustificare tale obbligo di cessione a titolo non oneroso siano, in generale, idonei a giustificare una siffatta restrizione.

54. In terzo luogo, occorre determinare se una misura come quella contemplata nel caso di specie possa essere considerata necessaria e proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti.

55. Se le prime due tappe dell'analisi non mi sembrano porre difficoltà particolari, la terza mi pare più delicata da esaminare, alla luce della mancanza di informazioni quanto alle condizioni e alle modalità che caratterizzano la misura controversa.

1. Sull'esistenza di una restrizione potenziale agli articoli 49 TFUE e 56 TFUE e di una discriminazione a tale riguardo [22]

a) Individuazione di una restrizione

56. La nozione di restrizione ricomprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino *l'accesso al mercato* per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio all'interno dell'Unione [23].

57. Risulta che la giurisprudenza accolga una definizione molto ampia di ciò che potenzialmente costituisce una «restrizione».

58. Nel settore dei giochi d'azzardo, sono state in tal senso considerate restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera prestazione di servizi le misure adottate dagli Stati membri che hanno per effetto di vietare o, in ogni caso, limitare, con gradi diversi, il diritto di organizzare e proporre giochi sul territorio degli Stati membri. Per quanto attiene, in modo particolare, al sistema italiano dei monopoli di Stato e delle concessioni che governa l'attribuzione di licenze per l'esercizio di attività nel settore dei giochi d'azzardo, la Corte ha dichiarato, in diverse occasioni, che esso comportava siffatte restrizioni [24].

59. Si deve pervenire alla medesima conclusione, a mio avviso, nel caso delle misure che impongono talune condizioni alle imprese che desiderano partecipare alla gara d'appalto organizzata al fine di ottenere una concessione.

60. Mi sembra questo il caso della misura controversa, vale a dire l'obbligo convenzionale di cessione a titolo non oneroso imposto dall'articolo 25 dello schema di convenzione applicabile alle concessioni rilasciate a seguito della gara d'appalto bandita nel 2012.

61. Infatti, una siffatta misura risulta svantaggiosa per gli operatori economici che desiderino intraprendere l'attività di raccolta di scommesse.

22 — La questione verrà esaminata nella specie senza operare una distinzione fra la libertà di stabilimento, da un lato, e la libera prestazione di servizi, dall'altro.

23 — V., in tal senso, sentenze SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata), nonché Grupo Itevelesa e a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punto 67).

24 — V., segnatamente, sentenze Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata); Biasci e a. (C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 21), nonché Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punti 69 e 70).

62. Risulta infatti che l'obbligo di cessione a titolo non oneroso dell'uso delle attrezzature utilizzate per la raccolta di scommesse in caso di cessazione dell'attività, anche nel caso di mera scadenza della concessione, possa essere idoneo a rendere meno interessante l'esercizio di tale attività economica. Il rischio, per un'impresa, di dover cedere senza contropartita economica l'uso di beni in suo possesso, impedendole così di rendere redditizio il proprio investimento, può rendere meno interessante la sua partecipazione alla gara d'appalto del 2012 ovvero scoraggiarla dal partecipare a una gara d'appalto di questo tipo per ottenere il rilascio di una concessione.

63. L'obbligo controverso di cessione a titolo non oneroso risulta ancor più vincolante e dissuasivo (restrittivo), in quanto, come emerge dalle indicazioni previste all'articolo 25 dello schema di convenzione, esso può essere accompagnato da obblighi supplementari, come l'eventuale obbligo di fornire le attrezzature di cui trattasi libere da diritti e pretese di terzi, l'obbligo di assumere i costi del trasferimento fisico delle attrezzature, nonché gli eventuali costi generati dalla necessità di trasferire i beni in questione «in condizioni tali da assicurare la continuità del funzionamento della rete telematica». Analogamente, gli obblighi di «fornire [all'autorità interessata] tutte le informazioni e le notizie utili per agevolare il trasferimento della gestione», di «inserire, nei contratti da stipulare con i propri fornitori, apposita clausola che preveda a favore di ADM la facoltà di sub ingresso e/o di rinnovo dei contratti medesimi alla loro scadenza» (con l'assunzione di ogni onere eventualmente necessario per garantire l'accettazione di tale clausola) e, infine, di «risolvere, su richiesta di ADM, ogni rapporto di subordinazione e collaborazione posto in essere per l'attuazione della concessione», obblighi espressamente previsti ai commi da 4 a 6 dell'articolo 25 dello schema di convenzione, rafforzano la natura particolarmente restrittiva della misura controversa.

64. In conclusione, la misura controversa, che impone agli offerenti della gara d'appalto del 2012 una serie di obblighi che possono comportare per gli stessi conseguenze economiche non trascurabili, è idonea a influire sulla loro decisione di partecipare o meno a detta gara e, pertanto, è potenzialmente costitutiva di una restrizione alle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi.

b) Sull'esistenza di una restrizione imposta in maniera discriminatoria

65. Prima di esaminare la questione delle giustificazioni addotte a sostegno della disposizione controversa, occorre determinare brevemente se le restrizioni controverse siano state imposte in maniera discriminatoria. Infatti, solo le restrizioni che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale [25].

66. Nella specie, mi sembra che dagli elementi sottoposti alla Corte discenda che la misura controversa sia imposta a tutti gli operatori che intendano partecipare alla gara d'appalto bandita nel 2012, e ciò a prescindere dal loro luogo di stabilimento.

67. Anche ammesso che occorra ritenere, come suggerisce la sig.ra Laezza, supportata sul punto dal giudice del rinvio, che la misura controversa sia in realtà applicabile solo ai nuovi candidati concessionari, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare, tale misura non mi sembra neanche comportare una qualsivoglia discriminazione nei confronti degli operatori non stabiliti sul territorio italiano. Infatti, anche in tal caso, la misura controversa dovrebbe, a mio avviso, essere considerata indistintamente applicabile ai candidati alla gara d'appalto organizzata nel 2012.

25 — V., in tal senso, sentenza Grupo Itevelesa e a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punto 72 e la giurisprudenza ivi citata).

2. Sulla giustificazione della restrizione controversa

68. 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 [26]. Quanto alla normativa italiana sui giochi d'azzardo, la Corte ha già constatato che l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa [27].

69. Nella specie, è giocoforza rilevare che l'articolo 25 dello schema di convezione contiene soltanto poche indicazioni sugli obiettivi che si ritiene vengano perseguiti tramite l'adozione della misura controversa, in quanto quest'ultima si limita a indicare che i «beni dovranno essere devoluti (…) in condizioni tali da assicurare la continuità del funzionamento della rete telematica».

70. Se il giudice del rinvio ha espresso l'idea che tale misura obbediva probabilmente a «una logica sanzionatoria» senza precedenti, il governo italiano ha indicato, da parte sua, che la misura in questione era giustificata, come si evincerebbe da diverse indicazioni contenute nell'articolo 25 dello schema di convenzione e nell'articolo 1, comma 77, della legge n. 220, dalla necessità di assicurare la continuità del servizio di raccolta autorizzato per legge e di lottare quindi contro la criminalità e la raccolta illegale, impedendo ad un operatore non più munito delle autorizzazioni necessarie di continuare la raccolta. Esso sottolinea, in tale contesto, che, come già statuito dalla Corte, i giochi d'azzardo comportano infatti rischi particolarmente elevati di reati e di frodi, tenuto conto della rilevanza delle somme che essi consentono di raccogliere e delle vincite che possono offrire ai giocatori [28].

71. A mio avviso, l'obiettivo di continuità del servizio, al fine ultimo della lotta contro la raccolta illegale di scommesse e la criminalità può, nel suo complesso, rappresentare un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare un ostacolo alle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi. Dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che l'obiettivo mirante a lottare contro la criminalità assoggettando a un controllo coloro che operano attivamente in tale settore e canalizzando le attività dei giochi di azzardo nei circuiti così controllati, è considerato idoneo a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali [29].

72. Del resto e come menzionato dal governo italiano, l'attuazione di un sistema di concessione il cui principio è stato convalidato dalla Corte implica la conclusione di contratti di concessione che generano impegni reciprocamente vincolanti fra l'autorità concedente e l'impresa concessionaria.

73. In un contesto nel genere, e come previsto in diverse disposizioni nazionali, la cessione a titolo gratuito di determinati beni alla scadenza del contratto di concessione è concepibile in talune ipotesi.

74. È questo, ad esempio, il caso dei beni detti «di ritorno», noto nel diritto amministrativo francese, nel caso delle concessioni di servizio pubblico. Occorre tuttavia precisare che tali beni, che sono reputati indispensabili all'espletamento di un servizio pubblico, sono considerati proprietà ab initio dell'amministrazione e le spettano pertanto gratuitamente, anche se sono stati finanziati e realizzati dal delegato. Occorre parimenti sottolineare che la qualità di bene di ritorno può non escludere un indennizzo per quanto attiene alla parte non ammortizzata del bene [30].

26 — Sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punto 48 e la giurisprudenza ivi citata).

27 — V. sentenza Biasci e a. (C-660/11 et C-8/12, EU:C:2013:550, punto 23).

28 — V. sentenza Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 76 e la giurisprudenza ivi citata).

29 — Sentenza Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punti 48 e 49).

30 — Per un'illustrazione più recente delle norme che disciplinano tali beni, v., segnatamente, sentenza del Conseil d'État (Assemblée), del 21 dicembre 2012, Commune de Douai n. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

75. Occorre parimenti indicare che, se tale cessione «gratuita» è pienamente giustificata sotto il profilo economico in presenza di infrastrutture particolarmente costose e caratterizzate da infungibilità e incedibilità, essa è più difficilmente concepibile in presenza di beni la cui acquisizione o realizzazione non solleva difficoltà particolari.

76. Supponendo tuttavia che il giudice del rinvio sia indotto a ritenere che il vero obiettivo perseguito dalla misura controversa non sia la continuità del servizio e la lotta contro la criminalità, bensì una mera massimizzazione delle entrate dello Stato, allora, come già statuito dalla Corte, il solo obiettivo della massimizzazione delle entrate dell'Erario non può consentire una siffatta restrizione della libera prestazione di servizi [31]. Spetta infatti ai giudici nazionali verificare se le normative degli Stati membri rispondano realmente agli obiettivi che possono giustificare la medesima e, se del caso, se le restrizioni che esse impongono non risultino sproporzionate rispetto a tali obiettivi [32]. In tale contesto, lo Stato membro intenzionato a far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi è tenuto a fornire al giudice chiamato a pronunciarsi al riguardo tutti gli elementi atti a consentirgli di accertarsi che la misura suddetta soddisfi effettivamente le prescrizioni imposte dal principio di proporzionalità [33].

77. Per contro, nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio dovesse confermare i motivi di interesse legittimo addotti dal governo italiano, tale giudice dovrà inoltre verificare se il controverso obbligo di cessione a titolo non oneroso soddisfi le condizioni di necessità e di proporzionalità risultanti dalla giurisprudenza della Corte.

3. Sulla proporzionalità della misura alla luce dell'obiettivo di interesse generale addotto

78. Occorre sottolineare che la decisione di rinvio fornisce poche indicazioni utili sulle condizioni di attuazione e di applicazione della misura controversa. In particolare, non vengono menzionate né le condizioni alle quali è subordinata la cessione a titolo non oneroso né la natura del potere di ordinare una siffatta misura (discrezionale o meno).

79. Come tornerò a spiegare oltre, tali informazioni sono tuttavia parametri pertinenti ed essenziali in sede di esame della proporzionalità della misura in questione.

80. Tale requisito riveste grande importanza allorché vengono dibattute proprio questioni di interpretazione del diritto dell'Unione con riferimento ad un settore, come quello dei giochi d'azzardo, in relazione al quale è accertato che non esiste armonizzazione a livello europeo e che gli Stati membri continuano a godere di un ampio potere discrezionale. In tale settore, le autorità nazionali, in generale, e il giudice nazionale, in particolare, sono nella posizione migliore per individuare gli obiettivi legittimi effettivamente perseguiti e i mezzi per conseguirli.

81. Le poche informazioni fornite quanto alle condizioni alle quali la misura controversa è eventualmente imposta al concessionario fanno sì che la Corte sia impossibilitata a fornire una risposta risolutiva e dunque utile alla questione posta.

82. Nella specie, il giudice del rinvio si è limitato a indicare che, sebbene l'obbligo di cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni, previsto all'articolo 25 dello schema di convenzione, non risulti eccessivo nelle ipotesi di decadenza e di revoca del concessionario, diversa sembra essere per contro la situazione nell'ipotesi in cui l'obbligo è meramente connesso alla scadenza del termine finale della concessione e non a una colpa o a un inadempimento del concessionario.

31 — V., segnatamente, sentenza Dickinger e Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punto 55).

32 — V. sentenze Gambelli e a. (C-243/01, EU:C:2003:597, punto 75), nonché Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133 punto 58).

33 — V. sentenza Dickinger e Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punto 54 e la giurisprudenza ivi citata).

83. Peraltro, la decisione di rinvio non contiene nessuna precisazione sulla natura e sul valore dei beni il cui uso, in forza della misura controversa, deve essere ceduto a titolo non oneroso.

84. Tali precisazioni mi sembrano tuttavia imprescindibili per rispondere alla questione sollevata. In assenza di informazioni sufficienti sulla situazione di fatto e di diritto nazionale, che spetta al giudice nazionale fornire, la Corte può svolgere unicamente considerazioni di ordine generale e procedere a congetture poco auspicabili.

85. Nonostante la mancanza di siffatte precisazioni e tenendo presente che spetta in ogni caso al giudice nazionale pronunciarsi definitivamente sulla necessità e sulla proporzionalità della misura controversa, mi sembra tuttavia opportuno fornire al giudice del rinvio, per quanto possibile, indicazioni sui parametri dei quali esso dovrà tenere conto, se del caso, nel suo esame.

86. Esaminerò anzitutto la questione dell'*adeguatezza* della misura controversa, e affronterò poi, in un secondo tempo, la questione della sua *proporzionalità*.

87. In primo luogo, per quanto attiene alla questione se la misura controversa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo o degli obiettivi fatti valere dallo Stato membro (esame dell'adeguatezza), è consentito nutrire alcuni dubbi.

88. Anzitutto, se non sembra potersi escludere che la cessione a titolo non oneroso, all'ADM o ad altro concessionario, dell'uso dei beni materiali ed immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta di gioco, possa, nei casi – probabilmente rari – di rottura brusca del contratto di concessione per decadenza o revoca, essere idonea a garantire la continuità del servizio, ciò non sembra avvenire necessariamente nel caso in cui il contratto di concessione pervenga alla sua scadenza naturale.

89. Tornando al procedimento principale, emerge chiaramente dal decreto-legge del 2012 [v. articolo 10, comma 9 octies, lettera b)] che le nuove concessioni scadranno il 30 giugno 2016. In tale contesto, il requisito di continuità dell'attività autorizzata di raccolta di scommesse, che sembra motivare la misura di cessione non onerosa controversa, risulta difficilmente comprensibile, in quanto la data di scadenza della concessione è un dato perfettamente noto all'amministrazione nazionale competente.

90. Peraltro, spetta al giudice del rinvio verificare che l'obiettivo di continuità del funzionamento delle reti autorizzate di gioco, al fine ultimo di canalizzare la domanda di gioco verso circuiti legali, supponendo che il perseguimento di detto obiettivo sia dimostrato, debba essere perseguito in maniera coerente e sistematica.

91. Analogamente, dalla disposizione controversa emerge che la cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni che costituiscono la rete di gioco non è imposta in maniera sistematica, ma soltanto «[d]ietro espressa richiesta di ADM», circostanza che, in assenza di precisazioni fornite a tal riguardo, fa affiorare un dubbio sulle condizioni precise alle quali essa è imposta e, pertanto, sul carattere adeguato e trasparente della misura controversa.

92. A tal riguardo, il governo italiano ha indicato, nelle sue osservazioni scritte, che la misura controversa si limita ad attribuire un potere contrattuale all'ADM, la quale non sarebbe affatto tenuta a richiedere la cessione gratuita dell'uso dei beni destinati alla gestione e alla rete di gioco, e che non potrebbe, in ogni caso, esercitarlo arbitrariamente. Interpellato sul punto in udienza, il governo italiano ha indicato di non poter fornire ulteriori indicazioni sulle condizioni in cui l'ADM si è avvalsa della misura controversa, in quanto quest'ultima non era mai stata attivata.

93. Spetta ancora una volta al giudice del rinvio verificare che la misura controversa sia applicabile, come sostenuto dal governo italiano, solo in ipotesi estreme e chiaramente circoscritte, al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi invocati da detto governo. Analogamente, spetta a tale giudice verificare che tale misura venga imposta in concreto in maniera non discriminatoria, obiettiva e trasparente.

94. In secondo luogo, nel caso in cui il giudice nazionale dovesse pervenire alla conclusione che il controverso obbligo di cessione a titolo non oneroso contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di interesse generale menzionati dal governo italiano, e che esso è imposto in maniera non discriminatoria, oggettiva e trasparente, egli dovrà inoltre verificare che la misura controversa non ecceda quanto necessario al conseguimento di detto obiettivo.

95. Anzitutto, spetta al giudice nazionale verificare che l'asserito obiettivo di continuità delle attività di raccolta di scommesse fra le concessioni rilasciate nel 2012, in seguito al decreto-legge del 2012, e le concessioni che saranno concesse nel 2016, non poteva essere realizzato attraverso altri meccanismi, tenuto conto, segnatamente, della scadenza nota di queste ultime, come l'indizione, in tempo utile, di una nuova gara d'appalto – e, contestualmente, l'attribuzione rapida di nuove concessioni –, ovvero, molto più semplicemente, il rinnovo delle concessioni già attribuite, il che sembra una via più che probabile [34].

96. Spetterà poi al giudice del rinvio avere cura, in ciascun caso, di prendere in considerazione il valore dei beni interessati dall'obbligo di cessione a titolo non oneroso.

97. Se si conclude che tale valore, in particolare quello delle attrezzature informatiche destinate alla gestione e alla raccolta delle scommesse, è simbolico, alla luce, segnatamente, dell'importo di EUR 11 000 che gli offerenti devono in ogni caso versare quale base d'asta in forza dell'articolo 10, comma 9 octies, lettera c), del decreto-legge del 2012, potrà allora concludersi per la proporzionalità della misura controversa.

98. Nella valutazione del valore di detti beni, il fatto, menzionato dal governo italiano, che essi sarebbero in tutto o in parte «ammortizzati» alla scadenza della concessione trascura, a mio avviso, due elementi fondamentali. Il primo è che la misura controversa è chiamata a operare non solo alla scadenza naturale della concessione, ma anche nel caso di una cessazione forzata e anticipata della concessione. Il secondo è che, anche supponendo che si ritenga che i beni che costituiscono l'oggetto della cessione non onerosa siano stati ammortizzati, ciò non implica affatto che il concessionario di cui trattasi non subisca un danno economico, in quanto questi si vede privato della possibilità di cederli a titolo oneroso in funzione del valore di mercato di tali beni.

99. Così, non si può escludere che una misura meno restrittiva, come una cessione forzata, ma a titolo oneroso, possa costituire una misura meno restrittiva che le autorità italiane sarebbero in grado di imporre al fine di conseguire l'obiettivo dichiarato di garantire la continuità del servizio di raccolta di scommesse.

100. Il giudice del rinvio dovrà pronunciarsi sulla necessità e sulla proporzionalità della misura di cui al procedimento principale tenendo conto di tutti questi parametri [35].

34 — A tal riguardo, occorre rammentare che le concessioni assegnate nel 1999 (dette «CONI»), che scadevano il 30 giugno 2012, sono state appunto prorogate al fine di garantire la continuità delle attività fino al luglio 2013.

35 — Sentenza Digibet e Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 40 e la giurisprudenza ivi citata).

IV – **Conclusione**

101. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si propone alla Corte di rispondere alla questione sottoposta dal giudice del rinvio nei termini seguenti:

Gli articoli 49 TFUE e seguenti, nonché 56 TFUE e seguenti, devono essere interpretati nel senso che possono ostare a una clausola, contenuta in uno schema di convenzione di concessione ai sensi del diritto nazionale applicabile, la quale preveda l'obbligo, per un concessionario, di cedere l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco all'atto della cessazione dell'attività di un concessionario per scadenza del termine finale della concessione o per effetto di provvedimenti di decadenza o revoca.

Per escludere tale ipotesi, spetta segnatamente al giudice del rinvio verificare che tale obbligo di cessione:

— sia giustificato da motivi di interesse legittimo, il che implica un esame circostanziato dei motivi dedotti al riguardo dall'autorità pubblica concedente a sostegno di tale misura;

— sia idoneo a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di interesse legittimo perseguito, il che rende necessario, nel caso in cui risulti che l'autorità pubblica concedente persegue un obiettivo di continuità del funzionamento delle reti autorizzate di gioco, che il giudice verifichi che detto obiettivo venga perseguito in maniera coerente e non discriminatoria, e

— sia proporzionato rispetto all'obiettivo di interesse generale perseguito, ossia che esso non venga imposto arbitrariamente e non ecceda quanto necessario alla realizzazione di tale obiettivo. L'esame della proporzionalità implica in particolare un esame del valore venale delle attrezzature interessate da detta cessione.