Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 26 de novembro de 2015 [1]

Processo C-375/14

Processo penal
contra
Rosanna Laezza

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunale di Frosinone (tribunal de Frosinone, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços — Acórdão do Tribunal de Justiça que declara incompatível com o direito da União uma legislação nacional sobre concessões para a atividade de recolha de apostas — Reorganização do sistema mediante um novo concurso — Menor duração das concessões — Cessão a título gratuito da utilização dos bens materiais e imateriais detidos em regime de propriedade e que constituem a rede de gestão e de recolha de apostas — Compatibilidade com os artigos 49.° TFUE e 56.° TFUE — Parâmetros relevantes na análise da proporcionalidade da medida»

1. O presente pedido de decisão prejudicial submetido pelo Tribunale di Frosinone (tribunal de Frosinone, Itália), foi apresentado no âmbito de um processo penal contra R. Laezza por violação da legislação italiana que regula a recolha de apostas e que tem por objeto uma decisão de apreensão de determinados equipamentos informáticos para receção e transmissão de apostas desportivas ou relativas a outros eventos.

2. Há que sublinhar que o presente processo insere-se na linha de continuidade de vários reenvios prejudiciais através dos quais o Tribunal de Justiça foi convidado a pronunciar-se sobre a compatibilidade com o direito da União de diversas legislações nacionais que regulam o setor dos jogos de fortuna e azar, designadamente da legislação italiana sobre recolha de apostas [2]. Contudo, o presente pedido de decisão prejudicial suscita uma questão nova, sobre a qual concentrarei a minha análise, designadamente a da compatibilidade com os artigos 49.° TFUE e 56.° TFUE, bem como com os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade, da obrigação imposta aos novos concessionários de ceder, a título gratuito, nomeadamente, os equipamentos utilizados para a atividade de recolha de apostas em caso de cessação dessa atividade.

1 — Língua original: francês.

2 — De facto, o presente pedido insere-se num quadro jurídico e factual definido, designadamente, pelos acórdãos Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514); Gambelli e o. (C-243/01, EU:C:2003:597); Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133); Comissão/Itália (C-260/04, EU:C:2007:508); Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80); Biasci e o. (C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550), bem como, mais especifica e recentemente, Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Além disso, o presente pedido insere-se num grupo de 17 processos atualmente pendentes no Tribunal de Justiça, todos relativos a uma problemática semelhante [processos 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 o. (C-534/14); Santoro (C-65/15), bem como Conti (C-504/15), e deve ser analisado conjuntamente com três outros processos, igualmente pendentes no Tribunal de Justiça, relativos a um aspeto diferente da regulamentação italiana aplicável a este setor, designadamente as disposições em matéria de prova da capacidade financeira e económica dos operadores [processos Politanò (C-225/15), Durante (C-438/15), bem como Manzo (C-542/15)].

3. Se, à primeira vista, o processo oferece a oportunidade de introduzir determinados esclarecimentos sobre os parâmetros a ter em conta na apreciação da proporcionalidade das medidas restritivas adotadas pelos Estados-Membros no setor dos jogos de fortuna e azar, revela, contudo, na minha opinião, os limites da interpretação solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio perante informações insuficientes quanto aos requisitos de elaboração e às modalidades de adoção das referidas medidas.

I – **Quadro jurídico**

4. A legislação italiana prescreve, no essencial, que a participação na organização de jogos de fortuna e azar, incluindo a recolha de apostas, está sujeita à obtenção de uma concessão e de uma autorização de polícia.

5. Por força do artigo 88.º do Decreto Real n.º 773, de 18 de junho de 1931, que aprova o texto consolidado das leis em matéria de segurança pública [3], alterado pelo artigo 37.º, n.º 4, da Lei n.º 388, de 23 de dezembro de 2000 [4], a emissão da autorização de polícia depende da adjudicação de uma concessão pela Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato (Agência das Alfandegas e dos Monopólios do Estado, a seguir «ADM»). Esta autorização de polícia habilita os seus detentores a recolher as reservas de apostas numa área territorial determinada. A não obtenção da concessão impossibilita, assim, a obtenção de autorização de polícia. O exercício da atividade de gestão de apostas sem concessão ou autorização de polícia é punido criminalmente.

6. Em 1999, as autoridades italianas adjudicaram através de concurso público 1000 concessões para gestão de apostas sobre competições desportivas. Paralelamente, foram adjudicadas 671 novas concessões, igualmente através de concurso público, para gestão de apostas sobre competições hípicas e 329 concessões existentes foram renovadas automaticamente. Por força da legislação em vigor nessa data, os operadores constituídos sob a forma de sociedades de capitais cujas ações estivessem cotadas em mercados regulamentados ficavam excluídos dos concursos, uma vez que não era possível a identificação permanente e precisa dos acionistas individuais. Esta exclusão foi considerada ilegal por violação dos artigos 43.° e 49.° CE, designadamente no acórdão Placanica e o. [5].

7. O Decreto-Lei n.º 223 [6] procedeu a uma reforma do setor dos jogos em Itália, destinada a assegurar a sua conformidade com as exigências do direito da União. Esse decreto previu a adjudicação de cerca de 16 300 novas concessões em matéria de jogos de fortuna e azar, que acresceram às concessões adjudicadas em 1999.

8. Na sequência, nomeadamente, do acórdão Costa e Cifone [7], o setor dos jogos de fortuna e azar sofreu, de novo, uma reforma através do Decreto-Lei n.º 16 [8].

3 — GURI n.º 146, de 26 de junho de 1931.

4 — Suplemento ordinário da GURI n.º 302, de 29 de dezembro de 2000.

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

6 — Decreto-Lei de 4 de julho de 2006, que aprova disposições urgentes para a retoma económica e social, para o controlo e a racionalização das despesas públicas, bem como intervenções em matéria de receitas fiscais e de luta contra a fraude fiscal, convertido pela Lei n.º 248, de 4 de agosto de 2006 (GURI n.º 18, de 11 de agosto de 2006).

7 — C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Decreto-Lei de 2 de março de 2012, que aprova disposições urgentes em matéria de simplificação fiscal, de melhoria da eficácia e de reforço dos procedimentos de controlo (GURI n.º 52, de 2 de março de 2012, p. 1), convertido, após alteração, na Lei n.º 44, de 26 de abril de 2012 (GURI n.º 99, de 28 de abril de 2012, e suplemento ordinário da GURI n.º 85, p. 1 e segs.; texto coordenado, p. 23 e segs., a seguir «Decreto-Lei de 2012»).

9. No que respeita à organização do concurso para adjudicação de concessões para recolha de apostas, o artigo 10.º, n.ºs 9-G e 9-H, do Decreto-Lei de 2012 prevê:

«9-G. No âmbito de uma reorganização das disposições em matéria de jogos públicos, incluindo as disposições em matéria de apostas sobre eventos desportivos, igualmente hípicos, e não desportivos, as disposições do presente número têm por objetivo favorecer a referida reorganização, através de um primeiro alinhamento temporal dos prazos das concessões para a recolha das apostas em causa, respeitando a exigência de adaptação das regras nacionais de seleção das pessoas que, por conta do Estado, recolhem apostas sobre eventos desportivos, incluindo hípicos, e não desportivos, aos princípios formulados no acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 16 de fevereiro de 2012, nos processos [Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80)]. Para o efeito, atendendo à caducidade próxima de um grupo de concessões para a recolha das referidas apostas, a Administração Autónoma dos Monopólios do Estado abre imediatamente e, em todo o caso, o mais tardar em 31 de julho de 2012, um concurso para a seleção das pessoas responsáveis pela recolha dessas apostas, respeitando, pelo menos, os seguintes critérios:

a) possibilidade de participação das pessoas que já exerciam uma atividade de recolha de jogos num dos Estados do Espaço Económico Europeu, por aí terem a sede legal e operacional, ao abrigo de uma autorização válida e eficaz emitida segundo as disposições em vigor na ordem jurídica do referido Estado, e que sejam igualmente idóneas e fiáveis e possuam as capacidades económicas e patrimoniais indicadas pela Administração Autónoma dos Monopólios do Estado, tendo em conta as disposições sobre esta matéria constantes da Lei n.º 220 [9] [...], e do Decreto-Lei n.º 98, de 6 de julho de 2011, convertido, após alteração, na Lei n.º 111, de 15 de julho de 2011;

b) adjudicação de concessões, válidas até 30 de junho de 2016, para a recolha, exclusivamente numa rede física, de apostas sobre eventos desportivos, igualmente hípicos, e não desportivos, em agências, até ao máximo de 2 000, que tenham por atividade exclusiva a comercialização de produtos de jogos, sem obrigação de distâncias mínimas entre as agências ou relativamente a outros pontos de recolha, já ativos, de apostas idênticas;

c) prevê-se, como componente do preço, um valor de base do contrato de 11 000 EUR por agência;

d) celebração de contratos de concessão de teor conforme aos princípios formulados no acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia referido, de 16 de fevereiro de 2012, bem como com as disposições nacionais compatíveis em vigor em matéria de jogos;

e) possibilidade de gerir as agências em qualquer município ou província, sem limites numéricos de caráter territorial nem condições mais favoráveis em comparação com concessionários já autorizados a recolher apostas idênticas ou que, em todo o caso, se possam revelar favoráveis a estes últimos;

f) constituição de cauções em conformidade com o disposto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 98, de 6 de julho de 2011, convertido, após alteração, na Lei n.º 111, de 15 de julho de 2011.

9-H. Os concessionários para a recolha das apostas referidos no n.º 9-G, cujos contratos terminem em 30 de junho de 2012, prosseguem a atividade de recolha até à data da celebração dos contratos de concessão adjudicados em conformidade com o referido número. São revogados os n.ºs 37 e 38 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 98, de 6 de julho de 2011, convertido, após alteração, na Lei n.º 111, de 15 de julho de 2011, a alínea e) do n.º 287 do artigo 1.º da Lei n.º 311, de 30 de dezembro de 2004,

9 — Lei que regula a elaboração do orçamento anual e plurianual do Estado (Lei de estabilidade de 2011) [legge n.º 220 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)], de 13 de dezembro de 2010 (suplemento ordinário da GURI n.º 297, de 21 de dezembro de 2010, a seguir «Lei n.º 220»).

bem como a alínea e) do n.º 4 do artigo 38.º do [Decreto-Lei n.º 223, de 4 de julho de 2006, relativo às disposições urgentes para o relançamento económico e social, para a contenção e a racionalização das despesas públicas, bem como intervenções em matéria de receitas fiscais e de luta contra a evasão fiscal], convertido, após alteração, na Lei n.º 248, de 4 de agosto de 2006.»

10. As disposições referidas têm como efeito a adjudicação de licenças com a duração de quarenta meses, enquanto as concessões anteriormente adjudicadas tinham uma duração entre nove e doze anos.

11. Por força do artigo 1.º, n.º 77, da Lei n.º 220, conforme alterado:

«Para assegurar um equilíbrio correto entre os interesses públicos e privados no âmbito da organização e da gestão dos jogos públicos, tendo em conta o monopólio do Estado em matéria de jogos […] bem como os princípios, igualmente da União Europeia, em matéria de seleção concorrencial, que se aplicam neste setor, e contribuindo igualmente para consolidar as bases de uma maior eficiência e eficácia das ações de luta contra a difusão do jogo irregular ou ilegal em Itália, da proteção dos consumidores, em especial dos menores, da ordem pública, da luta contra o jogo de menores e a infiltração do crime organizado no setor dos jogos […], o Ministério da Economia e das Finanças — Administração Autónoma dos Monopólios do Estado procede, de imediato, à atualização do esquema-tipo de contrato que permite aceder às concessões para o exercício e a recolha, que não à distância, ou, em todo o caso, através de uma rede física, dos jogos públicos.»

12. O artigo 1.º, n.º 78, alínea b), subalínea 26), da Lei n.º 220 especifica o seguinte:

«previsão da cessão a título gratuito ou da devolução da rede de infraestruturas de gestão e de recolha de apostas à Administração Autónoma dos Monopólios do Estado no termo do prazo da concessão, exclusivamente a pedido prévio desta, transmitido, pelo menos, seis meses antes do termo do referido prazo, ou transmitido no momento da decisão de revogação ou de caducidade da concessão.»

13. As disposições constantes das regras do concurso relativas às causas de revogação e de caducidade da concessão estão previstas no projeto de contrato relativo à relação de concessão para o exercício da gestão de jogos públicos (a seguir «projeto de contrato»), em conformidade com o artigo 10.º, n.º 9-G, do Decreto-Lei de 2012.

14. As referidas disposições, constantes do artigo 23.º, n.º 2, alíneas a), e) e k), do projeto de contrato, dizem respeito, nomeadamente, à sujeição a apreciação judicial das infrações que a Administração Autónoma dos Monopólios do Estado considere passíveis de excluir a fiabilidade, o profissionalismo e a idoneidade necessárias do concessionário, à organização, ao exercício e à recolha de jogos públicos de acordo com modalidades e técnicas diferentes das previstas nas disposições legislativas, regulamentares e contratuais em vigor e às violações da legislação em matéria de repressão das apostas e do jogo constatadas pelos órgãos competentes.

15. O artigo 25.º do projeto de contrato, que é precisamente a disposição em causa no presente processo, estipula:

«[…] A pedido expresso da ADM, e para o período estabelecido por esta, o concessionário obriga-se, no momento da cessação da atividade devido ao termo do prazo da concessão ou por efeito de decisões de caducidade ou de revogação, a ceder a título gratuito à ADM ou a outro concessionário por ela designado por concurso público, a utilização dos bens materiais e imateriais detidos em regime de propriedade e que constituem a rede de gestão e de recolha de apostas, livre de direitos e reclamações de terceiros, nos termos previstos nos números seguintes. 2. Os bens objeto da cessão são designados no inventário e nas respetivas alterações posteriores, de acordo com as disposições do artigo 5.º, n.º 1, alínea e). 3. As operações de cessão — que devem ocorrer no âmbito de uma negociação entre a ADM e o concessionário, com redação das respetivas atas — terão início nos seis

meses que antecedem o termo do prazo do contrato, respeitando a exigência de não comprometer, durante esse período, o bom funcionamento do sistema, uma vez que os bens deverão ser devolvidos à ADM em condições que permitam assegurar a continuidade do funcionamento da rede telemática. Os custos da eventual transferência física dos aparelhos, do equipamento, e de qualquer outro componente da rede telemática são da responsabilidade do concessionário. […]».

II – **Factos na origem do litígio no processo principal, questão prejudicial e processo no Tribunal de Justiça**

16. Em 5 de junho de 2014, na sequência de uma inspeção efetuada por uma equipa da Compagnia Guardia di Finanza (brigada fiscal) de Frosinone (Itália) nas instalações de um centro de transmissão de dados, gerido por R. Laezza e ligado contratualmente à Stanleybet Malta Ltd, sociedade de direito maltês, as referidas autoridades constataram que a atividade de recolha de apostas era aí exercida sem a autorização prevista no artigo 88.º do Decreto Real n.º 773, de 18 de junho de 1931, que aprova o texto consolidado das leis em matéria de segurança pública, alterado pelo artigo 37.º, n.º 4, da Lei n.º 388, de 23 de dezembro de 2000.

17. Por decisão de 10 de junho de 2014, o juiz de instrução do Tribunale di Cassino (tribunal de Cassino) ordenou a apreensão preventiva dos bens utilizados por R. Laezza na atividade de recolha de apostas.

18. Em 7 e 15 de novembro de 2013, R. Laezza apresentou no órgão jurisdicional de reenvio um pedido de anulação da decisão de apreensão. Além disso, à semelhança do que fizeram as sociedades às quais está ligado o centro de transmissão de dados cuja gestão R. Laezza assegura, no processo que deu origem ao acórdão Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), pediu a anulação do último concurso público para adjudicação das concessões de exploração de jogos de fortuna e azar em Itália, invocando a sua natureza discriminatória, e requereu a abertura de um novo concurso público.

19. O órgão jurisdicional de reenvio observa que o Consiglio di Stato (Conselho de Estado) já submeteu ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais análogas no processo que deu origem ao acórdão Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), mas considera que o objeto das duas questões, designadamente a duração reduzida das novas concessões em relação às antigas concessões, não constitui, em si mesmo, um problema à luz do direito da União.

20. Este órgão jurisdicional recorda, contudo, o conteúdo do artigo 25.º do referido projeto de contrato, que deve ser assinado pelos titulares de novas concessões, que diz respeito à obrigação de cessão a título gratuito da utilização dos bens materiais e imateriais detidos em regime de propriedade e que constituem a rede de gestão e de recolha de apostas no momento da cessação da atividade devido ao termo do prazo da concessão ou por efeito de decisões de caducidade ou de revogação.

21. De acordo com o referido órgão jurisdicional, embora essa disposição, sem precedente em Itália, possa eventualmente responder a uma lógica de sanção em caso de caducidade e/ou de exoneração do concessionário, revela-se especialmente desvantajosa nos casos em que a cessão a título gratuito esteja simplesmente ligada ao aspeto temporal do termo do prazo da concessão. Acresce ainda a obrigação surpreendente de o concessionário suportar todos os custos dessa cessão a título gratuito.

22. O órgão jurisdicional de reenvio considera que tal diferença de tratamento entre os anteriores e os novos concessionários não parece constituir uma exigência imperativa de interesse público.

23. Neste contexto, o Tribunale di Frosinone (tribunal de Frosinone) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 49.° [TFUE] e seguintes, bem como 56.° [TFUE] e seguintes, interpretados à luz dos princípios contidos no acórdão [Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80)], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição nacional que prevê a cessão obrigatória a título gratuito da utilização dos bens materiais e imateriais detidos em regime de propriedade e que constituem a rede de gestão e de recolha de apostas no momento da cessação da atividade devido ao termo do prazo da concessão ou por efeito de decisões de caducidade ou de revogação?»

24. Foram apresentadas observações escritas por R. Laezza, pelos Governos italiano e belga, bem como pela Comissão Europeia.

25. Em 17 de setembro de 2015, realizou-se uma audiência na qual participaram todos os intervenientes.

III – **Análise**

26. Através da sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, no essencial, sobre a compatibilidade com os artigos 49.° TFUE e 56.° TFUE de uma disposição contratual imposta com base na legislação italiana que regula o sistema de concessões e de autorizações no setor das apostas desportivas. Esta disposição obriga os novos concessionários, após o termo normal da concessão ou em caso de caducidade ou de revogação antecipada desta, a ceder a título gratuito à autoridade concedente ou a outro concessionário designado por esta a utilização dos bens materiais e imateriais detidos em regime de propriedade e que constituem a rede de gestão e de recolha de apostas.

27. Antes de mais, devo sublinhar que o presente reenvio prejudicial não pode ser analisado como se visasse pôr em causa o novo sistema de concessões implementado em Itália em 2012 no setor dos jogos de fortuna e azar na sua globalidade.

28. Neste processo, apenas está em causa a medida que consiste em impor ao concessionário a cessão a título gratuito da utilização de um determinado número de equipamentos necessários à execução do serviço objeto da concessão em caso de cessação da atividade nas condições enunciadas no anexo ao contrato de concessão. Por outras palavras, o presente processo não diz respeito à reorganização do sistema de concessões através de um alinhamento temporal dos prazos, instituído pelo Decreto-Lei de 2012, analisado pelo Tribunal de Justiça no processo que deu origem ao acórdão Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), mas diz respeito a uma medida diferente, constante do projeto de contrato a celebrar com os adjudicatários das concessões com o objetivo de regular o exercício da atividade destes [10].

29. Em todo o caso, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça apresentou vários esclarecimentos úteis sobre o sistema implementado em Itália no setor dos jogos de fortuna e azar na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei de 2012.

10 — Este esclarecimento afigura-se tanto mais importante quanto, em vários processos pendentes no Tribunal de Justiça, as questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio dizem também respeito ao sistema de concessões instituído pelo Decreto-Lei de 2012 [v., reenvios prejudiciais provenientes da Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal italiano) nos processos Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14) e Proia (C-214/14)].

30. Assim, considerou que os artigos 49.° TFUE e 56.° TFUE, bem como os princípios da igualdade de tratamento e da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que prevê a organização de um novo concurso para adjudicação de concessões de duração inferior à das concessões anteriormente adjudicadas devido à reorganização do sistema através de um alinhamento temporal dos prazos das concessões [11].

31. Há que observar que, para chegar a tal conclusão, o Tribunal de Justiça recordou que as autoridades nacionais beneficiam de um amplo poder de apreciação para determinar as exigências que a proteção do consumidor e da ordem social implica e que, desde que os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça sejam também respeitados, cabe a cada Estado-Membro apreciar se, no contexto dos objetivos legítimos que prossegue, é necessário proibir, total ou parcialmente, as atividades associadas a jogos e apostas, ou apenas restringi-las e prever, para o efeito, modalidades de controlo mais ou menos estritas.

32. O Tribunal de Justiça salientou igualmente, neste contexto particular, que a reorganização do sistema de concessões através de um alinhamento temporal dos prazos, ao prever uma duração mais curta para as novas concessões do que para as concessões anteriormente adjudicadas, pode contribuir para a prossecução coerente dos objetivos legítimos de reduzir as oportunidades de jogo ou de lutar contra a criminalidade associada a esses jogos e pode também cumprir os requisitos de proporcionalidade exigidos [12].

33. Esse processo confirma, assim, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de acordo com a qual um sistema de concessões pode, em determinadas circunstâncias, constituir um mecanismo eficaz que permite controlar os operadores ativos no setor dos jogos de fortuna e azar com a finalidade de prevenir a exploração destas atividades para fins criminosos ou fraudulentos [13].

34. No caso em apreço, antes de analisar o mérito da questão submetida, pretendo deixar algumas palavras sobre a competência do Tribunal de Justiça e a admissibilidade da questão prejudicial.

A – *Quanto à competência do Tribunal de Justiça e à admissibilidade da questão prejudicial*

35. Em primeiro lugar, quanto à competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar, se nos limitarmos a uma primeira leitura da decisão de reenvio, há que observar que todos os aspetos do processo penal pendente no órgão jurisdicional de reenvio parecem estar confinados à Itália.

36. Ora, há que recordar que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que é indistintamente aplicável aos nacionais italianos e aos nacionais de outros Estados-Membros, regra geral, só é abrangida pelas disposições relativas às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE na medida em que seja aplicável a situações que tenham um nexo com as trocas comerciais entre os Estados-Membros [14].

37. A este respeito, a decisão de reenvio não esclarece se o operador (ou organizador de apostas) ao qual a recorrente no processo principal está aparentemente ligada por vínculos contratuais está estabelecido em Itália ou noutro Estado-Membro.

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

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

13 — V., acórdão Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, n.° 57).

14 — V., por exemplo, acórdão Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, n.° 21 e jurisprudência referida).

38. Apesar desta omissão, considero que o Tribunal de Justiça pode, tendo em conta, nomeadamente, a referência ao contexto no qual o acórdão Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) se insere, declarar-se competente no caso em apreço, uma vez que não pode excluir-se, *a priori*, a existência de um elemento transfronteiriço e, portanto, de um nexo com o direito da União. De facto, afigura-se que o órgão jurisdicional de reenvio partiu da hipótese de que a recorrente no processo principal está ligada a um operador de outro Estado-Membro, que não é não titular de uma autorização, tendo sido ilegalmente excluído do concurso lançado em 2012.

39. Em segundo lugar, ainda que nenhum dos intervenientes tenha manifestado verdadeiras reservas em relação à admissibilidade da questão prejudicial, as informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio parecem, sob vários aspetos, incompletas e pode, em certa medida, considerar-se que não satisfazem as exigências constantemente recordadas pelo Tribunal de Justiça.

40. Em especial, considero que a decisão de reenvio não refere, como exige a jurisprudência uniforme do Tribunal de Justiça, as razões precisas que levaram o órgão jurisdicional nacional a interrogar-se sobre a interpretação do direito da União e a considerar necessário submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça relacionada com a obrigação de cessão a título gratuito imposta aos novos concessionários, prevista pela medida controvertida. Ora, é indispensável que o órgão jurisdicional nacional forneça, designadamente, um mínimo de explicações sobre os motivos da escolha das disposições do direito da União cuja interpretação pede e sobre o nexo que estabelece entre estas disposições e a legislação nacional aplicável [15].

41. No caso em apreço, não é fácil determinar por que motivos a medida controvertida, ou seja, a obrigação de cessão a título gratuito da utilização dos bens constitutivos da rede de jogos no termo do contrato de concessão, é diretamente impugnada no litígio no processo principal. De facto, a apreensão preventiva de bens utilizados pela recorrente no processo principal para a atividade de recolha de apostas, precisamente em causa no processo penal principal, parece não ter conexão com a aplicação da referida medida.

42. De forma mais geral, pode realmente questionar-se a utilidade que representa, no processo principal, a impugnação da cláusula que impõe a cessão a título gratuito da utilização, no termo do contrato de concessão, de determinados bens necessários ao desempenho da atividade de recolha de apostas.

43. Como analisarei no seguimento das presentes conclusões, e diferentemente das situações que estavam em causa nos processos que deram origem aos acórdãos Costa e Cifone [16] e Stanley International Betting e Stanleybet Malta [17], a reorganização do sistema através de um novo concurso — que, no caso em apreço, foi instituído pela intervenção do legislador através do Decreto-Lei de 2012 — não é, de forma alguma, posta em causa na sua globalidade. Neste contexto, compete apenas ao órgão jurisdicional nacional verificar se, tendo em conta as regras de direito nacional aplicáveis, a medida controvertida pode efetivamente ter influência na situação penal de R. Laezza.

44. Consequentemente, a questão prejudicial parece assim basear-se em representações factuais que não encontram apoio direto nos autos do processo principal.

15 — V., nomeadamente, acórdão Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, n.º 34 e jurisprudência referida).

16 — C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

45. Nestas circunstâncias, a regularidade formal da decisão de reenvio pode ser seriamente posta em causa e a questão prejudicial pode, a esse título, ser considerada inadmissível. Embora incumba exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional apreciar, tendo em conta as particularidades do caso, a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sentença, a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça, bem como a fase do processo em que deve submeter essas questões [18], é ainda necessário que o Tribunal de Justiça disponha dos elementos de facto ou de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas [19].

46. Contudo, o Tribunal de Justiça pode considerar, por via de uma interpretação muito compreensiva para com o órgão jurisdicional de reenvio e apoiando-se nas informações que resultam dos precedentes jurisprudenciais, para os quais este remeteu expressamente, que a questão que é submetida no caso em apreço é a de saber se um Estado-Membro que procura remediar as exclusões ilegais ocorridas anteriormente lançando um novo concurso impõe, neste contexto, exigências que conferem uma vantagem acrescida aos operadores existentes ou tornam excessivamente difícil o exercício dos direitos dos operadores ilegalmente excluídos. Por conseguinte, as interrogações do órgão jurisdicional de reenvio assentam na hipótese de que R. Laezza não pode ser censurada, para efeitos de aplicação de uma sanção penal, por não ser titular de uma concessão — e, consequentemente, de uma autorização de polícia — adjudicada no quadro de um concurso organizado de acordo com regras e em condições que violam o direito da União.

B – *Quanto ao mérito*

47. Resulta das observações submetidas ao Tribunal de Justiça que, esquematicamente, confrontam-se duas perspetivas.

48. De acordo com a primeira perspetiva, defendida por R. Laezza e, de forma menos afirmativa, pela Comissão, a medida controvertida não é compatível com os artigos 49.° TFUE e 56.° TFUE, nomeadamente porque contém restrições que não podem ser consideradas justificadas pelo objetivo prosseguido, ou seja, o de assegurar a continuidade do serviço de recolha de apostas, canalizando ao mesmo tempo as atividades de jogo de fortuna e azar em circuitos controláveis para prevenir a exploração destas para fins criminosos e fraudulentos. A medida não pode, em todo o caso, ser considerada proporcionada.

49. De acordo com a segunda perspetiva, à qual aderem os Governos italiano e belga, essa legislação é perfeitamente compatível com as disposições do Tratado, interpretadas à luz dos princípios da igualdade de tratamento e da efetividade. Assim, os governos intervenientes alegam que a medida controvertida, em primeiro lugar, não é discriminatória (sendo aplicável indiferenciadamente às empresas que participaram no concurso lançado em 2012), em segundo lugar, é justificada por uma razão imperiosa de interesse geral e, em terceiro lugar, é proporcionada ao objetivo prosseguido.

50. É ponto assente, desde o acórdão Schindler [20], que, tendo em conta as diferenças consideráveis de ordem moral, religiosa e cultural que existem entre os Estados-Membros, a matéria dos jogos de fortuna e azar manteve-se não harmonizada ao nível europeu e os Estados-Membros gozam, por isso, de um amplo poder de apreciação para determinar o nível de proteção dos jogadores e, portanto, dos consumidores que consideram mais adequado. Contudo, as restrições que impõem devem preencher os requisitos que resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça no que respeita à sua justificação por razões de interesse geral e à sua proporcionalidade [21].

18 — V., nesse sentido, designadamente, acórdãos Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, n.° 10); Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, n.° 28) bem como Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400, n.° 15).

19 — V., designadamente, acórdão Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, n.° 17).

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — V., nesse sentido, nomeadamente, acórdão Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (C-42/07 EU:C:2009:519, n.os 57 a 59 e jurisprudência referida).

51. De acordo com a grelha de análise geralmente adotada nesta matéria, há que analisar a problemática que nos é submetida em três fases.

52. Em primeiro lugar, importa verificar se a disposição controvertida constitui uma restrição às liberdades consagradas nos artigos 49.° TFUE e 56.° TFUE e, se assim for, se essa restrição é discriminatória.

53. Em segundo lugar, há que procurar apreciar se as razões invocadas pelas autoridades nacionais para justificar essa obrigação de cessão a título gratuito são, de forma geral, suscetíveis de justificar tal restrição.

54. Em terceiro lugar, importa determinar se uma medida como a prevista no caso em apreço pode ser considerada necessária e proporcionada atendendo aos objetivos prosseguidos.

55. Se as duas primeiras fases da análise não parecem colocar especiais dificuldades, a terceira afigura-se de apreensão mais delicada, tendo em conta a falta de informações quanto aos requisitos e às modalidades que rodeiam a medida controvertida.

1. Quanto à existência de uma potencial restrição aos artigos 49.° TFUE e 56.° TFUE e de discriminação a este respeito [22]

a) Identificação de uma restrição

56. O conceito de restrição abrange as medidas adotadas por um Estado-Membro que, embora indistintamente aplicáveis, afetam o *acesso ao mercado* das empresas de outros Estados-Membros e entravam, dessa forma, o comércio dentro da União [23].

57. Afigura-se que a jurisprudência acolhe uma definição muito ampla do que constitui potencialmente uma «restrição».

58. Assim, no setor dos jogos de fortuna e azar, foram consideradas restrições à liberdade de estabelecimento e/ou à livre prestação de serviços as medidas adotadas pelos Estados-Membros que tenham por efeito proibir ou, em todo o caso, limitar a diversos níveis o direito de organizar e de disponibilizar jogos no território dos Estados-Membros. No que respeita, em especial, ao sistema italiano de monopólios de Estado e de concessões que regula a adjudicação de licenças para o exercício de atividades no setor dos jogos de fortuna ou azar, o Tribunal de Justiça decidiu, em várias ocasiões, que aquele comportava tais restrições [24].

59. Na minha opinião, o mesmo deve concluir-se no que respeita a medidas que imponham determinados requisitos às empresas que desejem participar no concurso organizado com vista à obtenção de uma concessão.

60. Parece ser esse o caso da medida controvertida, ou seja, a obrigação contratual de cessão a título gratuito imposta pelo artigo 25.º do projeto de contrato aplicável às concessões adjudicadas na sequência do concurso lançado em 2012.

22 — A questão será analisada no caso em apreço sem efetuar qualquer distinção entre, por um lado, a liberdade de estabelecimento e, por outro lado, a livre prestação de serviços.

23 — V., nesse sentido, acórdãos SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, n.º 45 e jurisprudência referida) e Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 67).

24 — V., nomeadamente, acórdãos Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, n.º 42 e jurisprudência referida), Biasci e o. (C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, n.º 21) e Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, n.ºs 69 e 70).

61. De facto, tal medida revela-se desvantajosa para os operadores económicos que desejem dedicar-se à atividade de recolha de apostas.

62. Com efeito, afigura-se que a obrigação de cessão a título gratuito da utilização dos equipamentos utilizados para a recolha de apostas em caso de cessação da atividade, incluindo em caso de simples caducidade da concessão, pode tornar menos atrativo o exercício dessa atividade económica. O risco que uma empresa corre de ter de ceder, sem contrapartida financeira, a utilização de bens que possui, impedindo-a assim de rentabilizar o seu investimento, pode tornar menos atraente a sua participação no concurso de 2012, ou mesmo desencorajá-la de participar em tal concurso com vista à adjudicação de uma concessão.

63. A obrigação controvertida de cessão a título gratuito afigura-se ainda mais limitadora e dissuasora (restritiva) na medida em que, como resulta das indicações previstas no artigo 25.º do projeto de contrato, pode ser acompanhada de obrigações complementares, tais como a eventual obrigação de entregar os equipamentos em causa livres de direitos e de reclamações de terceiros, a obrigação de suportar os custos da transferência física dos equipamentos, bem como os eventuais custos resultantes da necessidade de transferir os bens em causa «em condições que permitam assegurar a continuidade do funcionamento da rede telemática». De igual modo, as obrigações «de fornecer à autoridade responsável todos os dados e informações úteis para facilitar a transferência da gestão», de «incluir nos contratos a celebrar com os seus fornecedores uma cláusula a favor da [ADM], que preveja a faculdade de sub-rogação e/ou de renovação dos contratos após o seu termo» (com a obrigação de suportar as contrapartidas eventualmente necessárias para garantir a aceitação desta cláusula) e, por último, de «denunciar, a pedido da [ADM], qualquer relação de subordinação e de colaboração constituída para a implementação da concessão», obrigações expressamente previstas no artigo 25.º, n.os 4 a 6, do projeto de contrato, reforçam o caráter particularmente restritivo da medida controvertida.

64. Em conclusão, a medida controvertida, que impõe às entidades que apresentaram propostas no concurso de 2012 um conjunto de obrigações suscetível de acarretar consequências económicas relevantes para essas entidades, pode influenciar a decisão destas de participar ou não no referido concurso e, portanto, constitui potencialmente uma restrição às liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços.

b) Quanto à existência de uma restrição imposta de forma discriminatória

65. Antes de abordar a questão das justificações apresentadas em apoio da disposição controvertida, há que determinar, sucintamente, se as restrições controvertidas foram impostas de forma discriminatória. De facto, apenas as restrições aplicáveis sem discriminação em razão da nacionalidade, podem ser justificadas por razões imperiosas de interesse geral [25].

66. No caso em apreço, parece decorrer dos elementos apresentados ao Tribunal de Justiça que a medida controvertida se impõe a todos os operadores que desejem participar no concurso lançado em 2012, seja qual for o seu local de estabelecimento.

67. Mesmo admitindo que deva considerar-se, como insinua R. Laezza, apoiada quanto a este ponto pelo órgão jurisdicional de reenvio, que a medida controvertida, na verdade, apenas é aplicável aos novos candidatos às concessões, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar, essa medida também não parece conter qualquer discriminação em relação aos operadores que não estejam estabelecidos no território italiano. De facto, mesmo nesse caso, deve considerar-se, na minha opinião, que a medida controvertida é indistintamente aplicável aos candidatos ao concurso organizado em 2012.

25 — V., nesse sentido, acórdão Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 72 e jurisprudência referida).

2. Quanto à justificação da restrição controvertida

68. De acordo com jurisprudência constante, as restrições às atividades de jogos de fortuna e azar podem ser justificadas por razões imperiosas de interesse geral, como a proteção dos consumidores e a prevenção da fraude e da incitação dos cidadãos a uma despesa excessiva ligada ao jogo [26]. No que se refere à legislação italiana sobre jogos de fortuna e azar, o Tribunal de Justiça já declarou que o objetivo relacionado com a luta contra a criminalidade ligada aos jogos de fortuna e azar é suscetível de justificar restrições às liberdades fundamentais que decorrem dessa legislação [27].

69. No caso em apreço, há que salientar que o artigo 25.º do projeto de contrato contém poucas indicações sobre os objetivos supostamente prosseguidos com a adoção da medida controvertida, limitando-se a referir que os «bens deverão ser devolvidos […] em condições que permitam assegurar a continuidade do funcionamento da rede telemática».

70. Se o órgão jurisdicional de reenvio transmitiu a ideia de que esta medida obedece provavelmente a «uma lógica de sanção» sem precedente, o Governo italiano, por seu turno, referiu que a medida em causa é justificada, como resulta das várias indicações contidas no artigo 25.º do projeto de contrato e no artigo 1.º, n.º 77, da Lei n.º 220, pela necessidade de assegurar a continuidade do serviço de recolha de apostas legalmente autorizado e, assim, de lutar contra a criminalidade e a recolha ilegal impedindo um operador que já não detenha as autorizações necessárias de continuar a recolha. O referido órgão jurisdicional salienta, neste contexto, que, como o Tribunal de Justiça já decidiu, os jogos de fortuna e azar comportam riscos particularmente elevados de crime e de fraude, tendo em conta a importância dos montantes que permitem recolher e dos ganhos que podem proporcionar aos jogadores [28].

71. Na minha opinião, o objetivo da continuidade do serviço, com a finalidade última de lutar contra a recolha ilegal de apostas e a criminalidade, pode, de forma global, constituir uma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar um entrave às liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços. Resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o objetivo de lutar contra a criminalidade sujeitando os operadores ativos no setor a um controlo e canalizando as atividades de jogos de fortuna e azar para circuitos desse modo controlados é considerado suscetível de justificar restrições às liberdades fundamentais [29].

72. De resto, e como referiu o Governo italiano, a implementação de um sistema de concessão, cujo princípio foi validado pelo Tribunal de Justiça, implica a celebração de contratos de concessão que induzem compromissos mutuamente vinculativos entre a autoridade concedente e a empresa concessionária.

73. Nesse contexto, e como previsto em várias disposições nacionais, a cessão a título gratuito de determinados bens no termo do contrato de concessão é concebível em determinados casos.

74. É o que acontece, por exemplo, no caso dos bens designados «de propriedade resolúvel», figura jurídica conhecida no direito administrativo francês, aplicável em matéria de concessões de serviço público. Contudo, deve especificar-se que esses bens, que são considerados indispensáveis para a execução de um serviço público, são considerados propriedade da administração *ab initio* e são, por isso, devolvidos a esta gratuitamente, mesmo que tenham sido financiados e realizados pelo concessionário. Há que salientar igualmente que a qualidade de bem de propriedade resolúvel pode não excluir uma indemnização no que respeita à parte do bem não amortizada [30].

26 — Acórdão Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, n.º 48 e jurisprudência referida).

27 — V., acórdão Biasci e o. (C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, n.º 23).

28 — V., acórdão Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, n.º 76 e jurisprudência referida).

29 — Acórdão Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, n.os 48 e 49).

30 — Para um exemplo recente das regras aplicáveis a este tipo de bens, v., nomeadamente, acórdão do Conseil d'État (Assembleia), de 21 de dezembro de 2012, Commune de Douai n.º 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

75. Há que referir igualmente que, se essa cessão «graciosa» se justifica plenamente por razões económicas quando se trate de infraestruturas de grande dimensão, especialmente onerosas e de caráter não fungível e intransmissível, é mais difícil de conceber quando se trate de bens cuja aquisição ou realização não coloquem especiais dificuldades.

76. Contudo, supondo que o órgão jurisdicional de reenvio considera que o verdadeiro objetivo prosseguido pela medida controvertida não é a continuidade do serviço e a luta contra a criminalidade, mas apenas a maximização das receitas do Estado, nesse caso, como o Tribunal de Justiça já decidiu, o mero objetivo de maximizar as receitas da Fazenda Pública não pode permitir semelhante restrição à livre prestação de serviços [31]. Compete, de facto, aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar se as legislações dos Estados-Membros prosseguem verdadeiramente objetivos que justifiquem essa restrição e, se for o caso, se as restrições que impõem não se afiguram desproporcionadas em relação a esses objetivos [32]. Neste contexto, é ao Estado-Membro que pretende invocar um objetivo adequado para legitimar o entrave à livre prestação de serviços que cabe apresentar ao órgão jurisdicional que vai julgar essa questão todos os elementos suscetíveis de permitir que este se assegure de que essa medida preenche efetivamente os requisitos resultantes do princípio da proporcionalidade [33].

77. Pelo contrário, no caso de o órgão jurisdicional de reenvio acolher as razões de interesse legítimo apresentadas pelo Governo italiano, deve ainda verificar se a obrigação de cessão a título gratuito controvertida respeita os requisitos de necessidade e de proporcionalidade que decorrem da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

3. Quanto ao caráter proporcionado da medida em relação ao objetivo de interesse geral alegado

78. Deve sublinhar-se que a decisão de reenvio fornece poucas indicações úteis sobre os requisitos de implementação e de aplicação da medida controvertida. Em especial, não são referidos nem os requisitos a que a cessão a título gratuito está sujeita nem a natureza (discricionária ou não) do poder de ordenar tal medida.

79. Como exporei em seguida, tais informações são, contudo, parâmetros relevantes e essenciais na análise do caráter proporcionado da medida em causa.

80. Esta exigência reveste-se de grande importância, uma vez que estão precisamente em causa questões de interpretação do direito da União relacionadas com uma matéria, como a dos jogos de fortuna e azar, relativamente à qual se verifica que não existe harmonização à escala europeia e que os Estados-Membros continuam a beneficiar de um amplo poder de apreciação. Em tal matéria, as autoridades nacionais, em geral, e o órgão jurisdicional nacional, em particular, estão em melhor posição para identificar os objetivos legítimos efetivamente prosseguidos e os meios de os alcançar.

81. A escassez de informações fornecidas quanto aos requisitos para que a medida controvertida seja, se for caso disso, imposta ao concessionário impossibilitam o Tribunal de Justiça de dar uma resposta clara e, consequentemente, útil à questão submetida.

82. No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio limitou-se a referir que, embora a obrigação de cessão a título gratuito da utilização dos bens, prevista no artigo 25.º do projeto de contrato, não se afigure irrazoável em caso de caducidade e de exoneração do concessionário, o mesmo não parece acontecer caso essa obrigação esteja simplesmente relacionada com o termo do prazo da concessão e não com um comportamento ilegal ou um incumprimento do concessionário.

31 — V., designadamente, acórdão Dickinger e Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, n.º 55).

32 — V., acórdãos Gambelli e o. (C-243/01, EU:C:2003:597, n.º 75) e Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133 n.º 58).

33 — V., acórdão Dickinger e Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, n.º 54 e jurisprudência referida).

83. Por outro lado, a decisão de reenvio não contém qualquer esclarecimento sobre a natureza e o valor dos bens cuja utilização deve, por força da medida controvertida, ser cedida gratuitamente.

84. Contudo, afigura-se que esses esclarecimentos são cruciais para responder à questão submetida. Na falta de informações suficientes, de facto e de direito, sobre a situação nacional, que compete ao órgão jurisdicional nacional fornecer, o Tribunal de Justiça apenas pode formular considerações de ordem geral e entregar-se a conjeturas, o que é pouco aconselhável.

85. Não obstante a falta de tais esclarecimentos e recordando que, em todo o caso, cabe ao órgão jurisdicional nacional pronunciar-se, em definitivo, sobre a necessidade e a proporcionalidade da medida controvertida, afigura-se, contudo, oportuno fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio, na medida do possível, indicações sobre os parâmetros que deverá, se for caso disso, ter em conta na sua análise.

86. Começo por abordar a questão do *caráter adequado* da medida controvertida e, em seguida, abordarei a questão da *proporcionalidade* desta.

87. Em primeiro lugar, no que respeita à questão de saber se a medida controvertida é adequada para garantir a realização do ou dos objetivos invocados pelo Estado-Membro (análise do caráter adequado), podem existir algumas dúvidas.

88. Antes de mais, embora não se afigure que possa excluir-se que a cessão a título gratuito, à ADM ou a outro concessionário, da utilização dos bens materiais e imateriais que constituem a rede de gestão de recolha de apostas possa, em caso — provavelmente raro — de rutura abrupta do contrato de concessão por caducidade ou revogação, ser adequada para garantir a continuidade do serviço, o mesmo não parece acontecer necessariamente caso o contrato de concessão se extinga por decurso do prazo.

89. Voltando ao processo principal, resulta claramente do Decreto-Lei de 2012 [v., artigo 10.º, n.º 9-G, alínea b)], que as novas concessões terminarão em 30 de junho de 2016. Nessas circunstâncias, a exigência de continuidade da atividade autorizada de recolha de apostas, que parece fundamentar a medida de cessão gratuita controvertida, revela-se dificilmente compreensível, uma vez que a data de caducidade da concessão é um dado perfeitamente conhecido da administração nacional competente.

90. Por outro lado, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o objetivo da continuidade do funcionamento das redes autorizadas de jogos, com a finalidade última de canalizar a procura de jogos para circuitos legais, partindo do princípio de que é esse o objetivo pretendido, é prosseguido de forma coerente e sistemática.

91. De igual modo, resulta da disposição controvertida que a cessão a título gratuito da utilização dos bens que constituem a rede de jogos é imposta, não de forma sistemática, mas apenas «[a] pedido expresso da ADM», o que, na falta de esclarecimentos a este respeito, levanta dúvidas quanto às condições específicas em que é imposta e, por conseguinte, quanto ao caráter adequado e transparente da medida controvertida.

92. A este respeito, o Governo italiano referiu, nas suas observações escritas, que a medida controvertida limita-se a atribuir um poder contratual à ADM, que não é, de forma alguma, obrigada a pedir a cessão gratuita da utilização dos bens destinados à gestão e à rede de jogos e que não pode, em todo o caso, exercê-lo arbitrariamente. Questionado a este respeito na audiência, o Governo italiano referiu que não pode fornecer mais indicações sobre as condições em que a ADM pode recorrer à medida controvertida, uma vez que esta nunca foi acionada.

93. Compete, mais uma vez, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a medida controvertida apenas se destina, como alega o Governo italiano, a ser aplicada em casos extremos e claramente circunscritos com vista a garantir a prossecução dos objetivos invocados pelo referido governo. De igual modo, compete-lhe verificar se esta medida é concretamente imposta de forma não discriminatória, objetiva e transparente.

94. Em segundo lugar, se o órgão jurisdicional nacional concluir que a obrigação de cessão a título gratuito controvertida contribui para a realização desses objetivos de interesse geral invocados pelo Governo italiano e é imposta de forma não discriminatória, objetiva e transparente, deverá ainda verificar se a medida controvertida não vai além do que é necessário para atingir o referido objetivo.

95. Antes de mais, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se o alegado objetivo de continuidade das atividades de recolha de apostas entre as concessões adjudicadas em 2012, na sequência do Decreto-Lei de 2012, e as concessões que serão adjudicadas em 2016, não pode ser atingido através de outros mecanismos, tendo em conta, nomeadamente, o facto de se conhecer a data de termo do prazo destas últimas, tais como, por exemplo, o lançamento, em tempo útil, de um novo concurso — e, concomitantemente, a adjudicação rápida de novas concessões — ou mesmo, de forma muito mais simples, a renovação das concessões já atribuídas, que parece ser a via mais provável [34].

96. Em seguida, incumbirá ao órgão jurisdicional de reenvio ter em conta, em cada caso, o valor dos bens aos quais a obrigação de cessão a título gratuito diz respeito.

97. Se concluir que o valor desses bens, em especial dos equipamentos informáticos destinados à gestão e à recolha das apostas, é simbólico, tendo em conta, nomeadamente, os 11 000 euros que os proponentes devem, em todo o caso, pagar como valor de base do contrato, nos termos do artigo 10.º, n.º 9-G, alínea c), do Decreto-Lei de 2012, poderá concluir que a medida controvertida é proporcionada.

98. Na avaliação do valor dos referidos bens, o facto, invocado pelo Governo italiano, de que estes são, no todo ou em parte, «objeto de resgate» no termo do prazo da concessão omite, na minha opinião, dois elementos fundamentais. O primeiro é que a medida controvertida visa produzir efeitos não apenas no termo do prazo natural da concessão, mas igualmente em caso de cessação forçada e antecipada da concessão. O segundo é que, mesmo admitindo que se considere que os bens objeto da cessão a título gratuito foram amortizados, tal não implica, de forma alguma, que o concessionário em causa não tenha sofrido um prejuízo económico, uma vez que se viu privado da possibilidade de os ceder a título oneroso em função do seu valor de mercado.

99. Acresce que não pode excluir-se que uma medida menos restritiva, como uma cessão forçada mas a título oneroso, possa constituir uma medida menos restritiva que a autoridades italianas possam impor para prosseguir o objetivo fixado de assegurar a continuidade do serviço de recolha de apostas.

100. O órgão jurisdicional de reenvio deve ter em conta todos estes parâmetros ao pronunciar-se sobre a necessidade e a proporcionalidade da medida em causa no processo principal [35].

34 — A este respeito, deve recordar-se que as concessões adjudicadas em 1999 (designadas «CONI»), que cujo prazo terminava em 30 de junho de 2012, foram precisamente prorrogadas, para assegurar a continuidade das atividades, até julho de 2013.

35 — Acórdão Digibet e Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, n.º 40 e jurisprudência referida).

IV – **Conclusão**

101. Tendo em conta as considerações que antecedem, proponho que se responda à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio da seguinte forma:

Os artigos 49.° TFUE e seguintes, bem como os artigos 56.° TFUE e seguintes, devem ser interpretados no sentido de que podem opor-se a uma cláusula, constante de um projeto de contrato de concessão elaborado em conformidade com o direito nacional aplicável, que prevê a obrigação de um concessionário ceder a utilização dos bens materiais e imateriais detidos em regime de propriedade e que constituem a rede de gestão de recolha de apostas no momento da cessação da atividade do concessionário, devido ao termo do prazo da concessão ou por efeito de decisões de caducidade ou de revogação.

Para excluir que assim seja, cabe designadamente, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se essa obrigação de cessão:

— é justificada por razões de interesse legítimo, o que implica uma análise pormenorizada das razões apresentadas a este respeito pela autoridade pública concedente em apoio dessa medida;

— é suscetível de contribuir para a realização do objetivo de interesse legítimo prosseguido, o que torna necessário, caso se verifique que a autoridade pública concedente prossegue um objetivo de continuidade do funcionamento das redes autorizadas de jogo, que o órgão jurisdicional verifique se esse objetivo é prosseguido de forma coerente e não discriminatória; e

— é proporcionada em relação ao objetivo de interesse geral prosseguido, ou seja, não é imposta de forma arbitrária e não vai além do que é necessário para atingir esse objetivo. A análise da proporcionalidade implica, nomeadamente, uma análise do valor venal dos equipamentos abrangidos pela referida cessão.