Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

8 settembre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Articolo 49 TFUE — Libertà di stabilimento — Giochi d'azzardo — Restrizioni — Motivi imperativi di interesse generale — Proporzionalità — Appalti pubblici — Requisiti di partecipazione ad una gara d'appalto e valutazione della capacità economica e finanziaria — Esclusione dell'offerente per mancata presentazione di attestazioni della sua capacità economica e finanziaria rilasciate da due istituti bancari distinti — Direttiva 2004/18/CE — Articolo 47 — Applicabilità»

Nella causa C-225/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale di Reggio Calabria (Italia), con ordinanza del 28 febbraio 2015, pervenuta in cancelleria il 15 maggio 2015, nel procedimento penale a carico di

Domenico Politanò,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C. Toader (relatore), A. Rosas, A. Prechal e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 aprile 2016,

considerate le osservazioni presentate:

— per D. Politanò, da D. Agnello e D. Neto, avvocati;

— per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da C. Colelli, avvocato dello Stato;

— per il governo belga, da M. Jacobs e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaemminck, R. Verbeke e B. Van Vooren, advocaten;

— per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;

— per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe e A. Tokár, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: l'italiano.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 giugno 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 49 TFUE, dei principi di parità di trattamento e di effettività nonché dell'articolo 47 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti del sig. Domenico Politanò per violazione della normativa italiana in materia di raccolta di scommesse.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e d), e paragrafo 4, della direttiva 2004/18:

«2.

a) Gli "appalti pubblici" sono contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi ai sensi della presente direttiva.(...)

d) Gli "appalti pubblici di servizi" sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui all'allegato II.

(...)

4. La "concessione di servizi" è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo».

4 L'articolo 17 della direttiva in parola, intitolato «Concessioni di servizi», prevedeva quanto segue:

«Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, la presente direttiva non si applica alle concessioni di servizi definite all'articolo 1, paragrafo 4».

5 L'articolo 47 di detta direttiva, intitolato «Capacità economica e finanziaria», era redatto nei seguenti termini:

«1. In linea di massima, la capacità economica e finanziaria dell'operatore economico può essere provata mediante una o più delle seguenti referenze:

a) idonee dichiarazioni bancarie o, se del caso, comprovata copertura assicurativa contro i rischi professionali;

b) bilanci o estratti di bilanci, qualora la pubblicazione del bilancio sia obbligatoria in base alla legislazione del paese nel quale l'operatore economico è stabilito;

c) una dichiarazione concernente il fatturato globale e, se del caso, il fatturato del settore di attività oggetto dell'appalto, al massimo per gli ultimi tre esercizi disponibili in base alla data di costituzione o all'avvio delle attività dell'operatore economico, nella misura in cui le informazioni su di tali fatturati siano disponibili.

2. Un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi. In tal caso deve dimostrare all'amministrazione aggiudicatrice che disporrà dei mezzi necessari, ad esempio mediante presentazione dell'impegno a tal fine di questi soggetti.

3. Alle stesse condizioni un raggruppamento di operatori economici di cui all'articolo 4 può fare affidamento sulle capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti.

4. Le amministrazioni aggiudicatrici precisano, nel bando di gara o nell'invito a presentare offerte, le referenze di cui al paragrafo 1 da esse scelte, nonché le altre eventuali referenze probanti che devono essere presentate.

5. L'operatore economico che per fondati motivi non è in grado di presentare le referenze chieste dall'amministrazione aggiudicatrice è autorizzato a provare la propria capacità economica e finanziaria mediante qualsiasi altro documento considerato idoneo dall'amministrazione aggiudicatrice».

6 La direttiva 2004/18 è stata abrogata dalla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (GU 2014, L 94, pag. 65).

Diritto italiano

7 L'articolo 10, commi 9 octies e 9 novies, del decreto-legge del 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (GURI n. 52, del 2 marzo 2012, pag. 1) convertito, con modificazioni, dalla legge del 26 aprile 2012, n. 44 (supplemento ordinario alla GURI n. 99, del 28 aprile 2012) (in prosieguo: il «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 C-72/10 e C-77/10. 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 13 dicembre 2010, n. 220, 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, nonché la lettera e) del comma 4 dell'articolo 38 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248».

8 Conformemente alle disposizioni del decreto-legge del 2012, nel corso del 2012 le autorità italiane hanno indetto varie gare per l'affidamento di concessioni. L'articolo 3.2 delle regole amministrative per l'assegnazione della concessione e la stipula della convenzione, allegate al rispettivo bando di gara (in prosieguo: il «bando Monti») faceva obbligo agli offerenti costituiti da meno di due anni e i cui ricavi complessivi relativi all'attività di operatore di gioco erano inferiori a due milioni di euro nel corso degli ultimi due esercizi di presentare attestazioni rilasciate da almeno due istituti bancari, comprovanti la loro capacità economica e finanziaria.

9 La direttiva 2004/18 è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano dal decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163, recante codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (supplemento ordinario alla GURI n. 100, del 2 maggio 2006).

10 Ai sensi dell'articolo 41 del predetto decreto legislativo, i requisiti da soddisfare per dimostrare la capacità economica e finanziaria richiesta per eseguire la prestazione sono precisati dall'amministrazione aggiudicatrice. Tuttavia, ai sensi del medesimo articolo, il concorrente che, per giustificati motivi, non è in grado di presentare le referenze bancarie o contabili richieste può provare tale capacità mediante presentazione di qualsiasi altro documento considerato idoneo dalla stazione appaltante.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11 Il 6 febbraio 2015, durante un controllo eseguito nell'esercizio commerciale denominato «Betuniq», sito a Polistena (Italia), gestito dal sig. Politanò e affiliato alla UniqGroup Ltd, una società di diritto maltese, i servizi di polizia amministrativa della Questura di Reggio Calabria (Italia) hanno constatato che vi veniva esercitata un'attività di raccolta di scommesse senza previo rilascio di concessione.

12 Per tale motivo, con decreto del 13 febbraio 2015, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palmi (Italia) ha disposto il sequestro preventivo dei beni utilizzati per la suddetta attività.

13 Avverso tale decreto il sig. Politanò ha presentato ricorso dinanzi al giudice del rinvio invocando l'incompatibilità di determinate clausole del bando Monti con gli articoli 49 e 56 TFUE.

14 Infatti, secondo il ricorrente nel procedimento principale, la sua condotta non costituirebbe reato in quanto la raccolta di scommesse su eventi sportivi per conto della società maltese UniqGroup deve ritenersi lecita nei limiti in cui la legislazione interna è in contrasto con gli articoli 49 e 56 TFUE.

15 Egli sostiene, a tal riguardo, che l'UniqGroup è stata esclusa dalla gara indetta nel 2012 in quanto non avrebbe presentato due attestazioni della capacità economica e finanziaria rilasciate da due diversi istituti bancari, come richiesto dall'articolo 3.2 delle regole amministrative allegate al bando Monti.

16 Secondo il giudice del rinvio, una procedura di gara che pone in concorrenza operatori di gioco d'azzardo con sede in diversi Stati membri, come quella oggetto del procedimento principale, avrebbe dovuto necessariamente rispettare l'articolo 47 della direttiva 2004/18, che prevede la possibilità di valutare la capacità economica e finanziaria degli operatori economici «mediante qualsiasi altro documento considerato idoneo dall'amministrazione aggiudicatrice».

17 L'imposizione, da parte delle autorità italiane, di rigidi requisiti di partecipazione alla gara avrebbe dovuto necessariamente conciliarsi con il principio della massima partecipazione alla gara, dovendosi garantire a ogni interessato la possibilità di dimostrare la propria capacità economica e finanziaria mediante qualsiasi documento, diverso da quelli richiesti dall'amministrazione aggiudicatrice, considerato idoneo.

18 Secondo il giudice del rinvio, ne consegue che tali autorità sarebbero state tenute ad indicare espressamente i criteri ritenuti idonei e utili a dimostrare la capacità economica e finanziaria richiesta, così da consentire comunque agli offerenti un'efficace contestazione.

19 Orbene, tale giudice ritiene che, nella fattispecie, le regole amministrative allegate al bando Monti non abbiano consentito alla UniqGroup di provare la propria capacità economica e finanziaria con modalità alternative rispetto alla presentazione dei documenti ivi specificati.

20 In tale contesto, il Tribunale di Reggio Calabria (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) [Se l'articolo] 49 TFUE, nonché i principi di parità di trattamento e di effettività debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in materia di giochi d'azzardo che preveda l'indizione di una nuova gara (così come regolamentata dall'art.[10, comma 9-]octies [del decreto-legge del 2012]) per il rilascio di concessioni avent[e] clausole di esclusione dal bando per la mancanza del requisito di capacità economico-finanziaria in ragione dell'assenza di criteri alternativi rispetto a due referenze bancarie provenienti da due istituti finanziari differenti.

2) Se l'articolo 47 della direttiva 2004/18 (…) debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale in materia di giochi d'azzardo che preveda l'indizione di una nuova gara (così come regolamentata dall'art.[10, comma 9-]octies [del decreto-legge del 2012]) per il rilascio di concessioni [avente clausole di esclusione dal bando per la mancanza del requisito] di capacità economico-finanziaria in ragione dell'assenza di documenti e scelte alternative così come previste dalla normativa sovranazionale».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

21 Il governo italiano e, riguardo unicamente alla seconda questione, la Commissione europea ritengono che la domanda di pronuncia pregiudiziale debba essere dichiarata irricevibile in quanto nell'ordinanza di rinvio il contesto fattuale non viene illustrato in modo sufficiente per consentire alla Corte di fornire una risposta utile.

22 A tal riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e fattuale che egli definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della causa di cui al procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico, o, ancora, quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 26 nonché la giurisprudenza ivi citata).

23 Risulta parimenti da costante giurisprudenza che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. La decisione di rinvio deve inoltre indicare le ragioni precise che hanno indotto il giudice nazionale ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione ed a ritenere necessaria la presentazione di una questione pregiudiziale alla Corte (sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 27 nonché la giurisprudenza ivi citata).

24 Peraltro, la Corte ha già rilevato che i requisiti ricordati ai punti 22 e 23 della presente sentenza possono essere più agevolmente soddisfatti quando la domanda di pronuncia pregiudiziale si inserisce in un contesto già ampiamente noto (v., in particolare, ordinanza del 17 luglio 2014, 3D I, C-107/14, non pubblicata, EU:C:2014:2117, punto 12 e giurisprudenza ivi citata).

25 Orbene, dall'ordinanza di rinvio emerge che, da un lato, essa descrive con sufficiente chiarezza e precisione il contesto giuridico e fattuale del procedimento principale e che, dall'altro, le indicazioni in essa contenute consentono di determinare la portata delle questioni poste, come testimoniano d'altronde le osservazioni scritte dei diversi governi e della Commissione.

26 Ciò considerato, occorre dichiarare che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Sulla seconda questione

27 Con la sua seconda questione, che occorre esaminare per prima, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 47 della direttiva 2004/18 debba essere interpretato nel senso che osta a una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone agli operatori che intendono rispondere ad una gara diretta al rilascio di concessioni in materia di giochi e di scommesse l'obbligo di comprovare la propria capacità economica e finanziaria mediante dichiarazioni rilasciate da almeno due istituti bancari, senza consentire che tale capacità venga dimostrata mediante qualsiasi altro documento.

28 In via preliminare, occorre esaminare se detta direttiva sia applicabile in una controversia come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

29 A tal riguardo, occorre precisare che la direttiva 2004/18 riguarda le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e non quelle aventi ad oggetto concessioni di servizi, essendo queste ultime escluse dall'ambito di applicazione di detta direttiva in forza del suo articolo 17. Quest'ultima disposizione esclude infatti espressamente le concessioni di servizi, che sono definite dall'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva in parola come contratti che presentano le stesse caratteristiche degli appalti pubblici di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della prestazione di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire il servizio o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

30 Secondo la giurisprudenza della Corte, dal raffronto tra le definizioni di appalto pubblico di servizi e di concessione di servizi, fornite, rispettivamente, dal paragrafo 2, lettere a) e d), e dal paragrafo 4 dell'articolo 1 della direttiva 2004/18, risulta che la differenza tra un appalto pubblico di servizi e una concessione di servizi risiede nel corrispettivo della prestazione di servizi. L'appalto di servizi comporta un corrispettivo che, senza peraltro essere l'unico, è versato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, mentre, nel caso di una concessione di servizi, il corrispettivo della prestazione di servizi consiste nel diritto di gestire il servizio, o da solo o accompagnato da un prezzo (v. sentenza del 10 marzo 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

31 Emerge inoltre da tale giurisprudenza che, sebbene la modalità di remunerazione sia quindi uno degli elementi determinanti per la qualificazione come concessione di servizi, una siffatta qualificazione implica che il concessionario si assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione e che l'assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione di servizi indica che l'operazione in parola costituisce un appalto pubblico di servizi e non una concessione di servizi (v., in tal senso, sentenza del 10 marzo 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

32 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, nella controversia di cui al procedimento principale il prestatore di servizi, da un lato, non viene remunerato dall'amministrazione aggiudicatrice e, dall'altro, sopporta integralmente il rischio connesso all'esercizio dell'attività di raccolta e trasmissione delle scommesse.

33 Ne consegue che una concessione relativa all'organizzazione di scommesse, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, non può essere qualificata come appalto pubblico di servizi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva 2004/18.

34 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che la predetta direttiva e, in particolare, il suo articolo 47 devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale che disciplina il rilascio di concessioni nel settore dei giochi d'azzardo, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, non rientra nel loro ambito di applicazione.

Sulla prima questione

35 In via preliminare va rilevato che, sebbene, nella formulazione della prima questione, il giudice del rinvio si sia certamente riferito ai principi di parità di trattamento e di effettività, l'ordinanza di rinvio non contiene però alcuna precisazione né riguardo alle ragioni che hanno indotto tale giudice ad interrogarsi sull'interpretazione dei summenzionati principi nell'ambito del procedimento principale, né riguardo al nesso tra tali principi e la normativa nazionale in esame nel procedimento principale.

36 Tenuto conto di quanto precede si deve ritenere che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chieda sostanzialmente se l'articolo 49 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta ad una disposizione nazionale, come quella in esame nel procedimento principale, che impone agli operatori che intendono rispondere ad una gara finalizzata al rilascio di concessioni in materia di giochi e di

scommesse, l'obbligo di comprovare la propria capacità economica e finanziaria mediante dichiarazioni rilasciate da almeno due istituti bancari, senza ammettere la possibilità di dimostrare tale capacità anche in altro modo.

37 Anzitutto, per giurisprudenza costante, devono considerarsi restrizioni della libertà di stabilimento e/o della libera prestazione di servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o scoraggino l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (v. sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 45 nonché la giurisprudenza ivi citata).

38 Una disposizione di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che subordini l'esercizio di un'attività economica all'ottenimento di una concessione e, in tale contesto, assoggetti gli offerenti all'obbligo di presentare attestazioni provenienti da due operatori bancari distinti, può dissuadere gli operatori economici dal partecipare ad una gara e può pertanto costituire una restrizione della libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE.

39 Si deve poi ricordare che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che considerano più appropriato (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punti 51 e 52 nonché la giurisprudenza ivi citata).

40 Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di tutela perseguito. Tuttavia, le restrizioni che gli Stati membri impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione per motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punto 59 nonché la giurisprudenza ivi citata).

41 Occorre quindi valutare se una restrizione come quella in esame nel procedimento principale possa essere ammessa a titolo di misure derogatorie, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previsti dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, o se essa possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza del 12 giugno 2014, Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 22, nonché la giurisprudenza ivi citata).

42 Nella specie, il governo italiano sostiene che la disposizione restrittiva di cui trattasi è giustificata, nell'ambito dell'obiettivo di lotta alla criminalità legata ai giochi d'azzardo, dall'interesse a garantire la continuità dell'attività legale di raccolta di scommesse, al fine di arginare lo sviluppo di un'attività illegale parallela, e dall'interesse di tutelare i consumatori. Pertanto, sarebbe indispensabile che le capacità economiche e finanziarie dei titolari delle concessioni consentano loro di svolgere in modo duraturo la propria attività sul mercato.

43 A tal riguardo, va rammentato che un obiettivo siffatto è tale da costituire un motivo imperativo d'interesse generale in grado di giustificare una restrizione delle libertà fondamentali come quella di cui trattasi nel procedimento principale (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punti 34 e 35). La Corte ha peraltro già dichiarato che l'obiettivo di lotta contro la criminalità legata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare le restrizioni delle libertà fondamentali derivanti da una normativa restrittiva (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2013, Biasci e a., C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 23, nonché del 28 gennaio 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punto 32).

44 Tuttavia, occorre anche esaminare se la restrizione in questione nel procedimento principale sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per raggiungere detto obiettivo, segnatamente assicurandosi che la normativa nazionale di cui trattasi risponda effettivamente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2012, HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

45 Per quanto riguarda la questione se detta restrizione sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, va osservato che dichiarazioni bancarie provenienti da due istituti bancari distinti, come quelle richieste dalla disposizione in esame nel procedimento principale, sono atte a dimostrare la capacità economica e finanziaria dell'offerente di svolgere l'attività di raccolta di scommesse.

46 Infatti, l'obbligo di fornire dichiarazioni provenienti da due istituti bancari è manifestamente atto a garantire che l'operatore economico possegga una capacità economica e finanziaria che gli consenta di far fronte agli obblighi che potrebbe contrarre nei confronti dei vincitori delle scommesse. A tal riguardo, la Corte ha già dichiarato che il requisito della disponibilità di un capitale sociale di una certa entità può rivelarsi utile al fine di garantire una siffatta capacità economica e finanziaria (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 77).

47 Occorre inoltre determinare se, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui godono, nel settore non armonizzato dei giochi d'azzardo, le autorità nazionali per determinare i requisiti che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2014, Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 32 nonché la giurisprudenza ivi citata), l'obbligo di presentare due dichiarazioni provenienti da due istituti bancari distinti non ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, ove siffatta valutazione deve essere effettuata alla luce degli obiettivi perseguiti dalle autorità competenti dello Stato membro interessato e del livello di tutela che esse intendono assicurare (v. sentenza del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 46 nonché la giurisprudenza ivi citata).

48 In tale contesto, occorre osservare, come è stato rilevato in sostanza dall'avvocato generale ai paragrafi 80 e 81 delle sue conclusioni, che, tenuto conto della particolare natura delle attività economiche rientranti nel settore dei giochi d'azzardo, il requisito imposto agli offerenti costituiti da meno di due anni e i cui ricavi complessivi relativi all'attività di operatore di gioco erano inferiori a due milioni di euro nel corso degli ultimi due esercizi, di fornire idonee dichiarazioni rilasciate da almeno due istituti bancari non risulta eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.

49 Tuttavia, spetta al giudice del rinvio, sempre tenendo conto delle indicazioni fornite dalla Corte, verificare, nel corso di una valutazione globale delle circostanze proprie del rilascio delle nuove concessioni, se le restrizioni imposte dallo Stato membro interessato soddisfino i requisiti risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto attiene alla loro proporzionalità (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2014, Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 40 nonché la giurisprudenza ivi citata).

50 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone agli operatori che intendono rispondere ad una gara finalizzata al rilascio di concessioni in materia di giochi e di scommesse l'obbligo di comprovare la propria capacità economica e finanziaria mediante dichiarazioni rilasciate da almeno due istituti bancari senza ammettere la possibilità di dimostrare tale capacità anche in altro modo, sempreché la disposizione di cui trattasi sia conforme ai requisiti di proporzionalità stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

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

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

1) **La direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e, in particolare, il suo articolo 47 devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale che disciplina il rilascio di concessioni nel settore dei giochi d'azzardo, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, non rientra nel loro ambito di applicazione.**

2) **L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone agli operatori che intendono rispondere ad una gara diretta al rilascio di concessioni in materia di giochi e di scommesse l'obbligo di comprovare la propria capacità economica e finanziaria mediante dichiarazioni rilasciate da almeno due istituti bancari, senza ammettere la possibilità di dimostrare tale capacità anche in altro modo, sempreché la disposizione di cui trattasi sia conforme ai requisiti di proporzionalità stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

Firme