



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

28 gennaio 2016\*

«Rinvio pregiudiziale — Articoli 49 TFUE e 56 TFUE — Libertà di stabilimento — Libera prestazione di servizi — Giochi d'azzardo — Sentenza della Corte che ha dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione la normativa nazionale sulle concessioni per l'attività di raccolta di scommesse — Riorganizzazione del sistema tramite una nuova gara d'appalto — Cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco — Restrizione — Motivi imperativi di interesse generale — Proporzionalità»

Nella causa C-375/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale di Frosinone (Italia), con decisione del 9 luglio 2014, pervenuta in cancelleria il 6 agosto 2014, nel procedimento penale a carico di

**Rosanna Laezza,**

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente della Seconda Sezione, facente funzione di presidente della Terza Sezione, A. Arabadjiev, C. Toader (relatore), E. Jarašiūnas e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: V. Giacobbo-Peyronnel, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 settembre 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per la sig.ra R. Laezza, da D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro e M. Mura, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Marrone e S. Fiorentino, avvocati dello Stato;
- per il governo belga, da J. Van Holm, L. Van den Broeck e M. Jacobs, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaeminck, B. Van Vooren e R. Verbeke, advocaten;
- per la Commissione europea, da E. Montaguti e H. Tserepa-Lacombe, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 novembre 2015,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: l'italiano.

## Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale instaurato a carico della sig.ra Laezza per violazione della normativa italiana disciplinante la raccolta di scommesse.

### Contesto normativo

- 3 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), 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 [Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80)]. A questo fine, in considerazione della prossima scadenza di un gruppo di concessioni per la raccolta delle predette scommesse, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato [(divenuta in seguito l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; in prosieguo: l'«ADM»)] 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'[ADM] tenuto conto delle disposizioni in materia di cui alla legge 13 dicembre 2010, n. 220, [recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) (supplemento ordinario alla GURI n. 297 del 21 dicembre 2010), quale modificata dalla legge del 15 luglio 2011, n. 111 (in prosieguo: la «legge di stabilità 2011»)], 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».

- 4 In base alle citate disposizioni del decreto legge del 2012, sono state attribuite concessioni aventi una durata di 40 mesi, mentre le concessioni rilasciate in precedenza lo erano state per una durata compresa tra nove e dodici anni.
- 5 Ai sensi dell'articolo 1, comma 77, della legge di stabilità 2011:

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

- 6 Ai sensi dell'articolo 1, comma 78, lettera b), punto 26, della legge di stabilità 2011, il contratto di concessione deve obbligatoriamente contenere una clausola recante la previsione «della cessione non onerosa ovvero della devoluzione della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco all'[ADM] all'atto della scadenza del termine di durata della concessione, esclusivamente previa sua richiesta in tal senso, comunicata almeno sei mesi prima di tale scadenza ovvero comunicata in occasione del provvedimento di revoca o di decadenza della concessione».
- 7 Lo schema di convenzione di concessione, allegato al bando della gara organizzata durante il 2012 (in prosieguo: lo «schema di convenzione»), enuncia le cause di revoca e di decadenza della concessione.
- 8 Pertanto, ai sensi dell'articolo 23, comma 2, lettere a), e) e k), dello schema di convenzione, si può avere revoca o decadenza, segnatamente, in caso di rinvio dinanzi al giudice per violazioni che l'ADM ritenga tali da dimostrare la mancanza di affidabilità, di professionalità e delle qualità morali necessarie in capo al concessionario, in caso di organizzazione, esercizio e raccolta di giochi pubblici secondo modalità e tecniche diverse da quelle previste dalle disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali vigenti, o ancora in caso di violazione accertata dagli organi competenti della normativa in materia di repressione delle scommesse e del gioco.
- 9 L'articolo 25 dello schema di convenzione prevede quanto segue:

«1. Dietro espressa richiesta [dell'ADM], e per il periodo nella stessa stabilito, il concessionario si impegna a cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine finale della concessione o per effetto di provvedimenti di decadenza o revoca, [all'ADM] o ad altro concessionario da essa individuato con criteri di concorsualità, l'uso dei beni materiali ed immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, liberi da diritti e pretese di terzi, secondo le modalità previste nei commi seguenti.

2. I beni oggett[o] di cessione sono individuati nell'inventario e nei suoi successivi aggiornamenti secondo quanto previsto nell'articolo 5, comma 1, lettera e).

3. Le operazioni di cessione – che avverranno in contraddittorio tra [l'ADM] ed il concessionario, con la redazione di appositi verbali – avranno inizio nel semestre precedente la scadenza del termine della convenzione, salvaguardando l'esigenza di non compromettere, anche in tale periodo, la funzionalità del sistema, in quanto i beni dovranno essere devoluti [all'ADM] in condizioni tali da assicurare la continuità del funzionamento della rete telematica. I costi dell'eventuale trasferimento fisico delle apparecchiature, degli impianti e di quanto altro compone la rete telematica sono a carico del concessionario.

(...)).

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 10 La Stanley International Betting Ltd, società registrata nel Regno Unito, nonché la sua controllata maltese, Stanleybet Malta Ltd, sono attive in Italia nel settore della raccolta di scommesse tramite operatori denominati «centri di trasmissione dati» (in prosieguo: i «CTD»). I titolari dei CTD, da circa quindici anni, esercitano la loro attività in Italia sulla base di un rapporto riconducibile allo schema contrattuale del mandato, senza possedere né titoli concessorii né autorizzazioni di polizia.
- 11 Poiché un controllo effettuato il 5 giugno 2014 dalla Guardia di Finanza di Frosinone (Italia) nei locali di un CTD gestito dalla sig.ra Laezza e aderente alla Stanleybet Malta Ltd ha consentito di accertare l'esistenza, in tale centro, di un'attività non autorizzata di raccolta di scommesse, si è proceduto al sequestro di talune apparecchiature informatiche utilizzate per la ricezione e la trasmissione di dette scommesse.
- 12 Con decisione del 10 giugno 2014, il giudice istruttore del Tribunale di Cassino ha convalidato detto sequestro e disposto il sequestro preventivo di dette apparecchiature.
- 13 La sig.ra Laezza ha adito il giudice del rinvio, proponendo una domanda volta all'annullamento di tale decisione. In tale domanda, l'interessata faceva inoltre menzione del ricorso proposto dalle società del gruppo Stanley alle quali aderisce il CTD di cui essa garantisce la gestione, avverso la gara di appalto organizzata, in base all'articolo 10, commi 9 octies e 9 novies, del decreto legge del 2012, per le concessioni di giochi di azzardo in Italia, lamentandone il suo carattere discriminatorio.
- 14 Il giudice del rinvio rileva che il Consiglio di Stato italiano ha già posto due questioni pregiudiziali alla Corte, vertenti segnatamente sulla durata ridotta delle nuove concessioni rispetto alle precedenti, nella causa che ha portato alla sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ma ritiene che il diritto dell'Unione non osti alla disposizione nazionale che stabilisce detta durata.
- 15 Questo giudice ricorda tuttavia che l'articolo 25 dello schema di convenzione prevede l'obbligo per il concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza della concessione o per effetto di provvedimenti di decadenza o di revoca, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco.
- 16 Ebbene, secondo detto giudice, se l'esistenza di una siffatta disposizione, senza precedenti legislativi in Italia, può eventualmente giustificarsi in una logica sanzionatoria, nel caso in cui la cessazione dell'attività risulti da una decisione di decadenza o di revoca della concessione, essa appare particolarmente svantaggiosa quando la cessazione dell'attività avvenga per il semplice fatto della scadenza del periodo di concessione. A ciò si aggiungerebbe l'obbligo per il concessionario di sostenere l'insieme dei costi di detta cessione a titolo gratuito.

- 17 Il giudice del rinvio dubita che una siffatta differenza di trattamento tra vecchi e nuovi concessionari possa essere giustificata da motivi imperativi di interesse pubblico.
- 18 Ciò premesso, il Tribunale di Frosinone ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

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

### **Sulla questione pregiudiziale**

- 19 Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio desidera sostanzialmente sapere se gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una disposizione nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale impone al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine della concessione o per effetto di provvedimenti di decadenza o di revoca, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco.
- 20 In via preliminare, occorre sottolineare, come rilevato sostanzialmente dall'avvocato generale nei paragrafi 27 e 28 delle sue conclusioni, che la presente causa verte unicamente sulla compatibilità con il diritto dell'Unione dell'articolo 25 dello schema di convenzione e non può essere analizzato come diretto a mettere in questione, nel suo insieme, il nuovo sistema di concessioni istituito in Italia durante il 2012 nel settore dei giochi di azzardo.

### *Sull'esistenza di una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE*

- 21 In primo luogo, occorre ricordare che devono considerarsi restrizioni della libertà di stabilimento e/o della libera prestazione di servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno allettante l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE (sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 22 La Corte ha già dichiarato che la normativa di uno Stato membro, la quale subordini l'esercizio di un'attività economica al rilascio di una concessione e preveda diverse ipotesi di decadenza della concessione, costituisce un ostacolo alle libertà così garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE (sentenza Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).
- 23 Nel caso di specie, come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 62 e 63 delle sue conclusioni, una disposizione nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale impone al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività, ivi compresa l'ipotesi in cui tale cessazione avvenga per il semplice fatto della scadenza del termine di concessione, l'uso delle attrezzature utilizzate per la raccolta di scommesse, può rendere meno allettante l'esercizio di tale attività. Infatti, il rischio per un'impresa di dover cedere, senza contropartita economica, l'uso dei beni in suo possesso può impedire a detta impresa di trarre profitto dal proprio investimento.
- 24 Occorre pertanto constatare che la disposizione nazionale in questione nel procedimento principale costituisce una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.



*Sul carattere asseritamente discriminatorio della restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE*

- 25 In secondo luogo, occorre precisare che, benché la Corte abbia già individuato un certo numero di motivi imperativi d'interesse generale che possono essere invocati per giustificare un ostacolo alle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, detti obiettivi non possono essere invocati per giustificare restrizioni applicate in modo discriminatorio (v., in tal senso, sentenza Blanco e Fabretti, C-344/13 e C-367/13, EU:C:2014:2311, punto 37).
- 26 Infatti, se la disposizione restrittiva in questione nel procedimento principale fosse discriminatoria, essa potrebbe essere giustificata solo da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, previste dagli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, nel novero delle quali non compaiono né la lotta contro la criminalità collegata ai giochi di azzardo né la continuità dell'attività legale di raccolta di scommesse, invocata nel caso di specie (v., per analogia, sentenza Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 27 A questo proposito, la sig.ra Laezza sostiene che la disposizione in questione nel procedimento principale è discriminatoria poiché stabilisce una differenza di trattamento tra, da un lato, gli operatori che hanno ottenuto una concessione in occasione della gara d'appalto organizzata in base all'articolo 10, commi 9 octies e 9 novies, del decreto legge del 2012 e, dall'altro, gli operatori che hanno ottenuto una concessione in occasione di gare d'appalto precedenti, dato che questi ultimi operatori hanno potuto godere, prima di essere soggetti all'obbligo eventuale di cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni utilizzati per l'attività di raccolta di scommesse alla scadenza della concessione, di un periodo di ammortamento di questi beni più lungo.
- 28 Tuttavia, come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 66 e 67 delle sue conclusioni, dagli elementi prodotti dinanzi alla Corte sembra discendere che la disposizione in questione nel procedimento principale si applica indistintamente all'insieme degli operatori che hanno partecipato alla gara d'appalto promossa durante il 2012 sul fondamento dell'articolo 10, commi 9 octies e 9 novies, del decreto legge del 2012, e ciò a prescindere dal luogo di stabilimento.
- 29 Pertanto, la circostanza che le autorità italiane hanno deciso di modificare, in un dato momento, le condizioni alle quali l'insieme degli operatori autorizzati effettuano la loro attività di raccolta di scommesse sul territorio italiano non sembra rilevante ai fini della valutazione del carattere eventualmente discriminatorio della disposizione in questione nel procedimento principale.
- 30 Spetta nondimeno al giudice del rinvio valutare, in seguito a un'analisi globale dell'insieme delle circostanze proprie della nuova procedura di gara d'appalto, se detta disposizione presenti un carattere discriminatorio.

*Sulla giustificazione della restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE*

- 31 In terzo luogo, occorre valutare se la restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, che costituisce la disposizione in questione nel procedimento principale, possa essere ammessa a titolo di deroga, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, applicabili parimenti in materia di libera prestazione dei servizi in forza dell'articolo 62 TFUE, o, qualora il giudice del rinvio dovesse constatare che tale disposizione è applicata in modo non discriminatorio, giustificata da ragioni imperative d'interesse generale (v., in tal senso, sentenza Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 22 e giurisprudenza ivi citata) quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive collegate al gioco (sentenza HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

- 32 A questo riguardo, per quanto concerne la normativa italiana in materia di giochi d'azzardo, la Corte ha già dichiarato che l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare le restrizioni delle libertà fondamentali derivanti da tale normativa (v., in tal senso, sentenza *Biasci e a.*, C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 23).
- 33 Nel caso di specie, il governo italiano sostiene che la disposizione in questione nel procedimento principale è giustificata, nel quadro dell'obiettivo della lotta contro la criminalità collegata ai giochi, dall'interesse a garantire la continuità dell'attività legale di raccolta di scommesse al fine di arginare lo sviluppo di un'attività illegale parallela.
- 34 Un motivo siffatto è tale da costituire una ragione imperativa d'interesse generale in grado di giustificare una restrizione delle libertà fondamentali quale quella in questione nel procedimento principale.
- 35 L'individuazione degli obiettivi effettivamente perseguiti da detta disposizione rientra comunque nella competenza del giudice del rinvio (v., in tal senso, sentenza *Pfleger e a.*, C-390/12, EU:C:2014:281, punto 47).

*Sulla proporzionalità della restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE*

- 36 In quarto luogo, occorre 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, dato che una siffatta normativa nazionale restrittiva soddisfa tale condizione solo qualora essa risponda effettivamente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenza *HIT e HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 A questo proposito, occorre ricordare che spetta al giudice del rinvio, sempre tenendo conto delle indicazioni fornite dalla Corte, verificare, all'atto di una valutazione globale delle circostanze proprie del rilascio delle nuove concessioni, se la restrizione in questione nel procedimento principale soddisfi i requisiti ricavabili dalla giurisprudenza della Corte per quanto concerne la loro proporzionalità (v., in tal senso, sentenza *Digibet e Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 38 Quanto alla questione di accertare se la restrizione in questione nel procedimento principale sia idonea a garantire la realizzazione dello scopo perseguito, il giudice del rinvio dovrà esaminare segnatamente, come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi da 91 a 93 delle sue conclusioni, se la circostanza secondo la quale la cessione a titolo non oneroso, all'ADM o ad un altro concessionario, dell'uso dei beni materiali e immateriali che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco non è imposta in modo sistematico ma avviene solo «dietro espressa richiesta [dell'ADM]» sia tale da incidere sulla capacità della disposizione in questione nel procedimento principale di raggiungere l'obiettivo perseguito.
- 39 Quanto al problema di accertare se tale disposizione non ecceda quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito, non si può escludere che, nell'ipotesi di decadenza o revoca, a titolo sanzionatorio, del contratto di concessione in questione, la cessione a titolo non oneroso, all'ADM o a un altro concessionario, dell'uso dei beni materiali e immateriali che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, abbia un carattere proporzionato.
- 40 Viceversa, ciò non è necessariamente il caso, come rilevato dall'avvocato generale nel paragrafo 88 delle sue conclusioni, quando la cessazione dell'attività avviene per il semplice fatto della scadenza della concessione.

- 41 Infatti, nell'ipotesi in cui il contratto di concessione, concluso per una durata sensibilmente più breve di quella dei contratti conclusi prima dell'adozione del decreto legge del 2012, giunga alla sua scadenza naturale, il carattere non oneroso di una siffatta cessione forzata pare contrastare con il requisito di proporzionalità, in particolare quando l'obiettivo di continuità dell'attività autorizzata di raccolta di scommesse potrebbe essere conseguito con misure meno vincolanti, quali la cessione forzata, ma a titolo oneroso a prezzi di mercato, dei beni in questione.
- 42 Come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 96 e 97 delle sue conclusioni, spetterà al giudice del rinvio, nel quadro dell'esame della proporzionalità della disposizione in questione nel procedimento principale, tenere anche conto del valore venale dei beni oggetto della cessione forzata.
- 43 Occorre inoltre sottolineare la lesione del principio di certezza del diritto che può comportare la scarsa trasparenza della disposizione in questione nel procedimento principale. Infatti detta disposizione, la quale prevede che la cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco avvenga soltanto «dietro espressa richiesta [dell'ADM]», e non sistematicamente, non precisa le condizioni e le modalità in presenza delle quali una siffatta domanda espressa dev'essere formulata. Ebbene, le condizioni e le modalità di una gara d'appalto, quale quella in questione nel procedimento principale, devono essere formulate in modo chiaro, preciso e univoco (v., in tal senso, sentenza Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 92 e dispositivo).
- 44 Alla luce dell'insieme di queste considerazioni, occorre risolvere la questione proposta dichiarando che gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una disposizione nazionale restrittiva, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale impone al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine della concessione, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, qualora detta restrizione ecceda quanto è necessario al conseguimento dell'obiettivo effettivamente perseguito da detta disposizione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

### **Sulle spese**

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

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

**Gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una disposizione nazionale restrittiva, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale impone al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine della concessione, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, qualora detta restrizione ecceda quanto è necessario al conseguimento dell'obiettivo effettivamente perseguito da detta disposizione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

Firme