

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. LXXXIX**

**n. 17**

## SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (TERZA SEZIONE) 12 SETTEMBRE 2013. CAUSE RIUNITE C-660/11 E C-8/12 (DANIELE BIASCI E ALTRI CONTRO MINISTERO DELL'INTERNO – QUESTURA DI LIVORNO (C-660/11) E CRISTIAN RAINONE E ALTRI CONTRO MINISTERO DELL'INTERNO E ALTRI (C-8/12). DOMANDE DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTE DAL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA. LIBERTÀ DI STABILIMENTO – LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI – ARTICOLI 43 CE E 49 CE – GIOCHI D'AZZARDO – RACCOLTA DI SCOMMESSE – PRESUPPOSTI PER L'AUTORIZZAZIONE – OBBLIGO DI POSSEDERE UN'AUTORIZZAZIONE DI POLIZIA E UNA CONCESSIONE – NORMATIVA NAZIONALE – DISTANZE MINIME OBBLIGATORIE TRA I PUNTI DI RACCOLTA DELLE SCOMMESSE – ATTIVITÀ TRANSFRONTALIERE ASSIMILABILI A QUELLE OGGETTO DELLA CONCESSIONE – DIVIETO – MUTUO RICONOSCIMENTO DI LICENZE IN MATERIA DI GIOCHI D'AZZARDO

*(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)*

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 17 settembre 2013**  
—————



**SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)**

**12 settembre 2013 (\*)**

**«Libertà di stabilimento – Libera prestazione dei servizi – Articoli 43 CE e 49 CE – Giochi d'azzardo – Raccolta di scommesse – Presupposti per l'autorizzazione – Obbligo di possedere un'autorizzazione di polizia e una concessione – Normativa nazionale – Distanze minime obbligatorie tra i punti di raccolta delle scommesse – Attività transfrontaliere assimilabili a quelle oggetto della concessione – Divieto – Mutuo riconoscimento di licenze in materia di giochi d'azzardo»**

Nelle cause riunite C-660/11 e C-8/12,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana con decisioni del 5 dicembre 2011, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 27 dicembre 2011 e il 2 gennaio 2012, nei procedimenti

**Daniele Biasci,**

**Alessandro Pasquini,**

**Andrea Milianti,**

**Gabriele Maggini,**

**Elena Secenti,**

**Gabriele Livi**

contro

**Ministero dell'Interno,**

**Questura di Livorno,**

con l'intervento di:

**SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA (C-660/11),**

e

**Cristian Rainone,**

**Orentino Viviani,**

**Miriam Befani**

contro

**Ministero dell'Interno,**

**Questura di Prato,**

**Questura di Firenze,**

con l'intervento di:

**SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA,**

**Stanley International Betting Ltd,**

**Stanleybet Malta ltd. (C-8/12),**

LA CORTE (Terza Sezione),

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

avvocato generale: P. Cruz Villalón

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 aprile 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per Biasci, Pasquini, Milianti, Maggini, Secenti, Livi, Rainone, Viviani e Befani, da A. Dossena e F. Donati, avvocati;
- per lo SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA, da G. Vicicone, C. Sambaldi, A. Fratini e F. Filpo, avvocati;
- per la Stanley International Betting Ltd, da D. Agnello, A. Piccinini e M. Mura, avvocati;
- per la Stanleybet Malta ltd., da R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, D. Agnello e A. Piccinini, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino, avvocato dello Stato, e da A. Bizzarai, esperto;
- per il governo belga, da M. Jacobs e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaeminck e R. Verbeke, advocaten;
- per il governo maltese, da A. Buhagiar, in qualità di agente, assistita da G. Kimberley, avukat;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, A.P. Barros e A. Silva Coelho, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da E. Traversa, D. Nardi e I.V. Rogalski, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 43 CE e 49 CE.
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie tra, da un lato, i sigg. Biasci, Pasquini, Milianti, Maggini, la sig.ra Secenti nonché il sig. Livi e il Ministero dell'Interno e la Questura di Livorno (causa C-660/11) e, dall'altro, i sigg. Rainone e Viviani nonché la sig.ra Befani e il Ministero dell'Interno, la Questura di Prato e la Questura di Firenze (causa C-8/12).

**Contesto normativo**

- 3 La normativa italiana stabilisce, in sostanza, che l'esercizio delle attività di raccolta e di gestione delle scommesse presuppone il rilascio di una concessione previa pubblica gara, nonché di un'autorizzazione di polizia. Qualsiasi violazione di tale normativa è passibile di sanzioni penali.

*Le concessioni*

- 4 Fino alle modificazioni della legislazione applicabile intervenute nel 2002, gli operatori aventi la veste di società di capitali quotate nei mercati regolamentati non potevano ottenere una concessione per i giochi d'azzardo. Tali operatori sono dunque rimasti esclusi dalle gare finalizzate all'attribuzione di concessioni svoltesi nel 1999. L'illegittimità di tale esclusione alla luce degli articoli 43 CE e 49 CE è stata dichiarata, in particolare, nella sentenza del 6 marzo 2007, Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Racc. pag. I-1891).
- 5 Il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (GURI n. 18 dell'11 agosto 2006; in prosieguo: il «decreto Bersani»), ha proceduto ad una riforma del settore del gioco in Italia, destinata ad assicurare l'adeguamento di quest'ultimo alle norme imposte dal diritto dell'Unione.
- 6 L'articolo 38 del decreto Bersani, intitolato «Misure di contrasto del gioco illegale», prevede, al comma 1, l'adozione, entro il 31 dicembre 2006, di una serie di disposizioni «al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare e illegale, l'evasione e l'elusione fiscale nel settore del gioco, nonché di assicurare la tutela del giocatore».
- 7 L'articolo 38, commi 2 e 4, del decreto Bersani stabilisce le nuove modalità di distribuzione dei giochi d'azzardo riguardanti, da un lato, gli eventi diversi dalle corse dei cavalli e, dall'altro, le corse dei cavalli. In particolare:
  - si prevede l'apertura di almeno 7 000 nuovi punti vendita per i giochi d'azzardo riguardanti gli eventi diversi dalle corse dei cavalli, e almeno 10 000 nuovi punti vendita per i giochi d'azzardo riguardanti le corse dei cavalli;
  - il numero massimo di punti vendita per ciascun comune è fissato in proporzione al numero di abitanti e tenendo conto dei punti vendita per i quali è già stata rilasciata concessione a seguito delle gare del 1999;

- i nuovi punti vendita devono rispettare una distanza minima da quelli per i quali è già stata rilasciata concessione a seguito delle gare del 1999, e
- l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (in prosieguo: l'«AAMS»), operante sotto l'egida del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è incaricata della «definizione delle modalità di salvaguardia» dei titolari di concessioni assegnate all'esito delle gare del 1999.

#### *Le autorizzazioni di polizia*

- 8 Il sistema di concessioni è strettamente legato a un sistema di autorizzazioni di polizia disciplinato dal regio decreto n. 773, del 18 giugno 1931, recante approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (GU n. 146 del 26 giugno 1931), come modificato dall'articolo 37, comma 4, della legge n. 388, del 23 dicembre 2000 (Supplemento ordinario alla GURI n. 302 del 29 dicembre 2000; in prosieguo: il «regio decreto»).
- 9 Conformemente all'articolo 88 di tale regio decreto, un'autorizzazione di polizia, che presuppone un certo numero di controlli delle qualità personali e professionali del richiedente, può essere rilasciata, nel settore dei giochi d'azzardo, esclusivamente a coloro che sono già in possesso di una concessione. La normativa italiana prevede, inoltre, sanzioni penali che possono andare fino a un anno di reclusione per chiunque proponga al pubblico giochi d'azzardo senza concessione o autorizzazione di polizia.

#### *Le procedure di gara ai sensi del decreto Bersani*

- 10 Le disposizioni del decreto Bersani hanno trovato attuazione mediante procedure di gara avviate dall'AAMS nel corso del 2006. La documentazione concernente le gare includeva, in particolare, un capitolato d'oneri comprendente otto allegati nonché lo schema di convenzione tra l'AAMS e l'aggiudicatario della concessione relativa ai giochi d'azzardo riguardanti gli eventi diversi dalle corse dei cavalli (in prosieguo: lo «schema di convenzione»).
- 11 Ai sensi dell'articolo 23, comma 3, dello schema di convenzione, l'AAMS dichiara la decadenza della concessione qualora il concessionario commercializzi, in proprio o indirettamente, sul territorio italiano od anche attraverso siti telematici situati al di fuori dai confini nazionali, giochi assimilabili ai giochi pubblici, o ad altri giochi gestiti dall'AAMS ovvero giochi vietati dall'ordinamento italiano.

#### **Procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

- 12 I ricorrenti nei procedimenti principali gestiscono «centri trasmissione dati» (in prosieguo: i «CTD») per conto della Goldbet Sportwetten GmbH (in prosieguo: la «Goldbet»), società di diritto austriaco titolare di una licenza di bookmaker rilasciata dal governo del Tirolo.
- 13 Dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana i ricorrenti nei procedimenti principali hanno evidenziato che la Goldbet è una società con sede a Innsbruck (Austria), che opera come bookmaker autorizzato in vari paesi del mondo, ed è assoggettata a rigorosi controlli da parte delle competenti autorità circa il regolare svolgimento di tale attività.
- 14 Quanto al rapporto tra la Goldbet e i ricorrenti nei procedimenti principali, questi ultimi hanno affermato che l'organizzazione delle scommesse compete solamente a tale società. Infatti, dopo aver ricevuto la proposta di scommessa inoltrata dal CTD, la Goldbet si riserverebbe il potere discrezionale di accettare o meno la scommessa, mentre al titolare del CTD spetterebbe esclusivamente il compito di mettere in contatto lo scommettitore e il

bookmaker straniero. Il servizio offerto sarebbe, dunque, solo quello di proporre agli scommettitori la connessione e la trasmissione dati, al fine di favorire l'inoltro al bookmaker della scommessa giocata da uno scommettitore.

15 Nonostante l'attività svolta non sia qualificabile come intermediazione di scommesse, i ricorrenti nei procedimenti principali hanno comunque avanzato istanze alle autorità competenti tese ad ottenere l'autorizzazione di polizia prevista dall'articolo 88 del regio decreto. Tutte le istanze sono state respinte sulla base del fatto che la Goldbet non era titolare in Italia della concessione rilasciata dall'AAMS, tuttora richiesta dall'articolo 88 del regio decreto ai fini del rilascio della suddetta autorizzazione.

16 I ricorrenti nei procedimenti principali hanno proposto ricorsi separati dinanzi al giudice del rinvio mediante i quali hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, di dette decisioni di rigetto, deducendo a supporto, in particolare, la violazione del principio del mutuo riconoscimento fra Stati membri. A loro giudizio, l'ordinamento italiano viola tale principio negando alle società debitamente autorizzate in altri Stati membri l'autorizzazione ad esercitare al di là delle frontiere di questi ultimi Stati.

17 Nelle quattro controversie di cui trattasi, che hanno dato origine alla causa C-660/11, lo SNAI - Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA è intervenuto a sostegno delle conclusioni del convenuto, il Ministero dell'Interno, quale società concessionaria dello Stato per la raccolta delle scommesse e dei giochi pubblici, nonché fornitrice dei servizi telematici ad alto contenuto tecnologico per la raccolta e la gestione delle scommesse ippiche, sportive e dei concorsi pronostici. Anche la Stanley International Betting Ltd e la Stanleybet Malta Ltd. sono intervenute a sostegno delle conclusioni del convenuto nelle controversie che hanno dato origine alla causa C-8/12.

18 Secondo il giudice del rinvio le cause nei procedimenti principali si inseriscono in un contesto giuridico e fattuale sostanzialmente identico a quello che ha dato origine alla sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10, non ancora pubblicata nella Raccolta), cosicché esso intende sottoporre alla Corte alcune questioni, in sostanza, identiche a quelle che la Corte suprema di cassazione aveva già sollevato nelle cause che hanno dato origine a tale sentenza, in relazione alla compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale di tutela delle concessioni rilasciate anteriormente al mutato quadro normativo. Inoltre, tale giudice intende interrogare la Corte sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della procedura di autorizzazione di polizia prevista all'articolo 88 del regio decreto, nonché sulla inapplicabilità nel diritto italiano del mutuo riconoscimento delle licenze in materia di giochi d'azzardo.

19 Alla luce di quanto sopra, il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli articoli 43 [CE] e 49 [CE] debbano essere interpretati nel senso che essi ostano, in linea di principio, ad una normativa [nazionale], come quella (...) di cui agli articoli 88 [del regio decreto], alla stregua della quale "la licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione" e 2, comma 2 ter, del [decreto legge] 25 marzo 2010, n. 40, convertito con [legge] n. 73/2010, in base al quale "l'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui a [detto regio decreto], si interpreta nel senso che la licenza ivi prevista, ove rilasciata per esercizi commerciali nei quali si svolge l'esercizio e la

raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, è da intendersi efficace solo a seguito del rilascio ai titolari dei medesimi esercizi di apposita concessione per l'esercizio e la raccolta di tali giochi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze – [AAMS]”.

- 2) Se i predetti articoli 43 CE e 49 CE si debbano interpretare nel senso che essi ostano, in linea di principio, altresì, ad una normativa nazionale come quella prevista dall'articolo 38, comma 2, del [decreto Bersani], secondo cui “l'articolo 1, comma 287, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 [legge finanziaria per il 2005], è sostituito dal seguente:

‘287. Con provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze – [AAMS] – sono stabilite le nuove modalità di distribuzione del gioco su eventi diversi dalle corse dei cavalli, nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) inclusione, tra i giochi su eventi diversi dalle corse dei cavalli, delle scommesse a totalizzatore e a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli, dei concorsi pronostici su base sportiva, del concorso pronostici denominato totip, delle scommesse ippiche di cui al comma 498, nonché di ogni ulteriore gioco pubblico, basato su eventi diversi dalle corse dei cavalli;
- b) possibilità di raccolta del gioco su eventi diversi dalle corse dei cavalli da parte degli operatori che esercitano la raccolta di gioco presso uno Stato membro dell'Unione europea, degli operatori di Stati membri dell'Associazione europea per il libero scambio e anche degli operatori di altri Stati, solo se in possesso dei requisiti di affidabilità definiti [dall'AAMS];
- c) esercizio della raccolta tramite punti di vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici e punti di vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici; ai punti di vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici può essere riservata in esclusiva l'offerta di alcune tipologie di scommessa;
- d) previsione dell'attivazione di un numero di nuovi punti di vendita non inferiore a 7 000, di cui almeno il 30 per cento aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici;
- e) determinazione del numero massimo dei punti di vendita per comune in proporzione agli abitanti e in considerazione dei punti di vendita già assegnati;
- f) localizzazione dei punti di vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici, nei comuni con più di 200 000 abitanti a una distanza non inferiore ad 800 metri dai punti di vendita già assegnati e nei comuni con meno di 200 000 abitanti a una distanza non inferiore a 1 600 metri dai punti di vendita già assegnati;
- g) localizzazione dei punti di vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici, nei comuni con più di 200 000 abitanti a una distanza non inferiore a 400 metri dai punti di vendita già assegnati e nei comuni con meno di 200 000 abitanti a una distanza non inferiore ad 800 metri dai punti di vendita già assegnati, senza pregiudizio dei punti di vendita in cui, alla data del 30 giugno 2006, si effettui la raccolta dei concorsi pronostici su base sportiva;
- h) aggiudicazione dei punti di vendita previa effettuazione di una o più procedure aperte a tutti gli operatori, la cui base d'asta non può essere inferiore ad euro

venticinquemila per ogni punto di vendita avente come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici e ad euro settemilacinquecento per ogni punto di vendita avente come attività accessoria la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici;

- i) acquisizione della possibilità di raccogliere il gioco a distanza, ivi inclusi i giochi di abilità con vincita in denaro, previo versamento di un corrispettivo non inferiore a euro duecentomila;

(...)

- l) definizione delle modalità di salvaguardia dei concessionari della raccolta di scommesse a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 1° marzo 2006, n. 111".

Il quesito attinente alla compatibilità con i surriferiti principi comunitari dell'articolo 38, comma 2, [del decreto Bersani] ha come oggetto esclusivo quelle parti della predetta disposizione in cui: a) si prevede un indirizzo generale di tutela delle concessioni rilasciate anteriormente al mutato quadro normativo; b) vengono introdotti obblighi di apertura dei nuovi punti di vendita ad una determinata distanza da quelli già assegnati, che potrebbero finire, di fatto, per garantire il mantenimento delle posizioni commerciali preesistenti. Il quesito ha, inoltre, ad oggetto la generale interpretazione che dell'articolo 38, comma 2, [del decreto Bersani] ha fornito l'[AAMS], inserendo nelle convenzioni di concessione (articolo 23, comma 3) la clausola di decadenza prima riportata per l'ipotesi di svolgimento diretto o indiretto di attività transfrontaliere assimilabili;

- 3) in caso di risposta affermativa, tale cioè che ritenga compatibile con la disciplina comunitaria le norme nazionali riportate ai punti precedenti, se l'articolo 49 [CE] debba essere interpretato nel senso che, nel caso di una restrizione della libera prestazione dei servizi imposta per motivi di interesse generale, deve preventivamente accertarsi se tale interesse generale non venga già tenuto sufficientemente in considerazione in virtù delle norme, dei controlli e delle verifiche alle quali il prestatore dei servizi è soggetto nello Stato di stabilimento;
- 4) in caso di risposta affermativa, nei termini specificati al punto precedente, se, nell'esame della proporzionalità di una simile restrizione, il giudice del rinvio debba tener conto del fatto che nello Stato di stabilimento del prestatore dei servizi le norme applicabili prevedono controlli di intensità uguale o addirittura superiore ai controlli imposti dallo Stato in cui viene effettuata la prestazione di servizi».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### *Sulla prima questione*

- 20 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 43 CE e 49 CE debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che imponga alle società interessate a esercitare attività collegate ai giochi d'azzardo l'obbligo di ottenere un'autorizzazione di polizia, in aggiunta a una concessione rilasciata dallo Stato al fine di esercitare simili attività, e che limiti il rilascio di una siffatta autorizzazione segnatamente ai richiedenti che già sono in possesso di una simile concessione.
- 21 La Corte ha già dichiarato che la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti

- principali, in quanto contiene il divieto – penalmente sanzionato – di esercitare attività nel settore dei giochi d'azzardo in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia rilasciata dallo Stato, comporta restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi (sentenza Placanica e a., cit., punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 22 Restrizioni del genere possono tuttavia essere ammesse sulla base delle deroghe espressamente previste dagli articoli 45 CE e 46 CE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi in forza dell'articolo 55 CE, ovvero giustificate, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza del 24 gennaio 2013, Stanleybet International e a., C-186/11 e C-209/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).
- 23 Orbene, relativamente alla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, 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 alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa, purché tali restrizioni soddisfino il principio di proporzionalità e nella misura in cui i mezzi impiegati siano coerenti e sistematici (v., in tal senso, citate sentenze Placanica e a., punti da 52 a 55, nonché Costa e Cifone, punti da 61 a 63).
- 24 A tal proposito, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte, un sistema di concessioni può costituire un meccanismo efficace che consente di controllare coloro che operano nel settore dei giochi di azzardo allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti (v. sentenza Placanica e a., cit., punto 57).
- 25 Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se il sistema di concessioni istituito dalla normativa nazionale, in quanto limita il numero di soggetti che operano nel settore dei giochi d'azzardo, risponda realmente all'obiettivo mirante a prevenire l'esercizio delle attività in tale settore per fini criminali o fraudolenti. Del pari spetta a tale giudice verificare se queste restrizioni soddisfino le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità (v. sentenza Placanica e a., cit., punto 58).
- 26 Per quanto riguarda la condizione dell'autorizzazione di polizia in forza della quale coloro che operano in tale settore nonché i loro locali sono assoggettati ad un controllo iniziale e ad una sorveglianza continua, la Corte ha già dichiarato che essa contribuisce chiaramente all'obiettivo mirante a evitare che questi operatori siano implicati in attività criminali o fraudolente e sembra una misura del tutto proporzionata a tale obiettivo (v., in tal senso, sentenza Placanica e a., cit., punto 65).
- 27 Pertanto, il fatto che un operatore debba disporre sia di una concessione sia di un'autorizzazione di polizia per poter accedere al mercato di cui trattasi non è, in sé, sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, ossia quello della lotta alla criminalità collegata ai giochi d'azzardo.
- 28 Tuttavia, poiché le autorizzazioni di polizia sono rilasciate unicamente ai titolari di una concessione, irregolarità commesse nell'ambito della procedura di concessione di queste ultime vizierebbero anche la procedura di rilascio di autorizzazioni di polizia. La mancanza di autorizzazione di polizia non potrà perciò essere addebitata a soggetti che non siano riusciti a ottenere tali autorizzazioni per il fatto che il rilascio di tale autorizzazione presuppone l'attribuzione di una concessione, di cui i detti soggetti non hanno potuto beneficiare in violazione del diritto dell'Unione (v. sentenza Placanica e a., cit., punto 67).
- 29 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale che imponga alle società interessate a esercitare attività collegate ai giochi d'azzardo l'obbligo di

ottenere un'autorizzazione di polizia, in aggiunta a una concessione rilasciata dallo Stato al fine di esercitare simili attività, e che limiti il rilascio di una siffatta autorizzazione segnatamente ai richiedenti che già sono in possesso di una simile concessione.

*Sulla seconda questione*

- 30 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 43 CE e 49 CE debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale quale l'articolo 38, comma 2, del decreto Bersani e l'articolo 23, comma 3, dello schema di convenzione che, da un lato, tutela le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti prevedendo, in particolare, determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli degli operatori esistenti e, dall'altro, prevede la decadenza della concessione per le attività di raccolta e di gestione delle scommesse nell'ipotesi che il concessionario gestisca direttamente o indirettamente attività transfrontaliere di gioco assimilabili a quelle gestite dall'AAMS ovvero giochi d'azzardo proibiti dall'ordinamento giuridico nazionale.
- 31 Il contenuto di tale questione è sostanzialmente identico a quello delle questioni sulle quali la Corte si è già pronunciata nella citata sentenza Costa e Cifone.
- 32 Per quanto riguarda la prima parte di tale questione, al punto 66 di detta sentenza, la Corte ha dichiarato che gli articoli 43 CE e 49 CE, nonché i principi di parità di trattamento e di effettività, devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro che abbia escluso, in violazione del diritto dell'Unione, una categoria di operatori dall'attribuzione di concessioni per l'esercizio di un'attività economica e che cerchi di rimediare a tale violazione mettendo a concorso un numero rilevante di nuove concessioni protegga le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti prevedendo, in particolare, determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli di tali operatori esistenti.
- 33 Per quanto riguarda la seconda parte di questa stessa questione relativa all'articolo 23, comma 3, dello schema di convenzione, la Corte ha osservato ai punti 89 e 90 di detta sentenza che tale disposizione non era formulata in modo chiaro, preciso e univoco e che, in tali circostanze, non si può addebitare ad un operatore il fatto di aver rinunciato a presentare una candidatura per una concessione in assenza di qualsiasi sicurezza sul piano giuridico, fintanto che permaneva incertezza riguardo alla conformità del suo *modus operandi* alle disposizioni della convenzione da sottoscrivere al momento dell'attribuzione di una concessione.
- 34 Tuttavia, le parti del procedimento dinanzi alla Corte sono in disaccordo sul punto se le situazioni di cui trattasi nei procedimenti principali siano o meno paragonabili a quelle all'origine di detta sentenza e, in particolare, se la Goldbet e i ricorrenti nei procedimenti principali abbiano subito un pregiudizio dalle disposizioni nazionali di cui la Corte ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione.
- 35 Orbene, sebbene la Corte abbia già avuto occasione di rilevare che la situazione di un gestore di un CTD collegato alla Goldbet si inserisce in un contesto giuridico e fattuale che è essenzialmente identico a quello che ha dato origine alla citata sentenza Costa e Cifone (ordinanza del 16 febbraio 2012, Pulignani e a., C-413/10, punto 3), al riguardo essa si è fondata su una constatazione del giudice del rinvio nella causa che ha dato origine a tale ordinanza. Nei presenti procedimenti spetta quindi al giudice del rinvio valutare il contesto fattuale e le conseguenze che gliene derivano dalla citata sentenza Costa e Cifone.
- 36 Nell'ipotesi in cui tale giudice dovesse constatare che, nel caso di specie, la Goldbet, prima

- di decadere dai suoi diritti, ha partecipato alle procedure di rilascio di concessioni ed ha ottenuto alcune concessioni tramite una società italiana controllata, esso deve valutare se una constatazione del genere comporti che la Goldbet debba essere considerata far parte degli operatori esistenti che, in realtà, erano avvantaggiati dalle norme sulla distanza minima obbligatoria tra i punti di raccolta scommesse, riguardanti unicamente gli esercizi dei nuovi concessionari. Se invece il giudice del rinvio dovesse arrivare alla conclusione che la Goldbet non ha partecipato a dette procedure, esso dovrà segnatamente verificare se tale operatore abbia rinunciato a candidarsi per una concessione a causa dell'incertezza del diritto derivante dall'articolo 23, comma 3, dello schema di convenzione.
- 37 Inoltre, qualora tale giudice dovesse constatare che la Goldbet è decaduta dai suoi diritti in applicazione di detto articolo, esso dovrà stabilire se tale decadenza sia stata pronunciata per il fatto che la Goldbet ha offerto giochi non autorizzati oppure solamente perché essa esercita attività transfrontaliere. In quest'ultima ipotesi, occorre precisare che gli articoli 43 CE e 49 CE ostano a una normativa nazionale che impedisca di fatto qualsiasi attività transfrontaliera nel settore del gioco indipendentemente dalla forma di svolgimento della suddetta attività e, in particolare, nei casi in cui avviene un contatto diretto fra il consumatore e l'operatore ed è possibile un controllo fisico, per finalità di pubblica sicurezza, degli intermediari dell'impresa presenti sul territorio.
- 38 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che:
- Gli articoli 43 CE e 49 CE, nonché i principi di parità di trattamento e di effettività, devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro che abbia escluso, in violazione del diritto dell'Unione, una categoria di operatori dall'attribuzione di concessioni per l'esercizio di un'attività economica e che cerchi di rimediare a tale violazione mettendo a concorso un numero rilevante di nuove concessioni protegga le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti prevedendo, in particolare, determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli di tali operatori esistenti.
  - Risulta dagli articoli 43 CE e 49 CE, dal principio di parità di trattamento, dall'obbligo di trasparenza, nonché dal principio di certezza del diritto che le condizioni e le modalità di una gara, quale quella in questione nei procedimenti principali, in particolare le norme contemplanti la decadenza di concessioni rilasciate al termine di una tale gara, come quelle dettate dall'articolo 23, comma 3, dello schema di convenzione, devono essere formulate in modo chiaro, preciso e univoco, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
  - Gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che impedisca di fatto qualsiasi attività transfrontaliera nel settore del gioco indipendentemente dalla forma di svolgimento della suddetta attività e, in particolare, nei casi in cui avviene un contatto diretto fra il consumatore e l'operatore ed è possibile un controllo fisico, per finalità di pubblica sicurezza, degli intermediari dell'impresa presenti sul territorio. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga nel caso dell'articolo 23, comma 3, dello schema di convenzione.

#### *Sulla terza questione*

- 39 Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 43 CE e 49 CE debbano essere interpretati nel senso che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, la circostanza che un operatore disponga, nello Stato membro in cui è stabilito, di un'autorizzazione che gli consente di offrire giochi d'azzardo osta a che un altro Stato

membro subordini al possesso di un'autorizzazione rilasciata dalle proprie autorità la possibilità, per un tale operatore, di offrire siffatti servizi a consumatori che si trovino nel suo territorio.

- 40 A tale proposito la Corte ha già dichiarato che, considerato l'ampio margine discrezionale degli Stati membri riguardo agli obiettivi che essi intendono perseguire ed al livello di tutela dei consumatori da essi ricercato e vista l'assenza di un'armonizzazione in materia di giochi d'azzardo, allo stato attuale del diritto dell'Unione non esiste alcun obbligo di mutuo riconoscimento delle autorizzazioni rilasciate dai vari Stati membri (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2010, Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, Racc. pag. I-8069, punto 112, nonché del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, Racc. pag. I-8185, punti 96 e 99).
- 41 Ne discende che ogni Stato membro conserva il diritto di subordinare la possibilità per gli operatori che intendano proporre giochi d'azzardo a consumatori che si trovino sul suo territorio al rilascio di un'autorizzazione da parte delle sue autorità competenti, senza che la circostanza che un operatore privato sia già titolare di un'autorizzazione rilasciata in un altro Stato membro possa esservi d'ostacolo (v. sentenza Stoß e a., cit., punto 113).
- 42 Infatti, i vari Stati membri non dispongono necessariamente degli stessi mezzi tecnici per controllare i giochi d'azzardo e non compiono per forza le medesime scelte al riguardo. Il fatto che un particolare livello di tutela dei consumatori possa essere raggiunto in un determinato Stato membro, mediante l'applicazione di tecniche sofisticate di controllo e di sorveglianza, non consente di concludere che il medesimo livello di protezione possa essere raggiunto in altri Stati membri che non dispongano di questi mezzi tecnici o non abbiano fatto le medesime scelte. Inoltre, uno Stato membro può legittimamente scegliere di voler sorvegliare un'attività economica che si svolge nel suo territorio, ciò che sarebbe per esso impossibile qualora dovesse fidarsi dei controlli effettuati dalle autorità di un altro Stato membro mediante sistemi di regolazione cui esso non sovrintende in prima persona (v., in tal senso, sentenza Dickinger e Ömer, cit., punto 98).
- 43 Pertanto occorre rispondere alla terza questione pregiudiziale dichiarando che gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, la circostanza che un operatore disponga, nello Stato membro in cui è stabilito, di un'autorizzazione che gli consente di offrire giochi d'azzardo non osta a che un altro Stato membro, nel rispetto degli obblighi posti dal diritto dell'Unione, subordini al possesso di un'autorizzazione rilasciata dalle proprie autorità la possibilità, per un tale operatore, di offrire siffatti servizi a consumatori che si trovino nel suo territorio.

#### *Sulla quarta questione*

- 44 In considerazione di quanto statuito in ordine alla terza questione, non occorre rispondere alla quarta questione sollevata dal giudice di rinvio.

#### *Sulle spese*

- 45 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali 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:

- 1) **Gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale che imponga alle società interessate a esercitare attività collegate ai giochi d'azzardo l'obbligo di ottenere un'autorizzazione di polizia, in aggiunta a una concessione rilasciata dallo Stato al fine di esercitare simili attività, e che limiti il rilascio di una siffatta autorizzazione segnatamente ai richiedenti che già sono in possesso di una simile concessione.**
- 2) **Gli articoli 43 CE e 49 CE, nonché i principi di parità di trattamento e di effettività, devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro che abbia escluso, in violazione del diritto dell'Unione, una categoria di operatori dall'attribuzione di concessioni per l'esercizio di un'attività economica e che cerchi di rimediare a tale violazione mettendo a concorso un numero rilevante di nuove concessioni protegga le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti prevedendo, in particolare, determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli di tali operatori esistenti.**

**Risulta dagli articoli 43 CE e 49 CE, dal principio di parità di trattamento, dall'obbligo di trasparenza, nonché dal principio di certezza del diritto che le condizioni e le modalità di una gara, quale quella in questione nei procedimenti principali, in particolare le norme contemplanti la decadenza di concessioni rilasciate al termine di una tale gara, come quelle dettate dall'articolo 23, comma 3, dello schema di convenzione tra l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e l'aggiudicatario della concessione relativa ai giochi d'azzardo riguardanti gli eventi diversi dalle corse dei cavalli, devono essere formulate in modo chiaro, preciso e univoco, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

**Gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che impedisca di fatto qualsiasi attività transfrontaliera nel settore del gioco indipendentemente dalla forma di svolgimento della suddetta attività e, in particolare, nei casi in cui avviene un contatto diretto fra il consumatore e l'operatore ed è possibile un controllo fisico, per finalità di pubblica sicurezza, degli intermediari dell'impresa presenti sul territorio. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga nel caso dell'articolo 23, comma 3, di detto schema di convenzione.**

- 3) **Gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, la circostanza che un operatore disponga, nello Stato membro in cui è stabilito, di un'autorizzazione che gli consente di offrire giochi d'azzardo non osta a che un altro Stato membro, nel rispetto degli obblighi posti dal diritto dell'Unione, subordini al possesso di un'autorizzazione rilasciata dalle proprie autorità la possibilità, per un tale operatore, di offrire siffatti servizi a consumatori che si trovino nel suo territorio.**

Firme



