

La Corte di giustizia UE risponde ai quesiti formulati dalla quarta sezione del Consiglio di Stato in merito all'estensione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267 FUE ed alla modificabilità, a certe condizioni, della disciplina del rapporto concessorio (in atto) avente ad oggetto la raccolta delle scommesse collegate al gioco lecito

[Corte giust. comm. ue, sez. I, sentenza 20 dicembre 2017, n. C- 322/16, Global Starnet](#)

Giustizia amministrativa – Rinvio pregiudiziale di interpretazione – Giudice di ultima istanza – Obbligo – Limiti – Precedente decisione della Corte costituzionale nello stesso giudizio – Permanenza dell'obbligo.

Giocchi e Scommesse – Concessioni amministrative – Nuovi requisiti – Estensione alle concessioni in esercizio – Compatibilità con il diritto europeo – Condizioni.

L'articolo 267, paragrafo 3, TFUE deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale le cui decisioni non sono impugnabili con un ricorso giurisdizionale è tenuto, in linea di principio, a procedere al rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione anche nel caso in cui, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale dello Stato membro di cui trattasi abbia valutato la costituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme di riferimento aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione (1).

Gli articoli 49 e 56 TFUE nonché il principio del legittimo affidamento devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga a soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito nuove condizioni per l'esercizio della loro attività mediante un atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione esistente, laddove il giudice del rinvio concluda che tale normativa può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccede quanto è necessario per raggiungerli (2).

(1 - 2) I.- Con la sentenza in esame, la Corte di giustizia, nel rispondere alle questioni rimesse dalla sez. IV del [Consiglio di Stato con ordinanza 1 giugno 2016 n. 2334](#) (su cui cfr. [News US 6 giugno 2016](#), ai cui approfondimenti si rinvia), per un verso ribadisce l'obbligo di rinvio pregiudiziale in capo al Giudice di ultima istanza pur nel caso in cui sia già intervenuto positivamente il vaglio della Corte costituzionale nazionale e, per un altro verso, individua le condizioni affinché il legislatore intervenga a modificare la disciplina di rapporti concessori in atto aventi ad oggetto giochi leciti.

II.- La rimessione

Con una articolata ordinanza, la quarta sezione di Palazzo Spada:

a) ha criticato l'operatività dell'obbligo di rinvio pregiudiziale anche nel caso in cui, nel corso ed in relazione al medesimo giudizio, sia intervenuta una sentenza della Corte costituzionale (nella specie sentenza 31 marzo 2015 n. 56 in *Foro it.*, 2015, I, 1903; *Giur. costit.*, 2015, 2, 488 con nota di CHIEPPA) che abbia valutato la legittimità della disciplina nazionale oggetto di applicazione, utilizzando nella sostanza gli stessi parametri normativi di cui si chiede l'interpretazione alla Corte di giustizia, ancorché formalmente diversi in quanto basati sul riferimento alle norme della Costituzione in luogo di quelle europee;

b) in via subordinata ha sottoposto alla CGE un quesito interpretativo afferente alla stessa normativa già conosciuta dalla Consulta – nella parte in cui che ha esteso i nuovi requisiti ed obblighi anche ai concessionari in esercizio del gioco telematico - con particolare riferimento alla compatibilità rispetto ai seguenti principi della Carta fondamentale europea: mercato interno, diritto di stabilimento, libertà di prestazione dei servizi, libertà di circolazione dei capitali e libertà d'impresa.

III.- La decisione.

La prima sezione della CGE, dopo aver superato un'eccezione di irricevibilità del rinvio, ha innanzitutto affrontato e risolto la prima questione richiamando alcuni precedenti.

Da un lato ha richiamato la necessità di garantire il funzionamento del sistema di cooperazione tra essa e i giudici nazionali e il principio del primato del diritto dell'Unione, i quali esigono che il giudice nazionale sia libero di sottoporre alla Corte, in qualsiasi fase del procedimento che reputi appropriata, ed anche al termine di un procedimento incidentale di controllo di costituzionalità, qualsiasi questione pregiudiziale che esso consideri necessaria. Dall'altro lato ha evidenziato come l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa e l'effetto utile dell'articolo 267 FUE (che impone al giudice di ultima istanza l'obbligo, salvo talune eccezioni, di sollevare la questione pregiudiziale di validità o interpretativa) risulterebbe sminuito se, a motivo dell'esistenza di un procedimento di controllo di costituzionalità, al giudice nazionale fosse impedito di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte e di dare immediatamente al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione o alla giurisprudenza della Corte (cfr. in proposito CGE sez. III, 4 giugno 2015, C-543/13, in *Diritto & Giustizia* 2015, 5 giugno; Corte giustizia CE, 19 novembre 2009, C-314/08 richiamata dalla medesima presa in considerazione dalla medesima ordinanza di rimessione).

Sulla seconda questione, dopo aver rilevato, in via preliminare, che la normativa italiana era in astratto capace di incidere sulle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi (cfr. in senso analogo CGE, sez. III, 22 gennaio 2015, C-463/13, *Stanleybet Malta*, in *Guida al diritto* 2015, 8, 94, con nota di MASARACCHIA), la sentenza ha richiamato gli

argomenti posti a sostegno della sentenza *Politanò* ([CGUE sez. II, 8 settembre 2016, C-225/15](#), in *Giur. it.*, 2016, 2714, con nota di MEALE, oggetto della [News US 14 settembre 2016](#), ai cui approfondimenti si rinvia). In particolare, è stato evidenziato 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 essi considerano più appropriato. 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 sulla base di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità.

In termini di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento, la Corte ricorda che, se da un lato le norme giuridiche debbono essere chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare qualora esse possano avere conseguenze sfavorevoli sugli individui e sulle imprese, dall'altro lato un operatore economico non può riporre affidamento nel fatto che non interverrà assolutamente alcuna modifica legislativa, bensì può unicamente mettere in discussione le modalità di applicazione, incombe sul legislatore nazionale il prevedere un periodo transitorio di durata sufficiente per permettere agli operatori economici di adeguarsi ovvero un sistema di compensazioni adeguate (cfr. *CGE sez. III, 11 giugno 2015, C-98/14, Berlington Hungary*).

In conclusione, la Corte ha ritenuto che i principi invocati non ostino ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga a soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito nuove condizioni per l'esercizio della loro attività mediante un atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione originaria, laddove il giudice del rinvio – cui ritorna la decisione della controversia - concluda che tale normativa può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccede quanto è necessario per raggiungerli.

IV.- Per completezza si segnala:

c) in materia di concessioni e autorizzazioni di giochi:

c1) Corte giustizia UE, sez. I, 22 giugno 2017, n. 49, *Foro Amministrativo* (II) 2017, 6, 1213, secondo cui *“l'art. 56 TFUE, osta a una normativa nazionale, che istituisce un regime di concessioni e di autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line, qualora essa contenga disposizioni discriminatorie nei confronti degli operatori con sede in altri Stati membri, come quella per cui gli operatori di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità dovrebbero aver esercitato, per un periodo di almeno dieci anni, un'attività di organizzazione di giochi d'azzardo nel territorio di detto*

Stato membro. Inoltre, l'art. 56 TFUE, osta a una normativa nazionale che contenga disposizioni non discriminatorie, ma che sono applicate in modo non trasparente o attuate in modo da impedire o da rendere più difficoltosa la candidatura di taluni offerenti che hanno sede in altri Stati membri. Ciò si verifica, in particolare, se le condizioni per l'esercizio dei poteri del Ministro dell'Economia nell'ambito di una procedura per l'aggiudicazione delle autorizzazioni all'esercizio dei giochi d'azzardo online, nonché le condizioni tecniche che devono essere soddisfatte dagli operatori di giochi d'azzardo nella presentazione della loro offerta non risultino definite con sufficiente precisione”;

c2) Corte giustizia UE, sez. III, 22 ottobre 2014, n. 344, Ag. Entrate, in *Foro Amministrativo (II)* 2014, 10, 2475, secondo cui “la normativa nazionale che riserva un beneficio di esenzione dall'imposta sul reddito alle sole vincite al gioco realizzate nello Stato membro, assoggetta l'organizzazione di giochi d'azzardo ad un regime fiscale differente a seconda che essa venga svolta nello Stato suddetto oppure in altri Stati membri. Una differenza di trattamento fiscale, per effetto della quale soltanto le vincite al gioco conseguite in un altro Stato membro sono considerate redditi assoggettati ad imposizione, riduce l'attrattività di uno spostamento in un altro Stato membro allo scopo di giocare a giochi d'azzardo. Infatti, i destinatari dei servizi in questione che risiedono nello Stato membro in cui vige una siffatta differenza di trattamento sono dissuasi dal partecipare a giochi del genere i cui organizzatori siano stabiliti in altri Stati membri, in considerazione dell'importanza che riveste per loro la possibilità di ottenere delle esenzioni fiscali”;

c3) Corte giustizia UE, sez. IV, 16 febbraio 2012, C-72/10 e C-77/10 (in *Foro it.*, 2013, IV, 240, con nota di LEOTTA cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza), secondo cui: I) “Gli art. 43 e 49 del trattato Ce (ora art. 49 e 56 Tfue), nonché i principî di parità di trattamento e di effettività, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro, il quale 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”; II) “Gli art. 43 e 49 del trattato Ce (ora art. 49 e 56 tfue) devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che vengano applicate sanzioni per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta di scommesse senza concessione o senza autorizzazione di polizia nei confronti di persone legate ad un operatore che era stato escluso da una gara in violazione del diritto dell'Unione, anche dopo la nuova gara destinata a rimediare a tale violazione, qualora quest'ultima gara e la conseguente attribuzione di nuove concessioni non abbiano effettivamente rimediato all'illegittima esclusione di detto operatore dalla precedente gara; III) “Risulta dagli art. 43 e 49 del trattato Ce (ora art. 49 e 56 tfue), 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, e in particolare le norme contemplanti la decadenza di concessioni rilasciate al termine di tale gara, come quelle dettate dall'art. 23, comma 2, lett. a), e 3, dello schema di convenzione tra l'amministrazione autonoma dei monopoli di stato e l'aggiudicatario

della concessione per giochi d'azzardo relativi ad eventi diversi dalle corse dei cavalli, devono essere formulate in modo chiaro, preciso e univoco, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare”;

d) in materia di limiti all'obbligo di sollevare, ex art. 267 FUE, la c.d. pregiudiziale di interpretazione:

d1) [Cons. Stato, Ad. plen., 27 luglio 2016, n. 19](#) (in *Foro it.*, 2017, III, 309, con nota di GAMBINO, nonché oggetto della [News US in data 1 agosto 2016](#), cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza), secondo cui: I) “La sezione del Consiglio di Stato cui è assegnato un ricorso, qualora non condivida un principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria su una questione vertente sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione Europea, può alternativamente: a) rimettere previamente la questione all'Adunanza plenaria affinché questa riveda il proprio orientamento; b) adire la Corte di giustizia ex art. 267 TFUE ai fini di una pronuncia in via pregiudiziale; c) disattendere direttamente il principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria ove esso risulti manifestamente in contrasto con una interpretazione del diritto dell'Unione già fornita, in maniera chiara ed univoca, dalla giurisprudenza comunitaria”; II) “L'Adunanza plenaria, qualora sia chiamata a decidere una questione analoga ad altra pendente innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, può alternativamente: a) disporre la sospensione c.d. impropria del giudizio in attesa che si pronunci il giudice europeo; b) sollevare a sua volta una questione pregiudiziale; c) decidere comunque la questione anche alla luce dei dubbi di compatibilità comunitaria manifestati in occasione della precedente rimessione”;

d2) sul rapporto fra ruolo nomofilattico assegnato alle Corti supreme italiane e obbligo di sollevare questione pregiudiziale di interpretazione innanzi alla Corte del Lussemburgo, v., oltre alla già menzionata Plenaria n. 19 del 2016, [Cons. Stato, sez. V, ordinanza n. 1090 del 2016](#) oggetto della [News US in data 18 marzo 2016](#) cui si rinvia per i riferimenti alla giurisdizione ordinaria e contabile; [Corte giust. UE, Grande camera, 5 aprile 2016, C-689/13, Puligienica](#), in *Foro it.*, 2016, IV, 325 con nota critica di SIGISMONDI nonché oggetto della [News US in data 7 aprile 2016](#); Cass., sez. lav., sentenza 12 settembre 2014, n. 19301 (in *Foro it.*, 2015, I, 3992, con nota di DESIATO cui si rinvia per ogni approfondimento), secondo cui: “L'obbligo del giudice del rinvio di uniformarsi alla regola iuris enunciata dalla corte di cassazione ai sensi dell'art. 384 c.p.c. viene meno quando la norma da applicare in aderenza a tale principio sia stata abrogata, modificata o sostituita per effetto di ius superveniens, nell'ambito del quale rientrano i mutamenti normativi prodotti dalle sentenze della corte di giustizia, che hanno efficacia immediata nell'ordinamento nazionale”;

d3) sulla necessità del rinvio in caso di pendenza di due giudizi analoghi davanti al Consiglio di Stato ed alla Corte del Lussemburgo, cfr. [Cons. Stato, ordinanza 14 aprile 2017, n. 1805](#) (in *Giur. it.*, 2017, 1950 (m), con nota di COMMANDATORE, nonché oggetto della [News US in data 19 aprile 2017](#) cui si rinvia per ogni approfondimento anche in ordine alla riduzione dell'obbligo di rinvio in presenza di preclusioni o decadenze processuali), che ha posto il seguente quesito: “se, in particolare, possa essere affermata la competenza giurisdizionale

del giudice dell'Unione, qualora avverso tali atti sia stata proposta non l'azione generale di annullamento, ma l'azione di nullità per asserita violazione o elusione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 882/2016 del 3 marzo 2016 del Consiglio di Stato, esercitata nell'ambito di un giudizio di ottemperanza ai sensi degli articoli 112 ss. del codice del processo amministrativo italiano – ossia, nell'ambito di un istituto peculiare dell'ordinamento processuale amministrativo nazionale –, la cui decisione involge l'interpretazione e l'individuazione, secondo la disciplina del diritto nazionale, dei limiti oggettivi del giudicato formatosi su tale sentenza”;

d4) sul tema dei rapporti fra giudizi (aventi identità di oggetto e soggetti) pendenti innanzi al G.A. italiano ed al giudice europeo Cons. Stato, sez. III, ord. 21 gennaio 2016, n. 195 in *Foro it.*, 2016, III, 129, con nota di LAGHEZZA – PALMIERI ivi gli ulteriori riferimenti anche a ulteriori pronunce;

d5) sui rapporti fra sindacato di costituzionalità, pregiudiziale costituzionale e pregiudiziale europea di interpretazione, cfr. da ultimo Corte cost., ordinanza 26 gennaio 2017, n. 24, in *Foro it.*, 2017, I, 393 con nota di A. PERRINO; sentenza 12 maggio 2017, n. 111, *ibidem*, I, 2230, con nota di G. AMOROSO;

d6) le tre tradizionali ipotesi di deroga all'obbligo di rinvio, ex art. 267 FUE, individuate dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (fra le tante, Corte giustizia Unione europea, 9 settembre 2015, C-160/14, *F.D.S.*, in *Dir. relazioni ind.*, 2016, 888 (m), con nota di CAVALLINI; *Riv. it. dir. lav.*, 2016, II, 232, con nota di LOZITO; Corte giustizia Comunità europee, 6 ottobre 1982, C-283/81, *Cilfit*, in *Foro it.*, 1983, IV, 63, con note di TIZZANO e CAPOTORTI; *Giust. civ.*, 1983, I, 3, con nota di CATALANO; *Giur. it.*, 1983, I, 1, 1008, con nota di CAPOTORTI; *Rass. avv. Stato*, 1983, I, 47, con nota di LAPORTA), e da quella nazionale (cfr. fra le tante, oltre a Con. Stato, sez. IV, n. 2334 del 2016 cit., Corte cost., 15 giugno 2015, n. 110, in *Foro it.*, 2015, I, 2618 con nota di ROMBOLI), sono rappresentate: I) dalla presenza di specifici precedenti resi dalla CGE sulla medesima questione controversa; II) dalla irrilevanza della questione interpretativa rispetto alla risoluzione del caso di specie; III) dalla presenza di una disposizione europea la cui univocità non faccia ritenere necessario sollevare la questione pregiudiziale c.d. teoria dell'atto chiaro;

d7) in applicazione di consolidati principi (cfr. da ultimo CGE, Sezione IV, 18 luglio 2013, C-136/12, in *Foro it.*, 2014, IV, 154, con nota di R. DE HIPPOLYTIS; *Corriere giur.*, 2014, 463, con nota di CONTI; *Rass. forense*, 2013, 920, con nota di CHIARELLI), l'art. 267, 3° comma, Trattato FUE deve essere interpretato nel senso che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che esso ritiene rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale;

d8) a differenza del rinvio pregiudiziale di interpretazione, quello di validità, nella prassi della Corte del Lussemburgo, non ammette limiti o deroghe, se la questione è sollevata davanti ad un giudice supremo (in tal senso, da ultimo [Cons. Stato, sez. IV,](#)

ordinanza 22 marzo 2017, n. 1297 oggetto della News US in data 24 marzo 2017, cui si rinvia per ogni approfondimento; in dottrina in senso conforme, TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, p. 342 ss.).