

Il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione della compatibilità con il diritto europeo della normativa interna con cui, in materia di giochi e scommesse, è stato imposto ai soli operatori con apparecchi da intrattenimento il versamento, per l'anno 2015, di una somma complessivamente pari a 500 milioni di euro.

**Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 31 agosto 2020, n. 5299 – Pres. Forlenza, Est. Gambato Spisani**

**Giuochi e scommesse – Apparecchi per il gioco – Gestori della raccolta del gioco – Riduzione delle risorse statali disponibili a titolo di compensi – Compatibilità con il diritto europeo – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE**

*Vanno rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:*

*a) se sia compatibile con l'esercizio della libertà di stabilimento garantita dall'art. 49 del TFUE e con l'esercizio della libera prestazione di servizi garantita dall'art. 56 TFUE l'introduzione di una normativa quale quella contenuta nell'art 1, comma 649, della legge 190/14, la quale riduca aggr e compensi solo nei confronti di una limitata e specifica categoria di operatori, ovvero solo nei confronti degli operatori del gioco con apparecchi da intrattenimento, e non nei confronti di tutti gli operatori del settore del gioco;*

*b) se sia compatibile con il principio di diritto europeo della tutela del legittimo affidamento l'introduzione di una normativa quale quella sopra citata, contenuta all'art 1, comma 649, della legge 190/14, la quale per sole ragioni economiche ha ridotto nel corso della durata della stessa il compenso pattuito in una convenzione di concessione stipulata tra una società ed un'amministrazione dello Stato Italiano (1).*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la quarta sezione del Consiglio di Stato pone alcuni quesiti circa la eventuale compatibilità con il diritto europeo della normativa interna con cui è stato imposto per il 2015, ad alcuni operatori del settore del gioco e delle scommesse (macchinette e apparecchi da intrattenimento), il versamento *una tantum* di una somma globalmente pari a 500 milioni di euro. Il giudice rimettente dubita, in particolare, che una simile previsione possa essere coerente con i canoni di libertà di stabilimento e di servizi nonché con il principio del legittimo affidamento, atteso che in questo modo si creerebbe una importante modificazione ed alterazione dei rapporti concessori già in essere tra lo Stato italiano ed i medesimi operatori.

II. – La sottostante vicenda può essere così sintetizzata:

a) sul piano normativo si evidenzia innanzitutto che:

- a1) ai sensi del decreto legislativo n. 496 del 1948, l'organizzazione e l'esercizio di giochi e scommesse sono riservati allo Stato il quale vi provvede direttamente o a mezzo di privati concessionari;
- a2) quanto agli apparecchi da divertimento ed intrattenimento, il R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) all'art. 110 ne prevede due tipi:
  - *New slot*, meglio noti come AWP (*amusement with price*), con le seguenti caratteristiche: insieme all'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità; ciascun apparecchio può funzionare unicamente se collegato alla rete telematica di AAMS; le vincite in denaro sono di valore non superiore a 100 euro; gli apparecchi non possono riprodurre il gioco del poker; tali apparecchi possono essere collocati in locali aperti al pubblico (bar, pub, ristoranti, tabacchi, agenzie di scommesse, sale bingo, sale lotto, alberghi etc.);
  - *Video lottery* (o VLT). Trattasi di apparecchi esteriormente simili alle AWP dalle quali, però, se ne differenziano sotto diversi aspetti legati soprattutto all'utilizzo di una tecnologia maggiormente avanzata che consente migliori *performance*, più sicurezza per tracciabilità dei flussi nonché per un'offerta multipla di gioco. Sono di fatto dei terminali di gioco, rientranti nel concetto di *Served Based Gaming* (SBG), collegati ad una rete e ad un sistema centrale. Tra le principali caratteristiche della VLT si segnalano, altresì: puntate e vincite più elevate rispetto alle AWP (massima vincita per ogni partita pari ad euro 5 mila); la possibilità di essere installate soltanto nei seguenti ambienti dedicati: agenzie scommesse, agenzie ippiche, sale bingo (prevedendo un'area separata);
- a3) quanto alle modalità di gestione: gli apparecchi AWP sono gestiti dai concessionari per il tramite di specifici soggetti terzi "gestori", i quali provvedono ad installare e a mantenere tali apparecchiature presso gli esercizi commerciali che ne facciano richiesta. Gli apparecchi VLT sono invece direttamente gestiti dai soggetti concessionari, i quali li mettono a disposizione dei soggetti all'interno di una apposita sala giochi (la filiera è in questi casi "più corta", evidenzia il Consiglio di Stato);
- a4) il compenso che ricevono i concessionari è dato dalla differenza tra il totale complessivo delle giocate e la somma delle seguenti voci: vincite da pagare ai giocatori; importi dovuti ad altri operatori della filiera (es. "gestori" apparecchi AWP); canone di concessione dovuto alla competente agenzia fiscale; imposte, rappresentate dal "prelievo erariale unico" (PREU);

- b) sul quadro normativo e regolatorio così delineato, il legislatore è in primo luogo intervenuto con l'art. 1 della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità per il 2015), il cui comma 649 prevedeva la riduzione del suddetto compenso, su base annua, per una somma pari ad euro 500 milioni di euro da ripartire tra tutti gli operatori dello specifico settore (apparecchi da intrattenimento). Il relativo decreto di ripartizione veniva impugnato dinanzi al T.a.r. per il Lazio che sollevava incidente di costituzionalità della ridetta disposizione di legge. Nelle more del giudizio di costituzionalità, il suddetto comma 649 veniva poi sostituito dall'art. 1 della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, il cui comma 921 ha in particolare stabilito che il prelievo di 500 milioni di euro dovesse essere limitato al solo 2015 (prelievo *una tantum*). Di conseguenza la Corte costituzionale, con sentenza n. 125 del 13 giugno 2018 (oggetto della News US in data 2 luglio 2018), restituiva gli atti al giudice *a quo* per un riesame circa la persistente rilevanza della questione. A questo punto il T.a.r. per il Lazio, chiamato nuovamente a pronunciarsi sulla questione in base al nuovo assetto normativo (prelievo *una tantum* e non più "a regime"), con sentenza della seconda sezione n. 10197 del 1° agosto 2019 rigettava il ricorso in quanto non sussisterebbero ulteriormente le ragioni di illegittimità costituzionale ovvero europea. Più in particolare, affermava il giudice di primo grado, sarebbe *"venuto meno il paventato pericolo di un reale stravolgimento delle condizioni economiche pattuite in convenzione con conseguente eccessiva gravosità degli obblighi imposti per i concessionari ed i relativi operatori di filiera"*;
- c) tale ultima sentenza veniva impugnata davanti al Consiglio di Stato il quale, con l'ordinanza in epigrafe, ha deciso di sollevare la questione di compatibilità con il diritto eurounitario, in luogo di quella di costituzionalità, dal momento che *"il gioco lecito è un settore economico rilevante per tutto il relativo mercato, e non soltanto per quello nazionale: è quindi opportuno, a fini di chiarezza e certezza del diritto, promuovere per primo il rinvio il cui esito ha conseguenze di più ampia portata, valide appunto per tutta l'Unione"*. Più in particolare veniva evidenziato che:
- c1) quella del gioco d'azzardo lecito è sicuramente materia non armonizzata. Ciò anche perché si tratta di un settore ove *"sussistono tra gli Stati membri stessi notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale"*;
  - c2) anche in tale settore la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e la libertà di prestazione dei servizi (art. 56 TFUE) possono essere suscettive di restrizione in presenza di tutte quelle *"misure le quali abbiano l'effetto di vietarne, ostacolarne o anche semplicemente renderne meno attraente l'esercizio"*. Dette restrizioni possono sì essere previste ma soltanto se *"giustificate da motivi imperativi di interesse generale"* ed in quanto *"proporzionate allo scopo da"*

*raggiungere*". In questa stesa direzione, ad avviso dell'organo rimettente, *"fra i motivi imperativi citati non si ricomprendono le semplici esigenze dello Stato membro di incrementare il proprio gettito fiscale"*. Dunque, limitarsi a *"fare cassa"* potrebbe configurarsi alla stregua di misura restrittiva non altrimenti ammissibile delle suddette libertà;

- c3) sul piano del principio di tutela dell'affidamento, da intendersi come *"interesse del privato alla certezza e prevedibilità del quadro normativo entro il quale si svolgono i rapporti in corso"*, la misura in questione non appare inoltre diretta a *"migliorare la solidità economica e finanziaria dei concessionari e di accrescere la loro onorabilità e la loro affidabilità, e quindi di lottare contro la criminalità che in questo settore intende infiltrarsi"*. Essa configurerebbe piuttosto *"un prelievo economico puro e semplice"* diretto, in quanto tale, ad incidere negativamente sul rapporto concessorio in atto. Il tutto secondo modalità tra l'altro *"non prevedibili"* per un imprenditore *"prudente ed accorto"*.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- d) analoghe questioni sono state sollevate dalla stessa sezione del Consiglio di Stato con le seguenti ordinanze, tutte del 31 agosto 2020: nn. 5301, 5303, 5304, 5305, 5306 e 5307;
- e) sulla previsione di misure restrittive della libertà di stabilimento, dei servizi e della concorrenza nella materia del gioco d'azzardo, si veda:
- e1) Corte di giustizia UE, sez. II, 19 dicembre 2018, C-375/17, Stanley (in *www.curia.europa.eu*, 2018; *Foro amm.*, 2018, 2129, nonché oggetto della News US n. 4 del 5 gennaio 2019, cui si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), secondo cui: *"Gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché i principi di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale e agli atti adottati per la sua applicazione, come quelli in discussione nel procedimento principale, i quali prevedano, per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, un importo a base d'asta elevato, a condizione che tale importo sia formulato in maniera chiara, precisa e univoca e sia oggettivamente giustificato, aspetti questi la cui verifica incombe al giudice nazionale"*. La Corte di giustizia ha in particolare affermato la compatibilità con il diritto europeo della normativa nazionale sull'affidamento in concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, in particolare

- valutando non in contrasto con il TFUE il modello a concessionario unico se il giudice nazionale accerta che esso mira a perseguire legittimi obiettivi;
- e2) Corte di giustizia UE, 8 settembre 2016, C-225/15 (in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), 2016; *Riv. neldiritto*, 2016, 1571; *Giur. it.*, 2016, 2714 (m), con nota di MEALE), secondo cui: *“L’art. 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”*;
- e3) Corte di giustizia UE, 11 giugno 2015, C-98/14 (in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), 2015), secondo cui, in particolare:
- *“Una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale, senza prevedere né un periodo transitorio né un indennizzo per i gestori di sale da gioco, vieta la gestione delle slot machine fuori dei casinò costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, garantita dall’art. 56 Tfue”*;
  - *“Una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale, senza prevedere un periodo transitorio, quintuplica l’importo di una tassa forfettaria che grava sulla gestione delle slot machine nelle sale da gioco e istituisce, per di più, una tassa proporzionale che grava su questa stessa attività costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall’art. 56 Tfue se e in quanto sia tale da proibire, ostacolare o rendere meno attraente l’esercizio della libera prestazione del servizio di gestione delle slot machine nelle sale da gioco, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare”*;
  - *“Le restrizioni alla libera prestazione dei servizi che possono derivare da normative nazionali, come quelle in questione nel procedimento principale, possono essere giustificate da motivi imperativi d’interesse generale solo se e in quanto il giudice nazionale, in esito a una valutazione globale delle circostanze che hanno accompagnato l’adozione e l’esecuzione di tali normative, concluda nel senso che: esse perseguono, anzitutto, effettivamente obiettivi relativi alla tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco e alla lotta contro le attività criminali e fraudolente collegate al gioco; la mera circostanza che una restrizione delle attività di gioco d’azzardo vada accessoriamente a beneficio,*

*tramite un incremento degli introiti fiscali, del bilancio dello stato membro interessato non osta a che si possa ritenere che tale restrizione persegua anzitutto effettivamente siffatti obiettivi; esse perseguono questi stessi obiettivi in modo coerente e sistematico, e esse soddisfano gli obblighi derivanti dai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare dai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché dal diritto di proprietà”;*

- e4) Corte di giustizia UE, sez. III, 22 gennaio 2015, C-463/13 (in *Guida al dir.*, 2015, 8, 94 (m), con nota di MASARACCHIA), secondo cui una restrizione alla concorrenza può essere ammessa a titolo di misure derogatorie per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE, oppure può essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale;
- e5) Corte di giustizia UE, 30 giugno 2011, C-212/08 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 176), secondo cui *“gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nell'ambito dei giochi e delle scommesse si ricollegano, di regola, alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e dei consumatori, nonché alla tutela dell'ordine sociale; siffatti obiettivi rientrano nel novero dei motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi; anche le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonché le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l'individuo e la società che sono collegate ai giochi d'azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare, secondo la propria scala di valori, le prescrizioni a tutela del consumatore e dell'ordine sociale”;*
- f) sulla modifica dei rapporti concessori in essere in materia di giochi si veda:
  - f1) T.a.r. per il Lazio, sez. II, ord. 26 marzo 2019, n. 4022 (oggetto della News US n. 116 del 28 ottobre 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), il quale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 il quale, attraverso l'innalzamento del cinquanta per cento del versamento dovuto dagli operatori in regime di proroga tecnica che intendano partecipare alla gara per la riattribuzione delle concessioni scadute o in scadenza, ha modificato l'assetto di tale proroga la quale risulta essere priva di un termine finale di durata. Ciò impedirebbe, tra l'altro, agli operatori del settore di nutrire certezze in ordine all'avvio della nuova gara e di svolgere i calcoli di convenienza economica con conseguente

compressione della libertà d'impresa. Si osserva come non risulta ancora pubblicata alcuna decisione, sul punto, ad opera della Corte costituzionale. Si segnala peraltro che, sul punto specifico, è successivamente intervenuto l'art. 24 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124;

- f2) Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 5 settembre 2019, n. 6102 (oggetto della News US in data 25 settembre 2019), con la quale il giudice d'appello dubita della compatibilità con l'ordinamento UE di una disciplina nazionale - quale quella contenuta nell'art. 20, comma 1, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 - che ha dettato nuove norme in tema di prosecuzione, col concessionario uscente, dei rapporti in scadenza relativi alla raccolta delle lotterie nazionali istantanee (tale disciplina - diversamente da quella precedente che prevedeva la prosecuzione del rapporto in termini di mera eventualità e previa specifica istruttoria dell'amministrazione - eliminerebbe ogni preliminare valutazione nel determinare la sussistenza o meno dei presupposti per farsi luogo alla predetta proroga, con la conseguente possibile lesione del legittimo affidamento degli operatori del settore che non hanno partecipato all'originaria procedura di gara per l'individuazione del privato contraente, nei cui confronti si determinerebbe una conseguente potenziale restrizione al mercato);
- f3) Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16, Global Starnet, (in *Foro it.*, 2018, IV, 424, con nota di FORTUNATO; *Foro amm.*, 2017, 2360, nonché oggetto della News US in data 11 gennaio 2018) con la quale la Corte - tra l'altro - individua le condizioni affinché il legislatore intervenga a modificare la disciplina di rapporti concessori in atto aventi ad oggetto giochi leciti. La Corte ha così affermato che: *"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"*. Queste le modifiche imposte al concessionario: *"l'obbligo di mantenere il rapporto di indebitamento entro un valore non superiore a quello stabilito mediante decreto; la sottoposizione ad autorizzazione preventiva dell'Aams, a pena di decadenza dalla concessione, delle operazioni che implicano*

*mutamenti soggettivi del concessionario; la sottoposizione ad autorizzazione preventiva dell'Aams delle operazioni di trasferimento delle partecipazioni detenute dal concessionario suscettibili di comportare una riduzione dell'indice di solidità patrimoniale determinato con decreto, fermo l'obbligo del concessionario, in tali casi, di riequilibrare, a pena di decadenza, il predetto indice; la destinazione a scopi diversi da investimenti legati alle attività oggetto di concessione del surplus di profitti generato in virtù dell'esercizio di talune attività solo previa autorizzazione dell'Aams; la previsione di sanzioni, a titolo di penali di entità graduata in funzione della gravità della violazione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di effettività, nei casi di inadempimento delle clausole della convenzione accessiva alla concessione imputabili al concessionario, anche a titolo di colpa; nonché l'obbligo per il concessionario uscente, alla scadenza del periodo di durata della concessione, di proseguire nell'ordinaria amministrazione delle attività di gestione ed esercizio delle attività di raccolta del gioco oggetto di concessione fino al trasferimento della gestione e dell'esercizio al nuovo concessionario". Questo il ragionamento della Corte di giustizia: "Occorre 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 essi considerano più appropriato". Pertanto: "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". Nel caso di specie: "l'obiettivo di tali disposizioni è di migliorare la solidità economica e finanziaria dei concessionari, di accrescere la loro onorabilità e la loro affidabilità, nonché di lottare contro la criminalità". Conclude la Corte affermando che: "Tenuto conto della particolarità della situazione correlata ai giochi d'azzardo, simili obiettivi sono idonei a costituire motivi imperativi di interesse generale atti a giustificare eventuali restrizioni alle libertà fondamentali, quali quelle controverse nel procedimento principale". Si segnala sul punto anche la citata nota di S. FORTUNATO secondo cui, in particolare: "Giova sottolineare che, in tema di giochi d'azzardo, il dialogo instaurato in via pregiudiziale sulla base dell'art. 267 Tfe tra i giudici nazionali e il giudice dell'Unione finora ha rappresentato la via maestra attraverso la quale portare in superficie eventuali incompatibilità delle*

*normative interne, considerato il bassissimo numero di procedure di infrazione attivate dalla commissione ex art. 258-260 Tfeue in questo settore". Infine che: "Non pare superfluo sottolineare che tale collaborazione è destinata ad essere l'unico strumento utile a tal fine, considerata la posizione assunta di recente dalla commissione europea (v. comunicato stampa del 7 dicembre 2017, IP/17/5109), la quale, riconoscendo la più ampia legittimità politica degli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dagli Stati membri attraverso la regolamentazione dei giochi d'azzardo, come del resto affermato dalla stessa Corte di giustizia, ritiene che non rientri tra le sue priorità «utilizzare i poteri di infrazione per promuovere un mercato unico dell'Ue» in detto settore";*

- f4) Corte cost., 31 marzo 2015, n. 56 (in *Foro it.*, 2015, I, 1903) secondo cui *"è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 79° comma l. 13 dicembre 2010 n. 220, nonché dei precedenti comma 77 e 78, in quanto richiamati dal 79° comma nella parte in cui prevede 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, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati a tali «obblighi», in riferimento agli art. 3, 41, 1° comma, e 42, 3° comma, cost."*;
- g) sui principi di non discriminazione e trasparenza in materia di concessioni e autorizzazioni di giochi si veda, in particolare:
- g1) Corte di giustizia UE, sez. II, 19 dicembre 2018, C-375/17, *Stanley*, cit., che si è pronunciata sulla legittimità (e sui limiti che incontra la) disciplina nazionale relativa all'affidamento a concessionario unico della gestione del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa;
- g2) Corte di giustizia UE, sez. VI, 28 febbraio 2018, C-3/17, *Sporting Odds Ltd* (in *Foro amm.*, 2018, 164), in cui la Corte si occupa della compatibilità della normativa ungherese in materia di giochi d'azzardo con la disciplina di cui all'art. 56 TFUE, sotto il profilo dell'assoggettamento a monopolio pubblico solo di alcuni tipi di giochi (in particolare le scommesse sportive e quelle ippiche), mentre altri (in particolare i giochi di casinò tradizionali e *on line*) sono lasciati all'organizzazione di operatori privati, titolari di apposita autorizzazione; ad avviso della Corte costituisce una restrizione apertamente discriminatoria, non giustificata sulla scorta degli obiettivi attinenti all'ordine pubblico e alla sanità pubblica evocati dal governo ungherese, il fatto che si riservi la possibilità di ottenere un'autorizzazione per l'organizzazione di giochi di casinò *on line* ai soli operatori che

gestiscono, in virtù di una concessione, un casinò situato nel territorio nazionale;

- h) sulla latitudine dei requisiti di affidabilità degli operatori di giochi d'azzardo: Corte giustizia UE, 22 giugno 2017, n. 49 (in *Foro amm.* (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"*;
- i) sul differente trattamento fiscale delle vincite nei diversi Stati ed effetti sulla libera circolazione degli operatori del gioco si veda:
- i1) Corte giustizia UE, 22 ottobre 2014, C-344/13 e C-367/13, *Blanco* (in *Foro amm.*, 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"*;
- i2) Corte cost., 20 novembre 2013, n. 275 (in *Foro it.*, 2014, I, 349), secondo cui *"è incostituzionale l'art. 10, 5° comma, lett. b), d.l. 2 marzo 2012 n. 16, convertito, con modificazioni, in l. 26 aprile 2012 n. 44, nella parte in cui stabilisce in via equitativa, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 d.p.r. 8 aprile 1998 n. 169, una riduzione non superiore al cinque per cento delle somme ancora dovute"*

*dai concessionari «storici», con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie”;*

- j) sulla previsione di distanze minime tra concessionari di giochi si veda:
- j1) Corte cost., 11 maggio 2017, n. 108 (in *Foro it.*, 2017, I, 1789; *Giur. constit.*, 2017, 1107, con nota di CHIEPPA, nonché oggetto della News US in data 12 maggio 2017, cui si rinvia per riferimenti di dottrina e giurisprudenza) in tema di legittimità di legge regionale che, perseguendo l’obbiettivo della riduzione della ludopatia, impone distanze minime delle sale da gioco dai cc.dd. luoghi sensibili;
  - j2) Corte giustizia UE, 16 febbraio 2012, C-72/10 e C-77/10 (in *Foro it.*, 2013, IV, 240, con nota di LEOTTA), secondo cui: *“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 [...]”*. Ed ancora che: *“Gli artt. 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”;*
- k) sulla conformità all’ordinamento UE dell’obbligo di ottenere il previo accordo del comune del luogo di stabilimento della sala bingo: Corte di giustizia UE, 19 luglio 2012, sez. IV, C-470/11, *SIA Garkalns* (in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2012, 1681, con nota di DIVERIO), secondo cui *“L’art. 49 Ce deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa di uno stato membro, come quella del procedimento principale, che conferisce alle autorità locali un ampio margine discrezionale, consentendo loro di rifiutare il rilascio di una licenza di apertura di un casinò, di una sala da gioco, o di una sala bingo, in base all’esistenza di una «lesione sostanziale degli interessi dello stato e degli abitanti del territorio della circoscrizione amministrativa interessata», purché tale normativa persegua effettivamente lo scopo di ridurre le occasioni di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico o di garantire l’ordine pubblico e a*

*condizione che il potere discrezionale delle competenti autorità sia esercitato in maniera trasparente, di modo da consentire il controllo sull'imparzialità dei procedimenti di autorizzazione; spetta al giudice del rinvio verificare tali circostanze";*

- 1) in dottrina la tematica dei giochi leciti e delle connotazioni dei rapporti concessori è stata studiata, anche con specifici livelli di dettaglio, sotto diversi profili. Al riguardo si rinvia integralmente a quanto puntualmente riportato nella citata News US n. 116 del 28 ottobre 2019.