



**News n. 27 del 31 marzo 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Ancora alla Corte di giustizia UE la compatibilità col diritto dell'Unione europea delle norme del cd. "decreto dignità".

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 7 marzo 2025, n. 1919 – Pres. Montedoro, Est. Cordì

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Pubblicità – Divieto – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Vanno rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

i) "Se le disposizioni della direttiva (UE) 2015/1535, e, in particolare, gli artt. 1 e 5 operino anche qualora il servizio, avente le caratteristiche di cui all'art. 1, par. 1, lett. b), della direttiva (UE) 2015/1535, sia effettuato mediante un mezzo di radiodiffusione televisiva, come definita dall'art. 1, par. 1, lett. e), della direttiva (UE) 2010/13, stante quanto disposto dall'art. 1, par. 2, della direttiva (UE) 2015/1535";

ii) in caso di risposta affermativa al quesito sub i), "Se la disposizione di cui all'art. 1, par. 1, lett. e), della direttiva (UE) 2015/1535 si interpreti nel senso che essa ricomprenda nel proprio campo di applicazione una regola come quella applicata nel procedimento principale, e, in particolare, se debba intendersi come relativa specificatamente al servizio in quanto relativa a un requisito di natura generale relativo all'esercizio delle attività di servizio di cui all'art. 1, par. 1, lett. b), un divieto di pubblicità come applicato nel procedimento principale, posto da una normativa diversa da quella che regola il servizio stesso, e se, quindi, una simile regola fosse sottoposta all'obbligo di notifica di cui all'art. 5 della medesima direttiva";

iii) in caso di risposte affermative ai quesiti sub i) e ii), "Se l'omessa notifica ai sensi dell'art. 5 della direttiva (UE) 2015/1535 sia invocabile da parte di un soggetto privato in un giudizio come quello principale e se, in caso di risposta affermativa e di accertamento della sussistenza della violazione, ciò comporti per il Giudice nazionale l'obbligo di dichiarare inefficace la disposizione del diritto interno, e ciò anche in un caso come quello oggetto del procedimento principale ove la regola interna riguarda, in ipotesi, un aspetto non estrinseco né centrale del servizio, e la sua non applicazione inciderebbe su valori e principi che sono tutelati dallo stesso diritto unionale, e, in particolare, la tutela del consumatore e la tutela della salute";

iv) "Se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, gli articoli 6 della CDFUE., 4, par. 3, 5, par. 4, 49, 56, par. 1, TFUE e i principi di certezza del diritto, parità di trattamento, divieto di discriminazione e tutela dell'affidamento debbano essere interpretati nel senso che esso ostano ad una norma nazionale come quella applicata nel procedimento principale che vieta qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media". (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la sesta sezione del Consiglio di Stato ha sottoposto all'attenzione della Corte di giustizia UE – nell'ambito di una controversia avente ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento sanzionatorio emesso dall'Autorità delle garanzie nelle comunicazioni (Agcom) – nei confronti di una società con sede legale a Malta, che aveva pubblicizzato delle attività di giochi e scommesse con vincite di denaro e gioco d'azzardo su un canale televisivo, i quesiti interpretativi di cui in massima diretti a determinare la compatibilità col diritto dell'Unione europea (direttiva UE 2015/1535/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015 e articoli 6 della CDFUE, 4, par. 3, 5, par. 4, 49, 56, par. 1 TFUE) e con i principi di certezza del diritto, parità di trattamento, divieto di discriminazione e tutela dell'affidamento, della norma nazionale (art. 9 del d.lgs. 12 luglio 2018, n. 87, il c.d. "Decreto dignità), che vieta qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media.

II. – Il collegio, dopo aver ricostruito i termini della controversia, i fatti di causa ed il diritto applicabile, ha osservato quanto segue:

- a) sull'interpretazione della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015: la società appellante ha richiamato la direttiva (UE) 2015/1535, osservando che l'attività da essa svolta (e a cui si riferiscono gli spot pubblicitari oggetto del provvedimento sanzionatorio) rientrerebbe nel *genus* dei "servizi della società dell'informazione", come definiti all'art.1, par. 1, lett. b), di tale direttiva, atteso che la medesima azienda è concessionaria per l'offerta di giochi e scommesse a distanza, e, quindi, offre: *i*) servizi resi a "distanza", ossia senza la presenza simultanea delle parti; *ii*) mediante attrezzature elettroniche di trattamento, in quanto trattasi della "modalità di raccolta di gioco effettuata attraverso internet, televisione digitale, terrestre e satellitare, attraverso la telefonia fissa e mobile, nonché qualunque altro mezzo assimilabile per modalità e caratteristiche" secondo quanto previsto dallo schema di convenzione sottoscritto con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (autorità italiana competente al rilascio di tali concessioni); *iii*) che conseguono alla richiesta individuale di un destinatario di servizi;
- b) ai fini di una migliore comprensione dei quesiti sono richiamate le sentenze della Corte di giustizia relative alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del

Consiglio del 22 giugno 1998, le cui disposizioni sono riprese – per la parte di interesse – dalla citata direttiva (UE) 2015/1535;

b1) Corte di giustizia UE, sez. I, 4 febbraio 2016, C-336/14, in cui è stato affermato l'obbligo di cui all'art. 8, par 1, della direttiva 98/34/CE [omologo all'attuale previsione di cui all'art. 5, par. 1, della direttiva (UE) 2015/1535], in ragione della natura di regole sui servizi dell'informazioni di alcune disposizioni contenute nel Trattato tra i *Länder* sui giochi d'azzardo (*Staatsvertrag zum Glücksspielwesen*). La Corte ha ritenuto che alcune delle disposizioni di tale Trattato potevano essere qualificate come "regole relative ai servizi", nella misura in cui esse concerneva un "servizio della società dell'informazione" ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34. Tale disposizioni includevano il divieto di proporre giochi d'azzardo su Internet previsto all'articolo 4, par. 4, del trattato sui giochi d'azzardo, le eccezioni a tale divieto elencate all'articolo 25, par. 6, del medesimo trattato, le limitazioni apportate alla facoltà di proporre scommesse sportive mediante strumenti di telecomunicazione ai sensi dell'articolo 21, par. 2, nonché il divieto di diffondere pubblicità per i giochi d'azzardo su Internet o mediante strumenti di telecomunicazione a norma dell'articolo 5, par. 3, del trattato;

b2) Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, C-255/2016, secondo cui una disposizione nazionale che prevede sanzioni penali nel caso di pubblicità per giochi, scommesse o lotterie che non rientrano in una licenza, costituisce una regola tecnica, assoggettata all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34, qualora emerga chiaramente dai lavori preparatori di tale disposizione, che essa persegue la finalità e l'obiettivo di estendere ai servizi di giochi online un divieto di pubblicità preesistente;

b3) Corte di giustizia UE, sez. IV, 12 settembre 2019, C-299/17, in cui è stato affermato che la nozione di "regola tecnica" comprende quattro categorie di misure, ossia, in primo luogo, la "specificazione tecnica", ai sensi dell'articolo 1, punto 3, della direttiva 98/34, in secondo luogo, l' "altro requisito", come definito all'articolo 1, punto 4, di tale direttiva, in terzo luogo, la "regola relativa ai servizi", di cui all'articolo 1, punto 5, di detta direttiva e, in quarto luogo, le "disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi", ai sensi dell'articolo 1, punto 11, della medesima direttiva (sentenza del 26 settembre 2018, C-137/17, punto 37 nonché giurisprudenza ivi citata);

c) sulla base di tali decisioni nel caso di specie, occorre distinguere tra: i) il servizio generalmente reso dalla società sanzionata; ii) il servizio reso mediante il canale televisivo; iii) l'attività pubblicitaria dei servizi resi dalla medesima azienda. Quindi, secondo il collegio, rispetto al servizio generale reso dalla società le regole normative relative possono essere ricondotte alla categoria delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (di cui all'art. 11- *quinquiesdecies*,

della l. n. 203 del 2005 e dalle regole adottate in forza di tali previsioni. Inoltre, la Società è titolare di concessione rilasciata all'esito di un procedimento previsto dall'art. 1, comma 936, della l. n. 208 del 2015, che riguarda i giochi a distanza, come definiti e regolati dall'art. 24, commi 11-26, della legge n. 88 del 2009. Dal combinato disposto di tali regole, può ritenersi che l'attività esercitata rientri nella nozione di servizio, atteso che le stesse disposizioni richiamate espressamente si riferiscono ad attività effettuata "a distanza" e per via elettronica, riguardando, per l'appunto, la raccolta, attraverso internet, televisione digitale, terrestre e satellitare, nonché attraverso la telefonia fissa e mobile. Inoltre, si tratta di un'attività effettuata a richiesta individuale di un destinatario di servizi, e, cioè, del giocatore che usufruisce dei servizi offerti dalla società;

d) il primo quesito verte sulla possibilità di ricondurre nell'alveo dell'ambito di operatività della direttiva UE 2015/1535, un'attività come quella in esame effettuata "a distanza" e per via elettronica (con media audiovisivi lineari su frequenze terrestri in tecnica digitale in ambito nazionale e, in particolare, mediante la diffusione via satellite), attraverso un mezzo di "radiodiffusione televisiva", come definito dall'art. 1, par. 1, lett. e), della direttiva (UE) 2010/13, secondo cui si intende per "radiodiffusione televisiva" o "trasmissione televisiva", un servizio di media audiovisivo fornito da un fornitore di servizi di media per la visione simultanea di programmi sulla base di un palinsesto di programmi;

d1) il quesito interpretativo muove dalla disposizione di cui all'art. 1, par. 2, lett. b) della direttiva UE 2015/1535, che esclude dal proprio ambito di applicazione i servizi di radiodiffusione televisiva di cui all'art. 1, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;

d2) la citata giurisprudenza della Corte di giustizia UE non si riferisce alla specifica questione inerente all'operatività della direttiva (UE) 2015/1535 (e, prima ancora, alla direttiva 98/34) anche in un caso in cui il servizio che, abbia, le caratteristiche di cui all'art. 1, par. 1, lett. b), della direttiva 2015/1935, sia effettuato mediante un mezzo di radiodiffusione televisiva. Altre pronunce della medesima Corte sono state rese in relazione a procedimenti nei quali il diritto nazionale prevedeva divieti di effettuare pubblicità di taluni servizi anche attraverso il mezzo televisivo, ma non la questione oggetto del quesito;

d3) la medesima Corte sembra dare per presupposta l'operatività delle direttive in materia di società dell'informazione anche ove i servizi siano resi mediante il mezzo televisivo, ma il collegio ritiene necessario un chiarimento in ordine alla portata della regola di cui all'art. 1, par. 2, lett. b), della direttiva (UE) 2015/1535. Secondo questa disposizione sembra, *prima facie*, che ove un servizio, pur avente le caratteristiche di cui all'art. 1, par. 1, lett. b), della direttiva in esame, sia fornito da un fornitore di servizi di media per la visione simultanea di programmi sulla base di un palinsesto di programmi, dovrebbe escludersi l'applicazione della direttiva (UE) 2015/1535, e, quindi, anche l'obbligo di cui all'art. 5;

- d4) si chiede quindi: “Se le disposizioni della direttiva (UE) 2015/1535, e, in particolare, gli artt. 1 e 5 operino anche qualora il servizio, avente le caratteristiche di cui all’art. 1, par. 1, lett. b), della direttiva (UE) 2015/1535, sia effettuato mediante un mezzo di radiodiffusione televisiva, come definita dall’art. 1, par. 1, lett. e), della direttiva (UE) 2010/13, stante quanto disposto dall’art. 1, par. 2, della direttiva (UE) 2015/1535”;
- e) il secondo quesito si riferisce alla portata della nozione di regola tecnica, per cui in caso di risposta affermativa al quesito indicato in precedenza si chiede alla Corte di giustizia di chiarire se la nozione di regola tecnica di cui all’art. 1, par. 1, lettera f), della direttiva (UE) 2015/1535 includa anche i divieti di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, come quello previsto dall’art. 9 del d.l. n. 87 del 2018, e applicato dall’AGCom nel provvedimento oggetto del procedimento, con conseguente obbligo di preventiva notificazione della regola ai sensi dell’art. 5 della direttiva in parola;
- e1) secondo il collegio tale regola non può ritenersi ricompresa nell’alveo applicativo della direttiva, considerato che la nozione di servizio rilevante ai sensi dell’art. 1, par. 1, lett. b), della direttiva risulta calibrata in modo specifico sul servizio della società dell’informazione, vale a dire su un servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi, e non anche su un’attività di pubblicizzazione di tale servizio, come quella applicata nel procedimento principale;
- e2) ciò premesso occorre distinguere i casi in cui la regola riguardi specificamente servizi della società dell’informazione, e, quindi, persegua la finalità e l’obiettivo di regolare anche solo alcuni aspetti di tali servizi (come le regole generali sui giochi), dai casi in cui la regola non riguardi, propriamente, tale servizio, ma, al contrario, l’attività di pubblicità del servizio stesso, che appare slegato dall’esigenze poste a fondamento dell’obbligo di previa notifica, ricavabili dai considerando n. 2, 3, 4, 5, 11, 12, 16;
- f) l’art. 9 del d.l. n. 87 del 2018 non mira a regolare un aspetto specifico del servizio relativo ai giochi, ma pone un divieto di pubblicità a tutela del consumatore e della salute, come si ricava dai lavori preparatori. La regola in esame non riguarda, quindi, specificamente i servizi della società dell’informazione.
- g) inoltre, la riconduzione di una regola come quella applicata nel procedimento principale nell’ambito della categoria della “regola tecnica” avrebbe un impatto esiziale e, come tale, non ragionevole;
- h) il terzo quesito verte sugli effetti della violazione dell’art. 5 della direttiva UE 2015/1535. Il collegio rileva che secondo la Corte di Lussemburgo “l’art. 8, n. 1, primo comma, della direttiva 98/34, quale modificata dalla direttiva 98/48, dev’essere interpretato nel senso che è compito del giudice nazionale disapplicare una disposizione del diritto nazionale che costituisce una regola tecnica, quale quella di cui all’art. 19 della legge 23 marzo 2001, n. 93, una volta accertato che essa non è stata notificata alla Commissione delle Comunità europee prima della sua adozione” (Corte di giustizia UE, sez. V, 8 settembre

2005, C-303/04). Tale affermazione si è fondata sul rilievo che: “la direttiva 98/34 è volta a tutelare, mediante un controllo preventivo, la libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei fondamenti della Comunità, e l’utilità di tale controllo emerge nei casi in cui regole tecniche che rientrano nel campo di applicazione di tale direttiva possano costituire ostacoli per gli scambi delle merci fra Stati membri, ostacoli che sono ammissibili solo se necessari per soddisfare esigenze imperative dirette al conseguimento di uno scopo d’interesse generale (v., in tal senso, sentenze 30 aprile 1996, C-194/94, CIA Security International, punto 40, e 16 giugno 1998, C-226/97, Lemmens, Racc., punto 32)”. Infatti “l’obbligo di notificazione previsto, in particolare, dall’art. 8, n. 1, primo comma, della direttiva 98/34 costituisce un mezzo essenziale per l’attuazione del detto controllo comunitario, l’efficacia di quest’ultimo è ancora maggiore se la direttiva viene interpretata nel senso che l’inadempimento dell’obbligo di comunicazione costituisce un vizio procedurale sostanziale atto a comportare l’inapplicabilità delle regole tecniche considerate, di modo che non possano essere opposte ai soggetti (v. citate sentenze CIA Security International, punti 44, 48 e 54, nonché Lemmens, punto 33)”;

h1) in proposito il collegio osserva che la Corte di giustizia (30 aprile 1996, C-194/94) ha affermato “l’inapplicabilità” della regola interna non previamente notificata e l’impossibilità di “opporla” ai singoli; secondo questa impostazione il Giudice nazionale avrebbe, quindi, l’obbligo di disapplicare la norma tecnica nazionale che non sia stata notificata conformemente alla direttiva, trattandosi della violazione di un obbligo procedurale sostanziale (v. punti 32-55; v., successivamente, Corte di giustizia CE, 26 settembre 2000, C-443/1998);

h2) la figura dell’obbligo procedurale sostanziale, secondo il Consiglio di Stato, è edificata in ragione delle specifiche disposizioni del diritto derivato e delle finalità che queste intendono conseguire. In particolare, è stata enfatizzata la sussistenza di una procedura di controllo complessa (e, quindi, di carattere, non meramente informativo), sottoposta ad un periodo di *stand-still*, nonché gli obiettivi che, mediante tale procedura si intendono conseguire (v. Corte di giustizia UE, sez. VI, 1 febbraio 2017, C-144/16, par. 35-38; sez. I, 4 febbraio 2016, C-336/14, par. 6, sez. V, 8 settembre 2005, C-303/04, par. 23; 6 giugno 2002, C-159/00, par. 49; 26 settembre 2000, C-443/1998, cit. par. 49-51; 16 giugno 1998, C-226/97, cit., par. 37-40);

- i) ciò premesso si ritiene necessario chiarire se il meccanismo operante nel caso di specie sia quello della “disapplicazione” del diritto interno, a cui hanno fatto riferimento alcune delle sentenze di codesta Corte citate *supra*. Si osserva, infatti, come l’obbligo di disapplicazione sia stato affermato in ragione del carattere preciso e incondizionato delle regole che pongono l’obbligo di notificazione, che sono, tuttavia, regole rivolte agli stati membri, e, soprattutto, non definiscono “in alcun modo il contenuto sostanziale della norma giuridica sulla base della quale il giudice nazionale deve risolvere la controversia dinanzi ad esso pendente” (Corte di giustizia CE, 26 settembre 2000, C-443/1998, cit.), con la conseguenza che il meccanismo di disapplicazione evocato non si sostanzia nella consueta applicazione di una regola unionale materiale conseguente alla non applicazione

della regola interna ad essa contrastante, ma nella mera inefficacia della regola interna.

In sostanza, il giudice interno non sarebbe chiamato a dare applicazione ad alcuna norma unionale materiale, disapplicando il diritto interno ad esso contrastante, stante anche la non operatività della dottrina degli effetti diretti, non confacente ad un caso come quello di specie. Né sembra che simile effetto diretto potrebbe essere invocato in ragione del fatto che una delle parti del procedimento principale è una amministrazione dello Stato (v., *ex multis*, Corte di giustizia CE, grande sezione, 15 aprile 2008, C-268/06), considerato che: i) una simile ricostruzione è stata, comunque, esclusa dalla Corte di giustizia CE, sez. V, 26 settembre 2000, C-443/1998, *Bärbel Kachelmann contro Bankhaus Hermann Lampe KG*, punti 50-51; ii) tale teorica è, in ogni caso, ancorata alla sussistenza di un diritto di un soggetto privato conferito dalla direttiva, ma nel caso di specie il carattere *self-executing* è attribuito ad una norma procedurale diretta allo Stato e non ad una norma sostanziale attributiva di posizioni giuridiche soggettive, che non potrebbe neppure sorgere dal fatto oggettivo dell'inadempimento dello Stato rispetto all'obbligo procedurale; iii) tale impostazione differenzerebbe, in modo non ragionevole, un caso come quello di specie da situazioni in cui l'omessa notifica avrebbe rilievo in una controversia tra privati, determinando una possibile violazione del principio di certezza del diritto, nonché una possibile ingiustizia;

- j) si chiede dunque di chiarire se sia compito del giudice nazionale – chiamato a decidere su una controversia come quella del procedimento principale – dichiarare la mera inefficacia del diritto interno per violazione di un obbligo procedurale da parte dello Stato, e, quindi, per un fatto oggettivo di inadempimento, che sembra, piuttosto, poter essere posto a fondamento degli strumenti riconosciuti alla Commissione. E ciò in considerazione del fatto che una simile soluzione – oltre a non apparire, invero, coerente con i postulati teorici della disapplicazione – determinerebbe, in sostanza, la non applicazione di una regola interna che, come spiegato nel precedente paragrafo, persegue obiettivi di tutela di valori come la tutela del consumatore e la salute dello stesso. Conseguenza particolarmente rilevante, tenuto conto anche del fatto che l'inefficacia del diritto interno seguirebbe al mancato adempimento di un obbligo formale senza neppure attendere il parere delle istituzioni unionali sulla compatibilità della misura con le regole dell'Unione;

j1) tale impostazione ha una chiara funzione di deterrenza, tuttavia, va considerato che la soluzione della mera inefficacia del precetto - che, ove affermata dalla Corte di giustizia avrebbe valenza *erga omnes* per tutte le articolazioni della Repubblica italiana – comporterebbe non soltanto l'inesigibilità della pretesa oggetto del presente giudizio, ma in generale, l'impossibilità di applicare una regola che risponde a specifiche esigenze di tutela che, come detto, lo stesso diritto dell'Unione intende salvaguardare (v., art. 4, par. 1, lett. f), art. 6, par. 1, lett. a), art. 9, art. 12, art. 36, art. 114, par. 3, art. 168, art. 169 del TFUE; art. 35 e art. 38 della CDFUE), senza neppure che sia prevista una possibilità di "sanatoria" dell'omissione, consistente nella temporanea sospensione dell'efficacia della regola sino

all'eventuale esito positivo della verifica da parte della Commissione, in violazione del principio di proporzionalità e, nel caso specifico, dei valori evocati;

j2) si chiede quindi "Se l'omessa notifica ai sensi dell'art. 5 della direttiva (UE) 2015/1535 sia invocabile da parte di un soggetto privato in un giudizio come quello principale e se, in caso di risposta affermativa e di accertamento della sussistenza della violazione, ciò comporti per il Giudice nazionale l'obbligo di dichiarare inefficace la disposizione del diritto interno, e ciò anche in un caso come quello oggetto del procedimento principale ove la regola interna riguarda, in ipotesi, un aspetto non estrinseco né centrale del servizio, e la sua non applicazione inciderebbe su valori e principi che sono tutelati dallo stesso diritto unionale, e, in particolare, la tutela del consumatore e la tutela della salute";

k) il quarto quesito verte sulla interpretazione del diritto unionale e sulla sua ostatività ad un divieto come quello oggetto della disposizione nazionale applicata nel caso di specie. Con esso si chiede "Se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, gli articoli 6 della CDFUE., 4, par. 3, 5, par. 4, 49, 56, par. 1, TFUE e i principi di certezza del diritto, parità di trattamento, divieto di discriminazione e tutela dell'affidamento debbano essere interpretati nel senso che esso ostano ad una norma nazionale come quella applicata nel procedimento principale che vieta qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media";

k1) la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo ha chiarito che: i) la normativa nazionale può introdurre restrizioni alla libera prestazione di servizi, garantita dall'art. 49 del TFUE., che siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che siano rispettati i criteri di effettiva finalizzazione, proporzionalità ed effettività, equivalenza e non discriminazione (Corte di giustizia UE, sez. III, 22 gennaio 2015, C-463/13, Stanley International Betting Ltd); ii) possono giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, di cui agli artt. 49 e 56 TFUE, le esigenze di carattere sociale o criminale, quali la tutela del consumatore, la prevenzione della frode, il contenimento della propensione al gioco solo se idonee e proporzionate allo scopo perseguito, necessarie e perseguite in maniera coerente e sistematica, e la valutazione se la restrizione sia ammissibile o meno deve essere tale da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto necessario per raggiungere detto obiettivo, segnatamente assicurandosi che la normativa nazionale di cui trattasi risponda effettivamente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (Corte di giustizia UE, sez. VI, 28 febbraio 2018, C-117/17; sez. II, 8 settembre 2016, C-225/15; sez. IV, 12 luglio 2012, C-176/11 tutte relative al settore del gioco):

k2) nel caso di specie, si osserva che il diritto nazionale ha già previsto dei divieti di carattere puntuale nel cui solco si inserisce la disciplina in esame, prevedendo, in sostanza, il divieto *tout court* per la pubblicità del gioco. Simile disposizione appare giustificata da obiettive ragioni di interesse generale e pare, altresì, non eccedere lo scopo che si prefigge. Come illustrato in precedenza, la disposizione muove e si giustifica in considerazione delle rilevanti diffusioni che la pratica del gioco ha assunto in Italia. Dimensioni che accrescono il rischio, in specie per i soggetti più vulnerabili, di incorrere in situazioni di dipendenza socio-economica, con conseguenti ripercussioni sia su tali soggetti che sulla collettività;

k3) secondo il collegio, nel caso di specie, non è predicabile una contrarietà della normativa al principio di parità di trattamento e non discriminazione, invocato dalla società appellante, considerato che: *i*) la Corte di giustizia ha ritenuto ammissibili interventi normativi la cui disciplina incida su rapporti in corsi a condizione che tale soluzione sia imposta dallo scopo perseguito con la nuova normativa, e purché sia rispettato debitamente il legittimo affidamento dei privati e siano esplicitate le ragioni di pubblico interesse (cfr., *ex multis*, Corte di giustizia UE, sez. X, 11 luglio 2019, C-180/18, C-286/18 e C287/18, punto 28 nonché giurisprudenza ivi citata; nella giurisprudenza più risalente, Corte di giustizia CE, 22 marzo 1979, C-134/78; 10 luglio 1986, C-270/1983; 9 gennaio 1990, C-337/88); *ii*) la tutela del legittimo affidamento, impone, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando possono avere conseguenze sfavorevoli sugli individui e sulle imprese; in particolare, detto principio impone che una normativa consenta agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e che questi ultimi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza (Corte di giustizia UE, sez. X, 11 luglio 2019, C180/18, C286/18 e C287/18, punti 29 e 30 nonché giurisprudenza ivi citata); *iii*) sempre secondo la Corte di giustizia, la possibilità di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento è prevista per ogni operatore economico nei cui confronti un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative; tuttavia, qualora un operatore economico prudente e avveduto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, esso non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato; inoltre, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sul mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (Corte di giustizia UE, sez. V, 15 aprile 2021, C-798/18 e C-799/18); *iv*) nel caso di specie, non vi sono state rassicurazioni da parte delle autorità nazionali in relazione al mantenimento del regime previsto nella convenzione, trattandosi, tra l'altro, di una modifica normativa – che ha, quindi, dettato una norma imperativa giustificata da esigenze preminenti di interesse pubblico, non rientrante nella sfera di controllo dell'ADM; *v*) in ogni caso,

il divieto in esame ha costituito un'integrazione e estensione ulteriore di divieti già esistenti che un operatore prudente e accorto avrebbe ben potuto prevedere, essendo lo stesso consapevole (o, comunque, dovendolo essere usando l'ordinaria diligenza) delle implicazioni sui consumatori e sulla loro salute che il gioco può determinare; vi) la libertà di impresa comprende anche il diritto di ogni impresa di poter liberamente utilizzare, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, delle risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui dispone (Corte di giustizia UE, sez. II, 30 giugno 2016, C-134/15, punto 27; 27 marzo 2014, C-314/12, punto 49 in Foro it. 2014, IV, 363), ma una restrizione di tale diritto è costituita, in particolare, dall'obbligo di adottare misure che possono rappresentare, per un operatore economico, un costo notevole, avere un impatto considerevole sull'organizzazione delle sue attività o richiedere soluzioni tecniche difficili e complesse; vii) nel caso di specie, non è imposto alcun obbligo ma solo un divieto che risponde, tra l'altro, a finalità di interesse generale riconosciute dal diritto dell'Unione e all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui, e, in particolare, il consumatore-fruitor del servizio e la sua salute (art. 52, par. 1, della CDFUE.; v. art. 4, par. 1, lett. f), art. 6, par. 1, lett. a), art. 9, art. 12, art. 36, art. 114, par. 3, art. 168, art. 169 del TFUE; art. 35 e art. 38 della CDFUE).

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

- 1) sul medesimo tema riguardante la compatibilità del sistema sanzionatorio nazionale con la disciplina sovranazionale, si segnala Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 11 giugno 2024, n. 5235 (oggetto della News UM n. 74 del 31 agosto 2024). Anche in tale caso l'ordinanza di remissione si inseriva nell'ambito di una controversia avente ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento sanzionatorio emesso dall'Autorità delle garanzie nelle comunicazioni, e i quesiti interpretativi erano volti a determinare la compatibilità col diritto dell'Unione europea (direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000, "direttiva sul commercio elettronico") delle medesime norme nazionali oggetto della ordinanza in esame (art. 9 del d.lgs. n. 87/2018, il c.d. "Decreto dignità) che prevedono la possibilità di sanzionare la promozione di siti internet di giochi con vincite in denaro. L'ordinanza di rimessione n. 5235 del 2024 si sofferma in particolare (distinguendosi da quella in rassegna) sul regime di responsabilità di cui all'art. 14 della direttiva citata 2000/31/CE, chiedendo se esso sia applicabile ad un *hosting provider* quale *Google* con riferimento ai contenuti pubblicati dai titolari dei canali *YouTube* con cui il *provider* in questione aveva concluso un accordo di *partnership* commerciale.