

PROROGA AUTOMATICA DELLE CONCESSIONI SUI GIOCHI: un "nodo" giunto "al pettine"

La Corte di Giustizia dell'Unione europea, con sentenza del 16 marzo 2023, ha chiarito i criteri interpretativi da applicare per comprendere se la proroga automatica (ex lege) sui giochi sia o meno compatibile con i diritti di cui agli artt. 49 e 56 TFUE. Spetterà ora al giudice del rinvio valutarne - in concreto - la compatibilità, alla luce dei criteri dettati dalla CGUE, nonché dei recenti risvolti giurisprudenziali (e politici) in tema di proroga delle concessioni balneari marittime



Nella foto: Avv. Riccardo Ripamonti

Come recita un celebre - e forse indefettibile - proverbio, "tutti i nodi vengono al pettine". Non a caso, anche il "nodo" della compatibilità comunitaria della proroga automatica (ex lege) delle concessioni sui giochi è giunto "al pettine". Ed infatti la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), con sentenza del 16 marzo 2023, ha finalmente fatto chiarezza sul punto, fornendo - seppur in via di principio - i criteri risolutivi della questione. Procediamo con ordine.

La CGUE è stata adita, dal Tribunale di Ascoli Piceno, nell'am-

bito di un procedimento penale a carico di un soggetto che avrebbe esercitato attività organizzata di raccolta di scommesse per conto di un allibratore stabilito in Austria, senza però essere titolare della dovuta concessione e licenza.

Preme evidenziare come detto operatore austriaco, con lettere indirizzate all'Agenzia Dogane e Monopoli (ADM), avesse previamente espresso la propria intenzione di stabilirsi nel territorio italiano, chiedendo di essere ammesso al mercato nazionale: circostanza, questa, valorizzata pure dalla Corte di Giustizia in sentenza.

ADM aveva però respinto tale domanda, a motivo del fatto che soltanto le imprese che avevano già ottenuto una concessione a seguito di gare ad evidenza pubblica o che vantavano diritti in virtù delle leggi n.190/2014 e n.208/2015 (rispettivamente, Leggi di Stabilità per il 2015 e per il 2016) avevano la possibilità di stabilirsi nel territorio italiano.

Dette concessioni - secondo ADM - sarebbero ancora valide, in virtù della proroga introdotta mediante una circolare del 9 giugno 2016 ed altri atti successivi; proroga non estensibile a soggetti ulteriori e diversi dagli attuali concessionari.

A fronte di ciò, il giudice nazionale ha ritenuto di rivolgersi alla CGUE, dubitando circa la compatibilità comunitaria del sistema normativo italiano, con particolare riferimento alla continue proroghe - a tempo indeterminato - delle concessioni già esistenti; proroghe che, di fatto, impediscono l'accesso di nuovi operatori al mercato nazionale.

Nello specifico, il giudice a quo ha osservato come il ritardo nella pubblicazione del nuovo bando di gara per l'attribuzione di concessioni in materia di raccolta di scommesse (il quale avrebbe dovuto essere pubblicato, ai sensi della normativa italiana, sin dal 1° maggio 2016) "sembri nuocere agli operatori

economici del settore interessato e, segnatamente, a quelli che si sono organizzati in vista dell'emissione del nuovo bando concessorio".

Ciò posto, veniamo allora alla decisione assunta dalla CGUE sul punto.

Quest'ultima ha osservato, testualmente, che "una proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo impedisce l'apertura di tali concessioni alla concorrenza e la verifica dell'imparzialità delle procedure di aggiudicazione in questione, integrando così una disparità di trattamento, a discapito delle imprese situate in un altro Stato membro potenzialmente interessate a tali concessioni, che è vietata, in linea di principio, dagli articoli 49 e 56 TFUE e che, segnatamente, viola il principio generale di trasparenza nonché l'obbligo di garantire un livello di pubblicità adeguato (v., per analogia, sentenze del 13 settembre 2007, Commissione/Italia, C-260/04, EU:C:2007:508, punto 25, nonché del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a., C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 70)".

Tuttavia - ha aggiunto - "detta proroga può essere ammessa sulla base delle deroghe espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, oppure può essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale".

Senonché, il principio di diritto espresso dalla CGUE può essere riassunto nei seguenti termini: la misura della proroga automatica delle concessioni nel settore dei giochi, per essere compatibile con il diritto UE, deve essere giustificata da "motivi imperativi di interesse generale".

Non solo, ma, in altri passaggi della sentenza, la Corte di Giustizia specifica come la proroga automatica delle concessioni, oltre a dover essere giustificata da "motivi imperativi di interesse generale", debba altresì essere idonea a tutelare l'interesse salvaguardato, nonché necessaria al perseguimento di tale scopo (dove per "necessarietà" si intende l'impossibilità di perseguire efficacemente quel medesimo scopo con misure meno "invasive" e pregiudizievoli di quella adottata).

La CGUE ha rimesso tale valutazione, nel concreto, al giudice del rinvio (Tribunale di Ascoli Piceno), il quale dovrà dunque valutare se la proroga posta in essere sistematicamente (da ultimo anche con la recente legge di bilancio per il 2023) dal Legislatore italiano possa o meno ritenersi giustificata da "motivi imperativi di interesse generale", nonché se possa o meno ritenersi "idonea" e "necessaria" al perseguimento degli stessi. Sul punto, però - fermo restando il rinvio al giudice nazionale per la risoluzione concreta della questione - la Corte di Giustizia non ha mancato di esprimere le proprie "impressioni".

La Repubblica italiana, infatti, proprio dinanzi alla CGUE, aveva evidenziato come la proroga delle concessioni e dei diritti in questione fosse mirata - in maniera "idonea" e "necessaria" - ad evitare l'interruzione delle scommesse legali, nonché a garantire la tenuta economica di un comparto che altrimenti sarebbe rimasto del tutto privo di regolamentazione.

A fronte di siffatte "giustificazioni", però, la CGUE ha mostrato palese scetticismo.

Ha infatti testualmente osservato che "l'attribuzione di concessioni sulla base di un nuovo bando di gara, da un lato, costituirebbe una misura meno restrittiva per le libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 TFUE rispetto alla proroga suddetta e, dall'altro, non pare tale da compromettere la realizzazione di detto obiettivo" (con ciò riferendosi all'obiettivo - sostenuto dallo Stato italiano - di "evitare l'interruzione delle scommesse legali, nonché garantire la tenuta economica di un

comparto che altrimenti sarebbe rimasto del tutto privo di regolamentazione".

In altri termini, la misura della proroga automatica delle concessioni (con mancata emissione di un nuovo bando), ad avviso della CGUE, sembrerebbe risultare priva del requisito della "necessarietà", imprescindibile ai fini della sua compatibilità con il diritto UE.

Le parole utilizzate dalla Corte, del resto, sembrano inequivocabili, laddove afferma - lo si ripete - che l'eventuale emissione di un nuovo bando di gara "non pare tale da compromettere la realizzazione di detto obiettivo".

Ciò, a fortiori, se si considera il principio di diritto espresso in sentenza, tale per cui "gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo e dei diritti derivanti dalla regolarizzazione della situazione dei centri di trasmissione dati che già esercitavano, ad una certa data, attività di raccolta di scommesse a favore di allibratori esteri non titolari di una concessione e di una licenza di polizia, se e in quanto tale proroga, che può essere giustificata segnatamente da motivi imperativi di interesse generale come l'obiettivo di assicurare la continuità di un controllo sugli operatori di tale settore al fine di garantire la protezione dei consumatori, non sia idonea a garantire la realizzazione di tale obiettivo o vada oltre quanto è necessario per raggiungerlo".

Spetterà dunque al giudice del rinvio (Tribunale di Ascoli Piceno) compiere questa valutazione in concreto, tenendo ovviamente conto del solco già - nettamente - tracciato dalla CGUE. Del resto, anche a voler rimanere su un piano astratto, la proroga automatica di concessioni pare collidere, già di per sé, con i principi di cui agli artt. 49 e 56 TFUE (libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi): basti pensare agli ultimi approdi della giurisprudenza amministrativa in punto di proroga automatica di concessioni balneari marittime, la quale è stata ritenuta dal Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria (sentenze gemelle n. 17 e 18 del 2021) "in contrasto con il diritto europeo e, pertanto, da disapplicare". Sulla stessa linea si pone, del resto, l'ulteriore recentissima sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, sent. n. 2192 del 1.03.2023), secondo cui "le disposizioni legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle suddette concessioni (...) non devono essere applicate".

Problematica, questa, che ha addirittura richiesto l'intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il quale, con missiva rivolta alle principali cariche dello Stato (e sempre in tema di concessioni balneari marittime), ha evidenziato come i profili di incompatibilità comunitaria (pocanzi evidenziati) "accrescano l'incertezza del quadro normativo e rendano indispensabili, a breve, ulteriori iniziative di Governo e Parlamento".

Senonché, alla stregua di quanto detto, è alquanto possibile che il Tribunale di Ascoli Piceno, in fase di rinvio, riconosca l'incompatibilità comunitaria della proroga automatica delle concessioni in materia di raccolta scommesse, disapplicandone la relativa normativa (con conseguente assoluzione dell'imputato).

Non solo, ma è altresì possibile che altri giudici nazionali, nell'occuparsi di casi analoghi, ritengano di assolvere i relativi imputati, proprio in virtù dei principi espressi dalla Corte di Giustizia nella sentenza pocanzi esaminata, a prescindere da quella che sarà la specifica decisione del Tribunale di Ascoli Piceno sul punto. ■