

CONCESSIONI (scadenza della concessione - cessione a titolo non oneroso dei beni del concessionario uscente)

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, SEZ. III, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-375/14, *Rosanna Laezza*.

Con la sentenza che si segnala la Corte di giustizia ha fornito alcune interessanti delucidazioni in ordine alla compatibilità con gli articoli 49 e 56 TFUE della previsione per cui il concessionario, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine o per effetto di provvedimenti di decadenza o di revoca, sia tenuto a cedere a titolo non oneroso l'uso dei beni materiali e immateriali di sua proprietà funzionali all'assolvimento della commessa.

Nella specie i principi enunciati dalla Corte risultano peraltro particolarmente interessanti in quanto il giudizio aveva ad oggetto principalmente una serie di beni immateriali. La commessa, infatti, riguardava la raccolta delle scommesse effettuate in Italia attraverso dei c.d. «*centri di trasmissione dati*», sicché il bene immateriale in questione era la rete di gestione e di raccolta telematica.

L'analisi della Corte si sviluppa affrontando quattro progressivi punti: in primo luogo, la Corte chiarisce preliminarmente (i) se la previsione nazionale possa costituire una restrizione legittima delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE; in secondo luogo, passa a chiarire (ii) se la restrizione abbia carattere discriminatorio, o meno e, quindi, (iii) se la restrizione possa essere giustificata dagli articoli 51 e 52 TFUE; ed in ultimo, (iv) se la restrizione così giustificata sia proporzionata.

Sul primo punto, la Corte rileva anzitutto che nella specie la normativa nazionale imponeva al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività, anche solo per mero decorso del termine di validità della concessione, l'uso delle attrezzature utilizzate per la raccolta di scommesse.

In proposito viene quindi in rilievo il principio per cui, qualora l'esercizio di un'attività economica sia subordinato al rilascio di una concessione, la previsione di diverse ipotesi di decadenza della stessa costituisce un ostacolo alle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE [sentenza *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, p. 46 e giurisprudenza ivi citata] (p. 22).

Data tale premessa, la Corte conclude quindi che la disposizione nazionale possa rappresentare un fattore disincentivante l'esercizio dell'attività economica, aumentando il rischio del concessionario di non poter trarre profitto dal proprio investimento. Sicché la Corte risolve agevolmente il primo punto affermando che una siffatta previsione «*costituisce una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE*» (p. 24).

Sul secondo punto, la Corte dopo aver ricordato in quali circostanze una misura possa essere ritenuta di carattere discriminatorio, rileva che la previsione nazionale esaminata si applica indistintamente a tutti gli operatori, a prescindere dal luogo di

stabilimento. Dal che ne conclude che la previsione nazionale in esame non è discriminatoria (p. 28).

Avendo così risolto il secondo punto, la Corte deve dunque valutare se la restrizione alle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE possa essere giustificata dagli articoli 51 e 52 TFUE.

Tali articoli, difatti, prevedono la possibilità per gli Stati Membri di adottare o mantenere disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

In tale prospettiva il governo italiano aveva sostenuto che la disposizione oggetto di rinvio fosse giustificata dalla necessità di combattere la criminalità collegata ai giochi e dall'interesse a garantire la continuità dell'attività legale di raccolta di scommesse al fine di arginare lo sviluppo di un'attività illegale parallela (p. 33).

La Corte ricorda dunque in proposito che la lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo è idonea a rientrare tra gli obiettivi atti a giustificare una restrizione delle libertà fondamentali [v., in tal senso, sentenza *Biasci e a.*, C-660/11 e C-8/12, p. 23] (p. 32). E dunque conclude che, ferma restando la competenza del giudice *a quo* di individuare gli obiettivi effettivamente perseguiti dalla disposizione, tale motivo «*è tale da costituire una ragione imperativa d'interesse generale in grado di giustificare una restrizione delle libertà fondamentali quale quella in questione nel procedimento principale*» (p. 34).

In ultimo, tuttavia, la Corte ricorda altresì che la restrizione, per essere effettivamente giustificata dagli articoli 51 e 52 TFUE, deve essere conforme al principio di proporzionalità, e quindi essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, senza eccedere quanto necessario per raggiungere lo stesso (p. 36).

Trattandosi di valutazione che spetta al giudice del rinvio, sul punto la Corte si limita a precisare alcuni criteri da tenere in considerazione, sia in relazione alla idoneità, che alla adeguatezza della misura.

Quanto alla prima, la Corte si limita ad affermare che il giudice nazionale «*se la circostanza secondo la quale la cessione a titolo non oneroso, all'ADM o ad un altro concessionario, dell'uso dei beni materiali e immateriali che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco non è imposta in modo sistematico ma avviene solo "dietro espressa richiesta [dell'ADM]" sia tale da incidere sulla capacità della disposizione in questione nel procedimento principale di raggiungere l'obiettivo perseguito*» (p. 38).

Quanto all'adeguatezza, invece, la Corte fornisce maggiori indicazioni in relazione alla valutazione di proporzionalità dell'obbligo, di cessione dell'uso dei beni materiali e immateriali a titolo non oneroso in caso di decadenza o revoca per il caso in cui questo abbia carattere sanzionatorio, rispetto a quello in cui la cessazione dell'attività avvenga per il semplice fatto della scadenza della concessione.

Sul punto la Corte suggerisce quindi che l'obbligo di cessione gratuita, in questo secondo caso, paia «*contrastare con il requisito di proporzionalità, in particolare quando l'obiettivo di continuità dell'attività autorizzata di raccolta di scommesse potrebbe essere conseguito con misure meno vincolanti, quali la cessione forzata, ma a titolo oneroso a prezzi di mercato, dei beni in questione*» (p. 41).