



[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > [Documenti](#)



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2017:491

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

22 giugno 2017 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione di servizi – Restrizioni – Condizioni per il rilascio di una concessione per l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line – Impossibilità pratica di ottenere una simile autorizzazione per gli operatori privati aventi sede in altri Stati membri»

Nella causa C-49/16,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest, Ungheria), con decisione del 9 dicembre 2015, pervenuta in cancelleria il 27 gennaio 2016, nel procedimento

Unibet International Ltd.

contro

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, E. Regan, J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund e S. Rodin (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 15 dicembre 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per Unibet International Ltd., da A. Jádi-Németh e A. Kovács, ügyvédek;
- per il governo ungherese, da M.Z. Fehér, G. Koós e E.E. Sebestyén, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da L. Van den Broeck e M. Jacobs, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaemminck, R. Verbeke et J. Van den Bon, advocaten;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, M. Figueiredo e A. Silva Coelho, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da H. Tserepa-Lacombe e L. Havas, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 aprile 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 56 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Unibet International Ltd. (in prosieguo: l'«Unibet»), una società maltese, e il Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (Ufficio centrale dell'amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane, Ungheria; in prosieguo: l'«autorità fiscale ungherese»), in merito a talune decisioni adottate da detta autorità che hanno ordinato il blocco temporaneo dell'accesso ai siti Internet dell'Unibet, accessibili sotto i nomi di dominio hu.unibet.com e hul.unibet.com.

Contesto normativo

Diritto ungherese

Normativa vigente prima del 25 giugno 2014

La legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo

3 L'articolo 1 della szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (legge n. XXXIV del 1991 sull'organizzazione di giochi d'azzardo), quale vigente il 25

giugno 2014 (in prosieguo: la «legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo»), ai suoi paragrafi da 3 a 5 disponeva come segue:

«(3) Si considerano attività volte all'organizzazione di giochi d'azzardo, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, punto i), della koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény [(legge n. XVI del 1991 sulle concessioni; in prosieguo: la “legge sulle concessioni”)]:

(...)

e) l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line,

(...)

(4) Qualsiasi attività di organizzazione di giochi d'azzardo accessibili attraverso sistemi o strumenti di telecomunicazione dal territorio ungherese può essere svolta esclusivamente secondo le disposizioni della presente legge.

(5) La pubblicazione di offerte di partecipazione a giochi d'azzardo organizzati attraverso sistemi o strumenti di telecomunicazione richiede l'autorizzazione dell'autorità fiscale nazionale. Le istituzioni finanziarie e i fornitori di servizi di telecomunicazioni non possono contribuire alla pubblicazione o all'accettazione di offerte di partecipazione a giochi d'azzardo privi di autorizzazione, né possono fornire il proprio supporto tecnico in relazione ad essi».

4 L'articolo 2, paragrafi 2a e 3, della suddetta legge prevedeva quanto segue:

«(2a) La prestazione di servizi di giochi d'azzardo on-line è subordinata all'autorizzazione dell'autorità fiscale statale. Tali servizi rientrano nell'ambito di applicazione della presente legge

a) quando i giochi d'azzardo on-line sono organizzati in territorio ungherese, oppure

b) quando il destinatario del servizio partecipa al gioco d'azzardo on-line in territorio ungherese, oppure

c) quando il servizio si rivolge a destinatari che si trovano in territorio ungherese, in particolare quando è accessibile in ungherese o viene pubblicizzato in territorio ungherese.

(3) L'autorità fiscale statale rilascia un'autorizzazione a coloro che soddisfino i requisiti personali, materiali ed economici necessari per gestire i giochi d'azzardo in modo sicuro e professionale».

5 Ai sensi del successivo articolo 3:

«(1) Un'attività di organizzazione di giochi d'azzardo non liberalizzata

a) può essere garantita mediante un organismo economico detenuto al 100% dallo Stato ungherese, istituito per esercitare regolarmente un'attività di organizzazione di giochi d'azzardo (in prosieguo: l'"operatore statale di giochi d'azzardo"), nonché mediante una società commerciale avente l'operatore statale di giochi d'azzardo quale azionista unico, nonché mediante un organismo economico di cui lo Stato detenga una partecipazione maggioritaria;

b) lo Stato può cedere temporaneamente a terzi il diritto di esercitare tale attività attraverso un contratto di concessione.

(...)».

6 L'articolo 4 della legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo disponeva, ai suoi paragrafi 1 e 6, come segue:

«(1) Ai fini della stipula di contratti di concessione, il Ministro indice una pubblica gara ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della legge sulle concessioni.

(...)

(6) In forza dell'articolo 10/C, paragrafo 2, della legge sulle concessioni, il Ministro può inoltre stipulare, senza indire alcuna pubblica gara, un contratto di concessione con un operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità ai sensi della presente legge».

7 L'articolo 5, paragrafo 1, di tale legge prevedeva quanto segue:

«Qualora venga indetta una pubblica gara a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, della legge sulle concessioni, il Ministro può concludere il contratto di concessione con l'aggiudicatario della gara».

8 L'articolo 29/D della medesima legge era così formulato:

«Nel caso previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), la società commerciale avente l'operatore statale di giochi d'azzardo quale azionista unico o l'organismo economico di cui lo Stato detenga una partecipazione maggioritaria o, nel caso previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), la società concessionaria devono disporre di un capitale sociale minimo di 200 milioni di fiorini ungheresi [(HUF) (pari a circa EUR 620 000)]».

9 Ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1 della legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo:

«L'autorità fiscale nazionale esercita un controllo amministrativo sull'organizzazione dei giochi d'azzardo. A tal fine, controlla regolarmente che l'attività sia conforme alle norme giuridiche, alle autorizzazioni e al piano di gioco».

10 L'articolo 36/G, paragrafi 1 e 2, della suddetta legge prevedeva quanto segue:

«(1) L'autorità fiscale nazionale dispone il blocco temporaneo dell'accesso ai dati pubblicati attraverso una rete di telecomunicazioni elettroniche (in prosieguo, ai fini dell'applicazione del presente capo: i "dati elettronici"), la cui pubblicazione o divulgazione integri l'organizzazione illegale di giochi d'azzardo.

(2) Il blocco temporaneo dell'accesso consiste nell'impedire temporaneamente l'accesso ai dati elettronici. L'autorità fiscale nazionale dispone detto blocco temporaneo dell'accesso ai dati in parola per un periodo di 90 giorni.

(...))».

11 L'articolo 37, paragrafo 30, della suddetta legge stabiliva quanto segue:

«Per operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità si intende l'operatore di giochi d'azzardo che costituisce un organismo trasparente a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1, della *nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény* [(legge n. CXCVI del 2011, relativa al patrimonio nazionale)]

a) che abbia adempiuto tutti gli obblighi di dichiarazione e di pagamento in relazione a oneri fiscali o parafiscali superiori a HUF 500 000 [(circa EUR 1550)], registrati dall'autorità fiscale nazionale, senza essere mai incorso in una mora di oltre 90 giorni nell'adempimento di tali obblighi;

b) sui cui conti bancari l'autorità fiscale non abbia mai emesso un ordine di addebito diretto per un importo superiore a HUF 500 000 [(circa EUR 1550)] e che, nello svolgimento della sua attività, non sia stato oggetto di un procedimento esecutivo con un valore superiore a HUF 500 000 [(circa EUR 1550)];

c) che, nello svolgimento e nell'ambito della sua attività, non abbia mai commesso una violazione passibile di un'ammenda di importo superiore a HUF 5 milioni [(pari a EUR 15 500)];

d) che abbia esercitato, per un periodo di almeno dieci anni, un'attività di organizzazione di giochi d'azzardo in Ungheria;

e) che abbia rispettato appieno le norme concernenti l'identificazione dei giocatori e la conseguente gestione dei dati, qualora tale obbligo incombesse su di esso».

La legge sulle concessioni

12 L'articolo 4, paragrafo 1, della legge sulle concessioni così disponeva:

«Lo Stato o le amministrazioni locali devono obbligatoriamente indire una gara ai fini della stipulazione di un contratto di concessione, salvo in caso di proroga di un contratto ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, della legge n. CXCVI del 2011 relativa al patrimonio nazionale oppure di stipulazione di un contratto ai sensi dell'articolo 10/C

della presente legge. La procedura di gara è pubblica, salvo che gli interessi della difesa o della sicurezza nazionale impongano una procedura ristretta.

(...)».

13 L'articolo 5, paragrafo 1, di tale legge prevedeva quanto segue:

«Il ministro competente per il ramo di attività interessato ha la competenza ad indire la gara, a scegliere fra i concorrenti e a stipulare il contratto di concessione, d'intesa con il ministro responsabile del controllo del patrimonio dello Stato.

(...)».

14 Ai sensi dell'articolo 10/C, paragrafi da 1 a 6, di detta legge:

«(1) Un contratto di concessione può essere altresì concluso con un operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità, ai sensi della legge settoriale, conformemente alle disposizioni del presente articolo.

(2) Il ministro competente nella materia interessata può rinunciare all'indizione di una pubblica gara in vista dell'attribuzione di una concessione qualora il contratto di concessione possa essere concluso anche con un operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità.

(3) Per esercitare l'attività di organizzazione di giochi d'azzardo, l'operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità presenta un'offerta. L'autore dell'offerta indica l'ubicazione delle unità – definite nella legge sull'organizzazione dei giochi d'azzardo – che intende gestire, impegnandosi a pagare, per ciascuna di esse, un canone di concessione annuo corrispondente almeno al doppio del canone di concessione stabilito nella legge finanziaria dello Stato applicabile.

(4) Il ministro competente nella materia interessata decide in merito all'accettazione dell'offerta nei trenta giorni successivi alla ricezione della stessa, presentata in forma scritta dall'operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità. In caso di accettazione dell'offerta, esso provvede a stipulare, entro un termine di trenta giorni, un contratto di concessione.

(5) In forza del contratto di concessione concluso ai sensi del presente articolo, il concessionario può gestire un numero massimo di cinque unità.

(6) Le disposizioni della presente legge e quelle della legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo si applicano, in via suppletiva, al contratto di concessione ed al concessionario.

(...)».

15 L'articolo 11, paragrafo 1, della legge sulle concessioni così disponeva:

«Qualora la stipulazione del contratto di concessione non avvenga ai sensi dell'articolo 10/C, la persona o entità che agisce a nome dello Stato o dell'amministrazione locale può concludere il contratto di concessione solo con il soggetto aggiudicatario di una gara. La gara è aggiudicata al soggetto che ha presentato allo Stato o all'amministrazione locale l'offerta complessivamente più vantaggiosa in conformità al bando di gara.

(...)».

16 L'articolo 21, paragrafo 1, di detta legge era così formulato:

«Se, in forza di una norma speciale, l'esercizio di un'attività soggetta a concessione richiede un'autorizzazione amministrativa, la società concessionaria può svolgere la sua attività solo qualora sia in possesso di detta autorizzazione.

(...)».

Normativa vigente il 29 agosto 2014

La legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo modificata

17 L'articolo 3 della legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo, quale vigente il 29 agosto 2014 (in prosieguo: la «legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo modificata», disponeva, al suo paragrafo 3, come segue:

«L'organizzazione di lotterie e scommesse – eccezion fatta per le scommesse ippiche, i giochi d'azzardo on-line e il servizio di allibratori – rientra nella competenza esclusiva dell'operatore statale di giochi d'azzardo».

18 L'articolo 29/D, paragrafi 1 e 2, della legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo modificata prevedeva quanto segue:

«(1) Nel caso previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), la società commerciale avente l'operatore statale di giochi d'azzardo quale azionista unico o l'organismo economico di cui lo Stato detenga una partecipazione maggioritaria o, nel caso previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), la società concessionaria o l'operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità devono disporre di un capitale sociale minimo di HUF 50 milioni [(circa EUR 155 000)].

(2) La società concessionaria di cui al paragrafo 1 – tenuto conto dell'articolo 20, paragrafo 1, della [legge sulle concessioni, nella versione vigente il 29 agosto 2014 (in prosieguo: la «legge sulle concessioni modificata»)] – può operare altresì come società commerciale con sede all'estero.

(...)».

19 L'articolo 37, paragrafo 31, di tale legge prevedeva quanto segue:

«Ai fini dell'organizzazione dei giochi d'azzardo on-line, per operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità si intende l'operatore di giochi d'azzardo che costituisce un organismo trasparente a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1, della legge CXCVI del 2011 relativa al patrimonio nazionale

- a) che abbia adempiuto tutti gli obblighi di dichiarazione e di pagamento in relazione a oneri fiscali o parafiscali, superiori a HUF 500 000 [(circa EUR 1 550)], registrati dall'autorità fiscale nazionale o dall'autorità fiscale dello Stato in cui detto operatore è stabilito o dello Stato che ha rilasciato l'autorizzazione per l'attività di organizzazione di giochi d'azzardo, senza essere mai incorso in una mora di oltre 90 giorni nell'adempimento di tali obblighi;
- b) sul cui conto bancario l'autorità fiscale dello Stato che ha rilasciato l'autorizzazione per l'attività di organizzazione di giochi d'azzardo non abbia mai emesso un ordine di addebito diretto per un importo superiore a HUF 500 000 [(circa EUR 1 550)] e che, nello svolgimento della sua attività, non sia stato oggetto, nello Stato che ha rilasciato la suddetta autorizzazione, di un procedimento esecutivo con un valore superiore a HUF 500 000 [(circa EUR 1 550)];
- c) che, nello svolgimento e nell'ambito della sua attività, non abbia mai commesso, nello Stato che ha rilasciato l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di organizzazione di giochi d'azzardo, una violazione passibile di un'ammenda di importo superiore a HUF 5 milioni [(pari a EUR 15 500)];
- d) che abbia esercitato, per un periodo di almeno tre anni, l'attività di organizzazione di giochi d'azzardo nello Stato che ha rilasciato l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di organizzazione di giochi d'azzardo, e
- e) che abbia rispettato appieno le norme concernenti l'identificazione dei giocatori e la conseguente gestione dei dati nello Stato che ha rilasciato l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di organizzazione di giochi d'azzardo, qualora tale obbligo incombesse su di esso.

Se l'operatore di giochi d'azzardo dispone o ha disposto di un'autorizzazione per l'attività di organizzazione di giochi d'azzardo in vari Stati, il rispetto dei requisiti di cui alle lettere da a) ad e) deve essere dimostrato nei confronti di uno di tali Stati».

La legge sulle concessioni modificata

20 L'articolo 10/C, paragrafo 3a, della legge sulle concessioni modificata enunciava:

«Le disposizioni di cui al paragrafo 3 si applicano alla presentazione di offerte aventi ad oggetto l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line, con le seguenti eccezioni:

- a) la presentazione delle offerte può avvenire esclusivamente da parte degli operatori di comprovata affidabilità ai sensi dell'articolo 37, punto 31, della [legge sui giochi d'azzardo modificata];
- b) l'offerta deve indicare, per ciascuna tipologia di gioco, il canone annuo della concessione, per un importo pari almeno al canone di riferimento stabilito nella legge finanziaria dello Stato in base alla tipologia di gioco, e
- c) i soggetti che presentano un'offerta senza essere stabiliti in Ungheria o senza disporre di un'autorizzazione ungherese per l'attività di organizzazione di giochi d'azzardo devono allegare ad essa una certificazione dell'osservanza dei requisiti previsti all'articolo 37, punto 31, della [legge sui giochi d'azzardo modificata], emessa dall'autorità dello Stato in cui detto soggetto è stabilito oppure dall'autorità dello Stato che ha emesso l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di organizzazione di giochi d'azzardo, unitamente alla sua traduzione certificata conforme in lingua ungherese».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 L'Unibet è una società con sede a Malta la cui attività consiste in particolare nell'organizzazione di giochi d'azzardo on-line. A tal fine, è titolare di autorizzazioni rilasciate dalle autorità nazionali di diversi Stati membri. A seguito di indagini effettuate nell'estate 2014 relative al contenuto dei siti Internet in lingua ungherese gestiti dall'Unibet accessibili sotto i nomi di dominio hu.unibet.com et hul.unibet.com, l'autorità fiscale ungherese ha dichiarato che tali siti permettevano di accedere a contenuti che rappresentavano giochi d'azzardo ai sensi della normativa ungherese sull'organizzazione dei giochi d'azzardo, sebbene l'Unibet non fosse in possesso dell'autorizzazione necessaria in Ungheria.

22 In conseguenza di tale infrazione, l'autorità fiscale ungherese ha adottato due decisioni attraverso le quali ha, in un primo momento, imposto il blocco temporaneo dell'accesso dall'Ungheria ai siti Internet dell'Unibet e, in un secondo momento, inflitto all'Unibet un'ammenda.

23 L'Unibet ha quindi presentato dinanzi al Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest, Ungheria) un ricorso volto all'annullamento delle suddette decisioni, facendo valere che la normativa ungherese sulla cui base erano state adottate era in contrasto con l'articolo 56 TFUE. Essa ha affermato di essere, alla luce dei requisiti previsti da tale normativa, essenzialmente privata della possibilità di ottenere la qualità di concessionaria, che costituisce il prerequisito per il rilascio di un'autorizzazione all'organizzazione di giochi d'azzardo on-line. Ad avviso dell'Unibet, essa si trova nell'impossibilità di stipulare il contratto di concessione, che sia secondo l'uno o l'altro procedimento previsto dalla normativa nazionale.

24 L'Unibet fa valere, da un lato, che il Ministro dell'Economia non ha indetto alcuna pubblica gara ai fini della conclusione di un contratto di concessione, privandola quindi

di tale prima procedura. Dall'altro, essa sostiene che, per quanto riguarda la seconda procedura che dovrebbe consentirle di presentare un'offerta al Ministro ai fini della stipulazione di un contratto di concessione, riservata agli operatori «di comprovata affidabilità» ai sensi della normativa ungherese, essa non era autorizzata a presentare un'offerta alla data della prima decisione poiché non rispondeva ai criteri di legge che le avrebbero consentito di essere qualificata come operatore di giochi d'azzardo «di comprovata affidabilità» ai sensi della normativa nazionale. Inoltre, a seguito dell'adozione della seconda decisione, a motivo della data di entrata in vigore della normativa che modifica la definizione dell'operatore di giochi d'azzardo «di comprovata affidabilità», essa non avrebbe disposto di un lasso di tempo sufficiente per predisporre un'offerta dettagliata.

25 Secondo l'autorità fiscale ungherese, la normativa ungherese non è contraria all'articolo 56 TFUE. L'assenza di una pubblica gara per l'attribuzione dei contratti di concessione non significherebbe che la normativa ungherese viola il diritto dell'Unione, posto che, se una simile procedura di gara fosse stata indetta, l'Unibet avrebbe potuto presentare un'offerta. Inoltre, alla data di adozione della seconda decisione, ben avrebbe potuto l'Unibet dimostrare di essere un operatore di giochi d'azzardo «di comprovata affidabilità» ai sensi della normativa nazionale, il che le avrebbe consentito di presentare un'offerta al Ministro ai fini di stipulare un contratto di concessione. Detta autorità ha precisato che sarebbe stato adottato un decreto ministeriale allo scopo di completare le disposizioni della legge sull'organizzazione di giochi d'azzardo per quanto riguarda i giochi on-line.

26 L'autorità fiscale ungherese ha altresì indicato che, poiché l'ambito che sarà disciplinato dall'adottando decreto rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU 1998, L 204, pag. 37), la sua notifica alla Commissione era un preliminare indispensabile per la sua entrata in vigore. Secondo detta autorità, anche nell'ipotesi di incompatibilità della normativa ungherese con il diritto dell'Unione, non potrebbe affermarsi che i giochi d'azzardo on-line nel territorio ungherese possano essere organizzati senza alcuna autorizzazione o restrizione.

27 Il giudice del rinvio si chiede se, alla luce della giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione dell'articolo 56 TFUE nella materia dei giochi d'azzardo, possa essere conforme al disposto di detto articolo una normativa nazionale come quella ungherese, che non ha istituito una situazione di monopolio sul mercato dei giochi d'azzardo e che garantisce agli attori di detto mercato la possibilità teorica di entrare nel mercato ungherese dei giochi d'azzardo on-line, ma la cui attuazione effettiva continua, in pratica, a privare gli attori del mercato della possibilità di offrire i loro servizi.

28 Secondo detto giudice, gli operatori di giochi d'azzardo disponevano, all'epoca dei fatti oggetto del procedimento principale, di due possibilità di concludere un contratto di concessione per l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line. Esso rileva che la prima possibilità, vale a dire l'indizione di una pubblica gara da parte del Ministro

dell'Economia, non è stata utilizzata da quest'ultimo durante tutto il periodo di cui è causa. Per quanto riguarda la seconda possibilità, vale a dire la presentazione di un'offerta al fine della stipulazione di un contratto di concessione, detto giudice osserva che solo un operatore qualificabile come «operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità», ai sensi della normativa vigente il 25 giugno 2014, era autorizzato a presentarla. Ebbene, in applicazione di tale normativa, alla data di adozione della prima decisione di blocco dei siti Internet dell'Unibet, gli operatori che non potevano dimostrare di aver effettuato prestazioni di servizi in Ungheria per dieci anni non rientravano nell'ambito di applicazione della nozione di «operatore di giochi d'azzardo di comprovata affidabilità». Pertanto, secondo detto giudice, l'Unibet era esclusa dal mercato dei giochi d'azzardo on-line. Inoltre, il giudice del rinvio sostiene che, stante la brevità del termine trascorso tra il 15 luglio 2014, data in cui la definizione di «operatore di comprovata affidabilità» è stata modificata con legge nel senso che l'Unibet potrebbe eventualmente rientrare in detta nozione, e il 29 agosto 2014, data di adozione della seconda decisione di blocco dei siti Internet dell'Unibet, quest'ultima è stata impossibilitata a presentare un'offerta redatta in modo dettagliato.

29 Quindi, detto giudice desidera sapere se, alla luce dell'articolo 56 TFUE, l'assenza di norme dettagliate relative alle condizioni tecniche richieste ai fini dell'attribuzione delle autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line possa giustificare l'esclusione, in pratica, di un operatore di giochi d'azzardo dalla procedura di aggiudicazione, sebbene la normativa nazionale preveda che l'attribuzione delle autorizzazioni sia in linea teorica possibile. Ancora, esso chiede se una tale assenza di norme tecniche dettagliate possa nondimeno giustificare le sanzioni amministrative inflitte dalle autorità competenti agli operatori di giochi d'azzardo che non potevano, in pratica, ottenere le autorizzazioni richieste per l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line.

30 In tali circostanze, il Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest) ha deciso di sospendere la decisione e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una misura nazionale secondo cui la normativa di uno Stato membro che indicando, eventualmente, una gara per l'attribuzione di una concessione o accettando un'offerta presentata per l'ottenimento di quest'ultima, garantisce la possibilità teorica che qualsiasi operatore che soddisfi i requisiti giuridici – compreso un operatore stabilito in un altro Stato membro – ottenga la concessione per la prestazione di servizi di giochi d'azzardo on-line non liberalizzati, attraverso una pubblica gara oppure mediante la presentazione di un'offerta, quando, in realtà, lo Stato membro in questione non indice alcuna gara per l'attribuzione della concessione e il prestatore del servizio non ha, in pratica, la possibilità di presentare un'offerta e, tuttavia, le autorità dello Stato membro dichiarano che il prestatore del servizio, avendo fornito quest'ultimo senza l'autorizzazione basata sulla concessione, ha infranto la legge e gli infliggono la sanzione amministrativa prevista dalla normativa (inaccessibilità temporanea e ammenda in caso di violazione ripetuta).

2) Se l'articolo 56 TFUE osti a che uno Stato membro introduca norme, di rango superiore sotto il profilo del suo diritto nazionale, tali da offrire agli operatori di giochi d'azzardo on-line la possibilità teorica di prestare, a livello transfrontaliero, servizi concernenti siffatti giochi mentre, in assenza di norme esecutive di rango inferiore all'interno dello Stato membro, tali operatori non possono realmente ottenere dalle autorità le autorizzazioni necessarie per la prestazione del servizio.

3) Laddove il giudice investito della controversia principale dichiara, alla luce delle risposte fornite alle questioni precedenti, che la misura dello Stato membro si pone in contrasto con l'articolo 56 TFUE, se detto giudice agisca compatibilmente al diritto dell'Unione qualora ritenga contrarie all'articolo 56 TFUE sia la violazione delle norme giuridiche dichiarata nelle decisioni delle autorità dello Stato membro, a causa della prestazione del servizio senza autorizzazione, sia la sanzione amministrativa inflitta a causa di tale violazione (inaccessibilità temporanea e ammenda)».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla seconda questione

31 Con la prima e la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa, come quella oggetto del procedimento principale, che istituisce un regime di concessioni e di autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line ai sensi del quale gli operatori possono concludere un contratto di concessione – e, sulla base di quest'ultimo, ottenere l'autorizzazione per l'organizzazione di giochi d'azzardo on-line – partecipando a una gara ai fini della stipulazione di un contratto di concessione indetta dal Ministro dell'Economia oppure presentando un'offerta al Ministro ai fini della stipulazione di un contratto di concessione, ove quest'ultima possibilità è aperta agli operatori di giochi d'azzardo «di comprovata affidabilità» ai sensi della normativa nazionale.

32 Occorre ricordare che l'articolo 56 TFUE impone l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi, ancorché applicabile indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, nel caso in cui essa sia idonea a vietare, a ostacolare o a rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, dove egli fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

33 A tal riguardo, la Corte ha già dichiarato che una normativa di uno Stato membro che vieti l'organizzazione di giochi d'azzardo in assenza di una previa autorizzazione rilasciata dalle autorità amministrative costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 30 aprile 2014, Pflieger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

34 Pertanto, si deve constatare che una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che istituisce un regime di concessioni e di autorizzazioni per

l'organizzazione dei giochi d'azzardo costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE.

35 Occorre esaminare se tale restrizione possa essere comunque giustificata.

36 Per quanto riguarda le giustificazioni che possono essere ammesse in presenza di misure interne restrittive della libera prestazione dei servizi, la Corte ha a più riprese rilevato che, considerati nel loro insieme, gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nel settore dei giochi e delle scommesse si ricollegano il più delle volte alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e, più in generale, dei consumatori, nonché alla tutela dell'ordine sociale. La Corte ha altresì sottolineato che tali obiettivi rientrano nel novero delle ragioni imperative di interesse generale atte a giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi.

37 Inoltre, è pacifico che spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività aventi ad oggetto l'organizzazione di giochi d'azzardo, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose, tenendo presente che la necessità e la proporzionalità delle misure adottate devono essere valutate unicamente alla luce degli obiettivi così perseguiti e del livello di tutela che le autorità nazionali interessate intendono garantire (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

38 Nel caso di specie, dalle osservazioni scritte presentate alla Corte risulta che l'Ungheria fa valere, in modo generale, gli obiettivi di tutela dei consumatori e i rischi per l'ordine pubblico e la salute pubblica al fine di giustificare le misure oggetto del procedimento principale.

39 La Corte ha già dichiarato che tali motivi possono essere idonei a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali nel settore dei giochi d'azzardo. Infatti, un certo numero di motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco, nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale sono stati ammessi dalla giurisprudenza (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2007, *Placanica e a.*, C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 46).

40 Nondimeno, risulta da una giurisprudenza consolidata che le restrizioni imposte dagli Stati membri devono soddisfare il principio di proporzionalità e che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato soltanto se i mezzi impiegati sono coerenti e sistematici (sentenze del 6 marzo 2007, *Placanica e a.*, C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punti 48 e 53, nonché del 16 febbraio 2012, *Costa e Cifone*, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 63).

41 Perciò, affinché una tale normativa sia giustificata, anche se deroga a una libertà fondamentale, dalla giurisprudenza della Corte risulta che un regime di concessioni e di autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo deve essere fondata su criteri

oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali entro limiti idonei ad evitarne un utilizzo arbitrario (v., in tal senso, sentenza del 4 febbraio 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

42 Oltre a ciò, le autorità pubbliche che rilasciano le concessioni sono tenute a rispettare l'obbligo di trasparenza. Quindi, il suddetto obbligo di trasparenza, che si applica laddove la concessione di servizi di cui trattasi possa interessare un'impresa avente sede in uno Stato membro diverso da quello in cui tale concessione è attribuita, benché non implichi necessariamente l'obbligo di procedere ad una gara, impone all'autorità concedente di garantire, a favore di ogni offerente potenziale, un adeguato grado di pubblicità che consenta l'apertura della concessione di servizi alla concorrenza, nonché il controllo dell'imparzialità delle procedure di aggiudicazione (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2010, Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, punti 49 e 50).

43 Inoltre, il principio di certezza del diritto, che ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, impone, segnatamente, che le norme di diritto siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare quando possono avere sugli individui e sulle imprese conseguenze sfavorevoli (sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

44 Per quanto riguarda, in primo luogo, una normativa nazionale come quella vigente il 25 giugno 2014, si deve constatare che una disposizione di uno Stato membro, come quella oggetto del procedimento principale, secondo 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, genera una disparità di trattamento in quanto sfavorisce gli operatori di giochi d'azzardo aventi sede in altri Stati membri rispetto agli operatori nazionali interessati, che possono più agevolmente soddisfare la medesima condizione.

45 La mera invocazione di un obiettivo di interesse generale non può bastare a giustificare una simile disparità di trattamento. Ebbene, in assenza di una ragione per la quale sia necessario aver esercitato un'attività di organizzazione di giochi d'azzardo nel territorio dello Stato membro ospitante piuttosto che in quello di un altro Stato membro al fine di rispondere ai criteri fatti valere, e, questo, per almeno dieci anni, una regola di questo tipo dev'essere considerata discriminatoria e contraria all'articolo 56 TFUE.

46 Per quanto riguarda, in secondo luogo, una normativa nazionale come quella vigente il 29 agosto 2014, l'obbligo di aver esercitato per tre anni in uno Stato membro un'attività di organizzazione di giochi d'azzardo non genera vantaggi in favore degli operatori con sede nello Stato membro ospitante e potrebbe essere giustificata da un obiettivo di interesse generale. Occorre tuttavia che le disposizioni in questione siano applicate in modo trasparente nei confronti di tutti gli offerenti. Va inoltre ricordato che l'obbligo di trasparenza, che costituisce un corollario del principio di uguaglianza, ha essenzialmente lo scopo di garantire che qualsiasi operatore interessato possa decidere di partecipare a procedure di gara sulla base dell'insieme delle informazioni pertinenti,

nonché quello di garantire l'esclusione di qualsiasi rischio di favoritismo e arbitrarietà da parte dell'autorità aggiudicatrice. Esso implica che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca, in modo tale per cui, da un lato, sia consentito a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e di interpretarle nella stessa maniera e, dall'altro, siano fissati dei limiti al potere discrezionale dell'autorità concedente e quest'ultima sia messa in grado di verificare effettivamente se le offerte dei candidati rispondano ai criteri disciplinanti la procedura in questione (sentenza del 4 febbraio 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 87).

47 Non rispetta tale requisito una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, nella quale le condizioni per l'esercizio dei poteri del Ministro dell'Economia nell'ambito di una tale procedura nonché le condizioni tecniche che devono essere soddisfatte dagli operatori di giochi d'azzardo nella presentazione della loro offerta non risultano definite con sufficiente precisione.

48 Di conseguenza, alle questioni sollevate occorre rispondere affermando che l'articolo 56 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, 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 oppure qualora 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.

Sulla terza questione

49 Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a sanzioni, come quelle di cui è causa nel procedimento principale, inflitte a motivo della violazione della normativa nazionale che istituisce un regime di concessioni e di autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo, nel caso in cui una simile normativa nazionale risulti contraria al suddetto articolo.

50 Al riguardo, è sufficiente ricordare che, qualora sia stato istituito un regime restrittivo in materia di giochi d'azzardo e tale regime sia incompatibile con l'articolo 56 TFUE, la sua violazione da parte di un operatore economico non può costituire oggetto di sanzioni (sentenza del 30 aprile 2014, Pflieger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

51 Alla terza questione occorre rispondere affermando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a sanzioni, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, inflitte a motivo della violazione della normativa nazionale che istituisce un regime di concessioni e di autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo, nel caso in cui una simile normativa nazionale risulti contraria al suddetto articolo.

Sulle spese

52 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 56 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, 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 oppure qualora 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.**

- 2) **L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a sanzioni, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, inflitte a motivo della violazione della normativa nazionale che istituisce un regime di concessioni e di autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo, nel caso in cui una simile normativa nazionale risulti contraria al suddetto articolo.**

Firme

* Lingua processuale: l'ungherese.
