

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Quinta Sezione, C-440/23, 16/04/2026

## FATTI DI CAUSA

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 56 TFUE e del principio del divieto dell'abuso del diritto.

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra FB, da un lato, e la European Lotto and Betting Ltd e la Deutsche Lotto-und Sportwetten Ltd., due società con sede a Malta, dall'altro, relativamente a una domanda di recupero di puntate perse nell'ambito di giochi di slot machine online e di scommesse sui risultati delle estrazioni di lotterie.

### Contesto normativo

#### *Diritto dell'Unione*

*Regolamento (CE) n. 593/2008*

3. L'articolo 3 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU 2008, L 177, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento Roma I»), intitolato «Libertà di scelta», ai paragrafi 1 e 3 prevede quanto segue:

«1. Il contratto è disciplinato dalla legge scelta dalle parti. La scelta è espressa o risulta chiaramente dalle disposizioni del contratto o dalle circostanze del caso. Le parti possono designare la legge applicabile a tutto il contratto ovvero a una parte soltanto di esso.

(â€)

3. Qualora tutti gli altri elementi pertinenti alla situazione siano ubicati, nel momento in cui si opera la scelta, in un paese diverso da quello la cui legge è stata scelta, la scelta effettuata dalle parti fa salva l'applicazione delle disposizioni alle quali la legge di tale diverso paese non permette di derogare convenzionalmente».

4. L'articolo 6 del regolamento Roma I, intitolato «Contratti conclusi da consumatori», ai paragrafi 1 e 2 cosí dispone:

«1. Fatti salvi gli articoli 5 e 7, un contratto concluso da una persona fisica per un uso che possa essere considerato estraneo alla sua attività commerciale o professionale (â€il consumatoreâ€) con un'altra persona che agisce nell'esercizio della sua attività commerciale o professionale (â€il professionistaâ€) è disciplinato dalla legge del paese nel quale il consumatore ha la residenza abituale, a condizione che il professionista:

- a) svolga le sue attività commerciali o professionali nel paese in cui il consumatore ha la residenza abituale; o
- b) diriga tali attività, con qualsiasi mezzo, verso tale paese o vari paesi tra cui quest'ultimo; e il contratto rientri nell'ambito di dette attività.

2. In deroga al paragrafo 1, le parti possono scegliere la legge applicabile a un contratto che soddisfa i requisiti del paragrafo 1 in conformità dell'articolo 3. Tuttavia, tale scelta non vale a privare il consumatore della protezione assicurategli dalle disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente ai sensi della legge che, in mancanza di scelta, sarebbe stata applicabile a norma del paragrafo 1.

5. Ai sensi dell'articolo 9 di tale regolamento, intitolato «Norme di applicazione necessaria»:

1. Le norme di applicazione necessaria sono disposizioni il cui rispetto è ritenuto cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici, quali la sua organizzazione politica, sociale o economica, al punto da esigerne l'applicazione a tutte le situazioni che rientrino nel loro campo di applicazione, qualunque sia la legge applicabile al contratto secondo il presente regolamento.

2. Le disposizioni del presente regolamento non ostano all'applicazione delle norme di applicazione necessaria della legge del foro.

3. Può essere data efficacia anche alle norme di applicazione necessaria del paese in cui gli obblighi derivanti dal contratto devono essere o sono stati eseguiti, nella misura in cui tali norme di applicazione necessaria rendono illecito l'adempimento del contratto. Per decidere se vada data efficacia a queste norme, si deve tenere conto della loro natura e della loro finalità nonché delle conseguenze derivanti dal fatto che siano applicate, o meno.

6. L'articolo 10 di detto regolamento, intitolato «Consenso e validità sostanziale», così dispone:

1. L'esistenza e la validità del contratto o di una sua disposizione si stabiliscono in base alla legge che sarebbe applicabile in virtù del presente regolamento se il contratto o la disposizione fossero validi.

2. Tuttavia, un contraente, al fine di dimostrare che non ha dato il suo consenso, può riferirsi alla legge del paese in cui ha la residenza abituale, se dalle circostanze risulta che non sarebbe ragionevole stabilire l'effetto del comportamento di questo contraente secondo la legge prevista nel paragrafo 1.

7. L'articolo 12 del medesimo regolamento, intitolato «Ambito della legge applicabile», prevede, al paragrafo 1, quanto segue:

«La legge applicabile al contratto ai sensi del presente regolamento disciplina in particolare:  
(a) le conseguenze della nullità del contratto.

e) le conseguenze della nullità del contratto.

(b) le conseguenze della nullità del contratto.

8. L'articolo 19 del regolamento Roma I, intitolato «Residenza abituale», al paragrafo 3 prevede quanto segue:

«Al fine di determinare la residenza abituale il momento rilevante è quello della conclusione del contratto».

9. L'articolo 21 di tale regolamento, intitolato «Ordine pubblico del foro», così recita:

«L'applicazione di una norma della legge di un paese designata dal presente regolamento può essere esclusa solo qualora tale applicazione risulti manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico del foro».

*Regolamento (UE) n. 1215/2012*

10. L'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2012, L 351, pag. 1), che rientra nella sezione 1 del capo II di tale regolamento, intitolata «Disposizioni generali», così dispone:

«A norma del presente regolamento, le persone domiciliate nel territorio di un determinato Stato membro sono convenute, a prescindere dalla loro cittadinanza, davanti alle autorità giurisdizionali di tale Stato membro».

11. L'articolo 5 di detto regolamento, che rientra in tale sezione 1, al paragrafo 1 così dispone:

«Le persone domiciliate nel territorio di uno Stato membro possono essere convenute davanti alle autorità giurisdizionali di un altro Stato membro solo ai sensi delle norme di cui alle sezioni da 2 a 7 del presente capo».

12. La sezione 4 del capo II del medesimo regolamento, intitolata «Competenza in materia di contratti conclusi da consumatori», contiene, in particolare, gli articoli 17 e 18 dello stesso.

13. L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1215/2012 stabilisce quanto segue:

«(1) la competenza in materia di contratti conclusi da una persona, il consumatore, per un uso che possa essere considerato estraneo alla sua attività professionale è regolata dalla presente sezione:

a) qualora si tratti di una vendita a rate di beni mobili materiali;

b) qualora si tratti di un prestito con rimborso rateizzato o di un'altra operazione di credito, connessi con il finanziamento di una vendita di tali beni; o

c) in tutti gli altri casi, qualora il contratto sia stato concluso con una persona le cui attività commerciali o professionali si svolgono nello Stato membro in cui è domiciliato il consumatore o sono dirette, con qualsiasi mezzo, verso tale Stato membro o verso una pluralità di Stati che comprende tale Stato membro, purché il contratto rientri nell'ambito di dette attività».

14. L'articolo 18, paragrafo 1, di tale regolamento così dispone:

«L'azione del consumatore contro l'altra parte del contratto può essere proposta davanti alle autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui è domiciliata tale parte o, indipendentemente dal domicilio dell'altra parte, davanti alle autorità giurisdizionali del luogo in cui è domiciliato il consumatore».

## Diritto tedesco

### *GlStV del 2012*

15. L'articolo 1 dello Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Trattato relativo ai giochi d'azzardo in Germania), del 15 dicembre 2011, nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: il «GlStV del 2012»), concluso tra i Länder, dispone, al suo punto 2, che uno dei suoi obiettivi è quello di incanalare il naturale istinto al gioco d'azzardo della popolazione verso percorsi ordinati e controllati, offrendo una gamma limitata di giochi d'azzardo che costituisca un'alternativa adeguata ai giochi d'azzardo non autorizzati, e di contrastare lo sviluppo e la diffusione dei giochi d'azzardo illeciti sui mercati paralleli.

16. L'articolo 4, paragrafi 1, 4 e 5, del GlStV del 2012 prevede quanto segue:

«1. L'organizzazione o l'intermediazione di giochi d'azzardo pubblici è consentita soltanto previo rilascio di licenza da parte dell'autorità competente del Land interessato.

L'organizzazione di giochi d'azzardo in assenza di tale licenza (gioco d'azzardo non autorizzato) e la partecipazione a pagamenti in relazione al gioco d'azzardo non autorizzato sono vietate.

(â€¦)

4. L'organizzazione di giochi d'azzardo pubblici su Internet Ã¨ vietata.

5. In deroga al paragrafo 4, al fine di conseguire nel modo migliore le finalitÃ di cui al paragrafo 1, i LÃnder hanno facoltÃ di consentire la distribuzione in proprio e l'intermediazione di lotterie nonchÃ© l'organizzazione e l'intermediazione di scommesse sportive su Internet (â€¦)Ã».

17. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafi 2 e 6, del GlÃStV del 2012, la concessione di una licenza per le lotterie Ã¨ riservata ai fornitori controllati dallo Stato.

*Codice civile tedesco*

18. L'articolo 134 del BÃrgerliches Gesetzbuch (codice civile), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: il «codice civile tedesco»), stabilisce che qualsiasi negozio giuridico contrario a un divieto di legge Ã¨ nullo salvo che la legge disponga altrimenti.

19. L'articolo 812, paragrafo 1, del codice civile tedesco cosÃ¬ dispone:

«Chiunque ottenga qualcosa a detrimento di un soggetto terzo senza alcun titolo giuridico grazie ad una prestazione del terzo medesimo, o in qualsiasi altra maniera, Ã¨ tenuto alla restituzione

(â€¦)Ã».

*Procedimento principale e questioni pregiudiziali*

20. Le convenute nel procedimento principale sono due societÃ stabilite a Malta che offrono servizi di gioco d'azzardo online, in particolare giochi di slot machine e scommesse sui risultati delle estrazioni di lotterie, in forza di una licenza rilasciata dalla Maltese Gaming Authority (autoritÃ competente in materia di giochi d'azzardo, Malta). Le due societÃ di cui trattasi dirigono la loro attivitÃ , segnatamente, verso il mercato tedesco tramite il loro sito Internet.

21. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale e dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che la normativa tedesca prevedeva, fino al 1Â° luglio 2021, un divieto generale dei giochi d'azzardo online, ad eccezione, dal 2012, delle scommesse sportive e ippiche, nonchÃ© della distribuzione in proprio e dell'intermediazione di lotterie, la cui organizzazione era tuttavia riservata a persone giuridiche di diritto pubblico o a persone giuridiche di diritto privato nelle

quali persone giuridiche di diritto pubblico detengono direttamente o indirettamente una partecipazione determinante. Secondo la summenzionata domanda, nonostante tale divieto generale, «[i]n Germania, le slot machine sono onnipresenti, sia nelle sale da gioco e nei ristoranti sia in numerosi casinò».

22. Per quanto riguarda le scommesse online sui risultati delle estrazioni di lotterie (in prosieguo: le «lotterie secondarie»), dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, secondo la normativa tedesca applicabile alla controversia principale come interpretata dai giudici tedeschi, le lotterie secondarie sono considerate semplici scommesse su Internet rientranti, quindi, nel divieto generale dei giochi d'azzardo online.

23. In tale contesto che una persona che aveva la sua residenza abituale in Germania (in prosieguo: il «giocatore originario») si avvalsa dei servizi offerti dalle convenute nel procedimento principale nel periodo compreso tra il 5 giugno 2019 e il 12 luglio 2021.

24. Dalla risposta della Prima Camera (Prima Sezione del tribunale civile, Malta), giudice del rinvio, alla richiesta di chiarimenti che la Corte le ha rivolto il 15 aprile 2024 ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, del suo regolamento di procedura, risulta che, conformemente alle condizioni generali che disciplinano il contratto concluso tra il giocatore originario e le convenute nel procedimento principale, il rapporto contrattuale di cui trattasi avrebbe dovuto essere disciplinato dal diritto maltese. Tuttavia, il giudice del rinvio reputa che, in virtù dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento Roma I, a tale rapporto contrattuale si applichi il diritto tedesco. Esso ritiene, al riguardo, che, in applicazione di quest'ultimo diritto e alla luce del divieto generale dei giochi d'azzardo online previsto, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, dalla normativa tedesca, il contratto che lega tale giocatore alle convenute nel procedimento principale dovrebbe essere considerato nullo, in virtù dell'articolo 812 del codice civile tedesco.

25. Sulla base di tale articolo del codice civile tedesco che detto giocatore ha proposto, dinanzi al Landgericht Erfurt (Tribunale del Land, Erfurt, Germania), un'azione nei confronti delle convenute nel procedimento principale diretta a recuperare le puntate che egli aveva perso durante il periodo di cui trattasi. Mentre il procedimento era ancora pendente, lo stesso giocatore, con un contratto concluso il 21 novembre 2021, ha ceduto i suoi diritti derivanti da detto rapporto contrattuale alla parte ricorrente nel procedimento principale, la quale, a sua volta, ha proposto dinanzi al giudice del rinvio, nei confronti delle convenute nel procedimento principale, un'azione diretta a recuperare le puntate perse dal giocatore originario. Secondo le dichiarazioni delle convenute nel procedimento principale rese nell'udienza dinanzi alla Corte, il ricorso proposto dinanzi al Landgericht Erfurt (Tribunale del Land, Erfurt) è stato nel frattempo ritirato.

26. La parte ricorrente nel procedimento principale sostiene che, disponendo solo di una licenza maltese, le convenute nel procedimento principale hanno illegittimamente fornito i servizi di cui trattasi nel procedimento principale al giocatore originario. Tale illegittimità avrebbe comportato la nullità del contratto concluso tra queste ultime e detto giocatore.

27. Le convenute nel procedimento principale ritengono, dal canto loro, che, in violazione della loro libertà di prestazione di servizi garantita dall'articolo 56 TFUE, sia stato loro impossibile ottenere un'autorizzazione a fornire, in Germania, servizi di slot machine e di lotterie secondarie. Pertanto, sarebbe stato illegittimo il divieto imposto e non la fornitura dei servizi di cui trattasi nel procedimento principale. Il giocatore originario avrebbe peraltro agito «abusando dei propri diritti e in malafede».

28. La parte ricorrente nel procedimento principale contesta tale argomentazione e adduce, al riguardo, il fatto che, secondo la giurisprudenza dei tribunali superiori dei Länder tedeschi, siffatti argomenti non sono mai stati ammessi in cause aventi ad oggetto domande di rimborso di puntate perse da consumatori di servizi come quelli di cui trattasi nel procedimento principale.

29. Il giudice del rinvio dubita che l'interpretazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici tedeschi sia idonea a dimostrare una restrizione giustificata alla libera prestazione dei servizi di operatori quali le convenute nel procedimento principale.

30. Per quanto riguarda, da un lato, i giochi di slot machine online, il giudice del rinvio afferma che, alla fine del 2019, i Länder si sono accordati per modificare il GlStV del 2012, al fine di rendere possibile l'ottenimento di una licenza per i giochi d'azzardo online e, in particolare, «per la distribuzione in proprio e l'intermediazione di lotterie, organizzazione, intermediazione e la distribuzione in proprio di scommesse sportive e ippiche, nonché per l'organizzazione e la distribuzione in proprio di giochi da casinò online, giochi di slot machine virtuali e poker online». Il progetto di tale modifica del quadro normativo sarebbe stato notificato alla Commissione europea.

31. Alla luce dell'evoluzione di tale quadro normativo, i capi delle cancellerie di Stato e del Senato dei Länder avrebbero adottato una circolare relativa all'organizzazione dei giochi d'azzardo per un periodo transitorio fino al 1° luglio 2021. Secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, tale circolare precisa che, «[f]ino al 30 giugno 2021 le offerte di gioco d'azzardo non autorizzate [sarebbero] perseguite principalmente nei confronti dei fornitori per i quali è prevedibile che intendano eludere anche una potenziale regolamentazione futura».

32. In tale contesto, le autorità superiori di vigilanza sui giochi d'azzardo dei Länder avrebbero annunciato l'adozione di orientamenti congiunti secondo i quali, alla luce della modifica della normativa a partire dal 1° luglio 2021, «le offerte ossia la distribuzione in proprio e l'organizzazione di giochi di slot machine virtuali e di poker online, che non [potevano] essere autorizzate, [sarebbero rientrate], in via generale, tra le fattispecie che

non [avrebbero dovuto essere] prese in considerazione nell'€<sup>TM</sup>applicazione della legge sul gioco d'€<sup>TM</sup>azzardo», purché fossero soddisfatte talune condizioni enunciate in detti orientamenti.

33. A tale riguardo, le convenute nel procedimento principale sostengono che «impossibile ammettere la giustificazione del divieto generale anteriore dei giochi da casinò online alla luce degli obiettivi perseguiti dal GlStV del 2012, in quanto gli stessi Länder, prevedendo la modifica del quadro normativo esposta ai punti precedenti e notificando il progetto del GlStV modificato alla Commissione, «avrebbero chiarito che le finalità [di tale trattato] potevano essere realizzate introducendo la misura più blanda di un sistema di autorizzazione preventiva», e ciò ancor prima che la modifica della normativa di cui trattasi divenisse effettiva al 1° luglio 2021, date le misure adottate durante il periodo transitorio menzionato al punto 31 della presente sentenza.

34. Per quanto riguarda, dall'altro lato, le lotterie secondarie, il giudice del rinvio constata che, dal 2017, tutti gli organi giurisdizionali tedeschi «hanno lasciato irrisolta la questione della giustificazione della riserva statale (monopolio sulle lotterie)». Al riguardo, sarebbe difficile comprendere perché, nel caso di un servizio identico per il consumatore, si debba operare una distinzione tra una scommessa effettuata presso un fornitore pubblico sul risultato di una lotteria organizzata dallo Stato e una scommessa effettuata presso un organizzatore privato regolamentato in un altro Stato membro sul risultato di tale lotteria.

35. Date tali circostanze, la Prima Awla tal-Qorti Ċivili (Prima Sezione del tribunale civile) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'[articolo] 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che la compressione della libertà di prestare servizi mediante un divieto generalizzato di slot machine online nello Stato membro del consumatore (Stato di destinazione) nei confronti degli operatori di casinò online che sono autorizzati e regolamentati nel proprio Stato di origine (Malta) non può essere giustificata da ragioni imperative di interesse generale:

« nel caso in cui lo Stato membro di destinazione consenta, allo stesso tempo e ovunque, un gioco d'azzardo simile in luoghi fisici con slot machine autorizzate nelle sale giochi e nei ristoranti per operatori privati, un gioco più intenso nei casinò fisici, [e] operazioni di [l]otteria nazionale autorizzate da parte di lotterie statali in più di 20 000 ricevitorie che si rivolgono al pubblico; e

« autorizzi le operazioni di gioco online con licenza per gli operatori privati di scommesse sportive e ippiche e per gli intermediari privati di lotterie online, che vendono i prodotti delle lotterie statali e di altre lotterie autorizzate;

sebbene lo stesso Stato membro “ contrariamente alle sentenze [del 19 ottobre 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung* (C-148/15, EU:C:2016:776, punto 35)], [dell’8 settembre 2010, *Stoÿ e a.* (C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504)] e [del 13 novembre 2003, *Lindman* (C-42/02, EU:C:2003:613)] “ non sembri aver prodotto prove scientifiche a dimostrazione sia dell’esistenza di pericoli specifici insiti in tali giochi, che contribuiscano in modo significativo al conseguimento delle finalità perseguite dalla sua regolamentazione, segnatamente della prevenzione del gioco problematico, e sia del fatto che, in considerazione di detti pericoli, la limitazione del divieto alle sole slot machine online “ a differenza di tutte le offerte di gioco consentite per le slot machine online e fisiche “ possa essere considerata idonea, ineludibile e proporzionata per conseguire le finalità normative.

2) Se l’articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta all’applicazione di un divieto assoluto di giochi d’azzardo da casinò online, di cui all’articolo 4, paragrafi 1 e 4, [del GlStV del 2012], qualora [tale normativa], in forza del suo articolo 1, non miri a imporre un divieto totale del gioco d’azzardo, bensì a (i) indirizzare il naturale istinto al gioco d’azzardo della popolazione verso canali ordinati e controllati, nonché a contrastare lo sviluppo e la diffusione del gioco d’azzardo non autorizzato nel mercato nero e vi sia una forte domanda di slot machine online da parte dei giocatori.

3) Se l’articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che un divieto generalizzato di offerte di giochi da casinò online non può essere applicato nel caso in cui:

“ i governi di tutti i Länder di tale Stato membro abbiano già concordato che i pericoli di tali offerte di gioco d’azzardo online possono essere combattuti più efficacemente mediante un sistema di approvazione ufficiale preventiva, piuttosto che mediante un divieto totale; e

“ abbiano redatto e concordato un futuro quadro normativo con un corrispondente trattato interregionale, che sostituisce il divieto totale con un sistema di approvazione preventiva;

“ e, in previsione di questa futura regolamentazione, decidano di accettare le corrispondenti offerte di gioco d’azzardo senza una licenza tedesca, nel rispetto di determinati requisiti, fino al rilascio delle licenze tedesche;

sebbene, in virtù della [sentenza dell’8 settembre 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503)], il diritto dell’Unione non possa essere temporaneamente sospeso.

4) Se l’articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro (di destinazione) non può giustificare una normativa nazionale adducendo ragioni imperative di interesse generale, nel caso in cui:

« la suddetta normativa vieti ai consumatori di effettuare scommesse oltrefrontiera autorizzate in un altro Stato membro (di origine) su lotterie autorizzate nello Stato membro di destinazione, che sono ivi autorizzate e regolamentate; e

« le lotterie siano autorizzate nello Stato membro di destinazione e la normativa miri a proteggere i giocatori e i minori;

« e la normativa in materia di scommesse autorizzate sulle lotterie nello Stato membro di origine miri anche a proteggere i giocatori e i minori e fornisca lo stesso livello di protezione della normativa sulle lotterie nello Stato di destinazione.

5) Se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che tale norma preclude il recupero delle puntate perse nel corso della partecipazione a lotterie (secondarie) sulla base della presunta illegalità delle operazioni, a causa della mancanza di una licenza nello Stato membro del consumatore, nel caso in cui:

« tale licenza per le lotterie private (secondarie) sia esclusa dalla legge;

« e tale esclusione sia giustificata dai giudici nazionali con un'asserita differenza tra una scommessa, effettuata presso un operatore statale, sull'esito di una lotteria organizzata da uno Stato e una scommessa, effettuata presso un organizzatore privato, sull'esito di una lotteria statale.

6) Se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta al recupero delle puntate perse nel corso della partecipazione a lotterie (secondarie) sulla base della presunta illegalità delle operazioni in mancanza di una licenza nello Stato membro del consumatore, nel caso in cui:

« la legge escluda tale licenza per le lotterie private (secondarie)

« e tale esclusione a favore degli organizzatori di lotterie statali sia giustificata dai giudici nazionali con un'asserita differenza tra una scommessa, effettuata presso un operatore statale, sull'esito di una lotteria organizzata da uno Stato e una scommessa, effettuata presso un organizzatore privato, sull'esito di una medesima lotteria statale.

7) Se l'articolo 56 TFUE e il divieto di abuso di diritto {[sentenza del 28 luglio 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604)]} debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una domanda di rimborso delle puntate perse, motivata dall'assenza di una licenza tedesca e dall'indebito arricchimento, qualora l'organizzatore sia autorizzato e controllato dalle autorità in un altro Stato membro e il capitale, nonché i diritti al pagamento, del giocatore siano garantiti dalla legge dello Stato membro in cui ha sede l'organizzatore».

### *Procedimento dinanzi alla Corte*

36. Con lettera del 5 gennaio 2026, pervenuta alla Corte il 15 gennaio 2026, il giudice del rinvio ha trasmesso le osservazioni delle convenute nel procedimento principale sulle conclusioni dell'Avvocato generale del 4 settembre 2025.

37. A tale riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'Avvocato generale presenta pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata a tali conclusioni alla motivazione attraverso la quale l'Avvocato generale giunge a formularle (sentenza del 29 gennaio 2026, *Keladis I e Keladis II*, C-72/24 e C-73/24, EU:C:2026:51, punto 63 e giurisprudenza citata).

38. Occorre altresì rilevare, in tale contesto, che lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e il regolamento di procedura prevedono la facoltà per le parti o gli interessati menzionati all'articolo 23 di tale Statuto di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'Avvocato generale. Di conseguenza, il disaccordo di una parte o di tale interessato con le conclusioni dell'Avvocato generale, qualunque siano le questioni da esso ivi esaminate, non può costituire, di per sé, un motivo che giustifichi la riapertura della fase orale del procedimento (sentenza del 29 gennaio 2026, *Keladis I e Keladis II*, C-72/24 e C-73/24, EU:C:2026:51, punto 64 e giurisprudenza citata).

39. Nel caso di specie, senza chiedere formalmente la riapertura della fase scritta od orale del procedimento dinanzi alla Corte, le convenute nel procedimento principale hanno tuttavia affermato, al punto 9.4 delle loro osservazioni menzionate al punto 36 della presente sentenza, che nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio nel procedimento dinanzi alla Corte esse avevano la possibilità di prendere posizione su un punto di diritto oggetto delle conclusioni dell'Avvocato generale, vale a dire quello di determinare se l'asserita violazione del diritto dell'Unione dovesse essere considerata manifesta nelle circostanze del caso di specie.

40. A tale riguardo, è sufficiente ricordare che, in virtù dell'articolo 83 del regolamento di procedura, la Corte, in qualsiasi momento, sentito l'Avvocato generale, può disporre la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base ad un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

41. Nel caso di specie, la Corte dispone di tutti gli elementi necessari per rispondere alle questioni poste dal giudice del rinvio. Inoltre, le osservazioni delle convenute nel procedimento principale menzionate al punto 36 della presente sentenza non rivelano alcun fatto nuovo tale da poter

influenzare in modo decisivo la decisione che la Corte Ã¨ chiamata a pronunciare.

42. Date tali circostanze, la Corte, sentito lâ€™avvocato generale, giudica che non occorre disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### *Sulla ricevibilitÃ*

43. I governi tedesco e italiano contestano la ricevibilitÃ della domanda di pronuncia pregiudiziale. Dal canto suo, il governo maltese contesta la ricevibilitÃ delle questioni dalla prima alla quarta.

44. Al riguardo, il governo tedesco ritiene, in sostanza, che vi siano lacune nella domanda di pronuncia pregiudiziale, la quale non conterrebbe le informazioni tuttavia necessarie per consentire alla Corte, al contempo, di comprendere il contesto del procedimento principale e di assicurarsi che sia effettivamente il diritto tedesco ad essere applicabile nel caso di specie. Peraltro, tale governo invoca lâ€™applicazione dellâ€™articolo 56 A della legge maltese sui giochi dâ€™azzardo, che avrebbe lâ€™effetto di Â«rendere illegittime (â€™) le azioni giudiziarie intentate a Malta contro gli operatori di giochi dâ€™azzardo titolari di una licenza rilasciata a MaltaÂ». Orbene, ove tale legge fosse applicabile nel caso di specie, supponendo che essa sia conforme al diritto dellâ€™Unione, la domanda di pronuncia pregiudiziale non sarebbe rilevante ai fini della soluzione della controversia principale.

45. Il governo italiano invoca, in particolare, la sentenza dellâ€™11 marzo 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), con la quale la Corte si sarebbe dichiarata priva di competenza a statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale, rilevando che le parti nel procedimento principale intendevano ottenere la condanna del regime fiscale francese dei vini liquorosi attraverso lâ€™espediente di un procedimento dinanzi ad un giudice italiano fra due parti private dâ€™accordo sul risultato da conseguire. Tale governo osserva, da un lato, che, nel caso di specie, lâ€™azione di restituzione Ã¨ stata incardinata dinanzi a un giudice maltese a seguito di una cessione del credito restitutorio, mentre i giudici tedeschi avrebbero costantemente accolto tali domande e, dallâ€™altro, che le parti nel procedimento principale hanno Â«congiuntamenteÂ» chiesto il rinvio pregiudiziale, avendo la parte ricorrente nel procedimento principale addotto che un siffatto rinvio Ã¨ necessario per Â«ottenere certezza del diritto e chiarezza giuridica per la sua attivitÃ commercialeÂ». Orbene, detto governo ricorda, menzionando su tale punto in particolare la sentenza del 18 dicembre 2007, ZF Zefeser (Câ€™62/06, EU:C:2007:811, punto 15), che il compito affidato alla Corte dallâ€™articolo 267 TFUE non Ã¨ quello di esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche.

46. Inoltre, secondo lo stesso governo, un giudice maltese non Ã¨ nella condizione migliore per valutare gli obiettivi della normativa tedesca in materia di giochi d'azzardo o gli strumenti idonei a tutelare tali obiettivi. Infatti, come risulterebbe dalla sentenza del 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25, punto 51), la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale. Ai fini dell'applicazione della «scala di valori» nazionale cui fa riferimento tale giurisprudenza, sarebbe competente solo un giudice dello Stato membro la cui normativa Ã¨ in causa. In tutti i casi, nell'applicare il diritto tedesco, il giudice del rinvio dovrebbe piuttosto fare riferimento all'interpretazione di tale diritto da parte dei giudici tedeschi, i quali avrebbero ripetutamente dichiarato che le restrizioni imposte dalla normativa tedesca alla fornitura dei servizi di gioco d'azzardo erano conformi agli obiettivi posti dal legislatore tedesco.

47. Il governo maltese, dal canto suo, invoca, segnatamente, le sentenze del 16 dicembre 1981, *Foglia* (244/80, EU:C:1981:302), e del 21 gennaio 2003, *Bacardi-Martini e Cellier des Dauphins* (C-318/00, EU:C:2003:41), sottolineando, da un lato, la giurisprudenza della Corte relativa alle controversie fittizie e, dall'altro, quella relativa al fatto che la necessitÃ , per un giudice di uno Stato membro, di statuire sulla conformitÃ del diritto di un altro Stato membro con il diritto dell'Unione deve risultare in modo particolarmente chiaro dalla domanda di pronuncia pregiudiziale affinchÃ© la Corte accetti di rispondervi. Detto governo sostiene, in particolare, che il giudice del rinvio non ha sufficientemente giustificato tale necessitÃ nel procedimento principale per quanto riguarda le questioni dalla prima alla quarta.

48. Da parte sua, pur rilevando che la domanda di pronuncia pregiudiziale presenta talune lacune, la Commissione afferma, da un lato, che la proposizione di un ricorso dinanzi a un giudice che il ricorrente considera piÃ¹ idoneo ad avvalersi della facoltÃ riconosciutagli dall'articolo 267 TFUE non costituisce di per sÃ© un abuso. Dall'altro lato, sembrerebbe che esista una vera e propria controversia tra le parti nel procedimento principale, mentre la conformitÃ con l'articolo 56 TFUE della normativa tedesca, la cui portata non sarebbe contestata, costituirebbe chiaramente una questione rilevante per la soluzione della controversia principale, supponendo che tale normativa sia effettivamente applicabile nel caso di specie.

49. Occorre ricordare, in primo luogo, che, se Ã¨ vero che i giudici nazionali sono liberi di interrogare la Corte in qualsiasi momento del procedimento che ritengano opportuno e che spetta ad essi soli valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa di cui sono investiti, sia la necessitÃ di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopongono alla Corte, l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per tali giudici impone, tuttavia, che essi definiscano il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che, quanto meno, spieghino le ipotesi di fatto su cui le questioni sono fondate [ordinanza del 25 marzo 2022, IP e a. (Accertamento della sussistenza dei fatti di cui al procedimento principale),

Câ€™609/21, EU:C:2022:232, punto 21 nonch  giurispudenza citata].

50. Ci  detto, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che dichiarare irricevibile una domanda presentata da un giudice nazionale   possibile solo qualora appaia in modo manifesto che lâ€™interpretazione del diritto dell’Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realt  effettiva o con lâ€™oggetto della controversia principale, qualora il problema sia di natura ipotetica o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le vengono sottoposte. Non pu  tuttavia pretendersi che, prima di adire la Corte, il giudice del rinvio proceda a tutti i rilievi in fatto e a tutte le valutazioni in diritto ad esso incombenti nell’ambito della propria funzione giurisdizionale.   sufficiente, infatti, che lâ€™oggetto della controversia principale nonch  le sue principali questioni riguardo all’ordinamento giuridico dell’Unione emergano dalla decisione di rinvio [v., in tal senso, ordinanza del 25 marzo 2022, IP e a. (Accertamento della sussistenza dei fatti di cui al procedimento principale), Câ€™609/21, EU:C:2022:232, punti 24 e 25 nonch  giurispudenza citata].

51. In tale contesto, occorre precisare che, come esposto al punto 24 della presente sentenza, nella sua risposta alla richiesta di chiarimenti rivolta alla Corte, il giudice del rinvio ha, in particolare, menzionato gli elementi che lâ€™avevano indotto a ritenere che il diritto tedesco fosse applicabile alla controversia principale e ha precisato che la legge maltese sui giochi d’azzardo non era applicabile a tale controversia.

52. Pertanto, nel caso di specie, alla luce delle informazioni contenute nella domanda di pronuncia pregiudiziale come confermate e precisate nella risposta di tale giudice a detta richiesta di chiarimenti, non risulta in modo manifesto che lâ€™interpretazione del diritto dell’Unione richiesta sia priva di relazione con lâ€™oggetto della controversia principale o che il problema con cui si deve confrontare il giudice del rinvio sia di natura ipotetica. Peraltro, la Corte dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le vengono sottoposte.

53. In particolare, da un lato, nessun elemento del fascicolo a disposizione della Corte consente di dubitare della rilevanza del diritto tedesco ai fini della soluzione della controversia principale.

54. In virt  dell’articolo 6, paragrafo 1, del regolamento Roma, un contratto concluso da un consumatore con un professionista   disciplinato dalla legge del paese nel quale tale consumatore ha la residenza abituale, fatto salvo il rispetto dei requisiti stabiliti da detta disposizione, vale a dire che tale professionista svolga la propria attivit  professionale nel paese in cui detto consumatore ha la residenza abituale o diriga tale attivit , con qualsiasi mezzo, verso tale paese o vari paesi tra cui quest’ultimo, e che il contratto rientri nell’ambito di dette attivit  (ordinanza del 14 marzo 2024, N1 Interactive, Câ€™429/22, EU:C:2024:245, punto 26 e giurisprudenza citata). Nel caso di specie,   pacifico che il giocatore originario aveva la sua

residenza abituale in Germania, paese verso il quale le convenute nel procedimento principale hanno diretto la loro offerta di giochi d'azzardo online. Di conseguenza, il diritto tedesco disciplina il contratto concluso tra detto giocatore e dette convenute.

55. Come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 30 delle sue conclusioni, tale considerazione non può essere inficiata dal fatto che detto giocatore abbia successivamente ceduto il suo credito, in quanto una siffatta circostanza non può modificare la natura del contratto concluso tra il medesimo giocatore e le convenute nel procedimento principale. Lo stesso vale per il fatto, rilevato dal governo tedesco nelle sue osservazioni scritte, che le condizioni generali applicabili a tale contratto rinviavano al diritto maltese.

56. È vero che l'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento Roma I prevede espressamente che le parti possano, conformemente all'articolo 3 di tale regolamento, scegliere la legge applicabile a un contratto rientrante nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 di detto articolo, purché, tuttavia, tale scelta non valga a privare il consumatore della protezione assicurategli dalle disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente ai sensi della legge che, in mancanza di tale scelta, sarebbe stata applicabile a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, di detto regolamento (ordinanza del 14 marzo 2024, N1 Interactive, C-429/22, EU:C:2024:245, punto 27 e giurisprudenza citata).

57. Il giudice del rinvio, la cui competenza a decidere la controversia principale in virtù degli articoli 4, 5, 17 e 18 del regolamento n. 1215/2012 non è contestata, ritiene quindi che la scelta del diritto applicabile effettuata dalle convenute nel procedimento principale e dal giocatore originario, vale a dire la scelta del diritto maltese, contrasti con tale norma, in quanto, secondo il diritto tedesco, che, in mancanza di una siffatta scelta, dovrebbe essere applicabile, tale contratto dovrebbe essere considerato nullo, atteso che il suo oggetto, secondo la normativa tedesca applicabile al procedimento principale, vale a dire il GlStV del 2012, era illegittimo.

58. In ogni caso, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 31 delle sue conclusioni, per stabilire se il contratto di cui trattasi nel procedimento principale avesse un oggetto illegittimo, occorre tener conto dei divieti previsti dal diritto del paese in cui tale contratto doveva essere eseguito, vale a dire, nel caso di specie, il diritto tedesco. Se è vero che le convenute nel procedimento principale fornivano i loro servizi di gioco d'azzardo a partire da Malta, ciò non toglie che tali servizi erano utilizzati dal giocatore originario in Germania, paese a partire dal quale egli ha partecipato ai giochi d'azzardo di cui è causa e ha effettuato le puntate di cui trattasi.

59. Dall'altro lato, anche qualora si dovesse ritenere che l'applicazione dell'articolo 56 A della legge maltese sui giochi d'azzardo avrebbe potuto rendere ipotetiche le questioni sollevate, il giudice del rinvio ha precisato, nella sua risposta alla richiesta di chiarimenti di cui al punto 24 della presente sentenza, che l'azione della ricorrente nel procedimento principale era

stata proposta il 21 gennaio 2023, ossia prima del 12 giugno 2023, data di entrata in vigore di tale disposizione, la quale non ha effetto retroattivo, e, di conseguenza, non può incidere sulla controversia principale.

60. In secondo luogo, per quanto riguarda la giurisprudenza invocata dai governi italiano e maltese e, in particolare, quella derivante dalle sentenze dell'11 marzo 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), del 16 dicembre 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302), e del 21 gennaio 2003, Bacardi-Martini e Cellier des Dauphins (C-318/00, EU:C:2003:41), è sufficiente constatare, al pari della Commissione nonché dell'avvocato generale ai paragrafi 38 e da 86 a 89 delle sue conclusioni, che, nel caso di specie, non risulta che il problema con cui si deve confrontare il giudice del rinvio sia ipotetico e che, pertanto, la risposta alle questioni sollevate possa non essere, per tale motivo, necessaria per la soluzione della controversia principale, né che tale controversia sia fittizia.

61. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre dichiarare che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

*Sulle questioni prima, seconda e quarta*

62. Con le sue questioni prima, seconda e quarta, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che impone il divieto di organizzazione online di giochi da casinò, in particolare di giochi di slot machine, nonché di giochi di scommesse, quali le lotterie secondarie, quando il suo obiettivo consiste nell'indirizzare il naturale istinto al gioco d'azzardo della popolazione verso canali ordinati e controllati nonché nel contrastare lo sviluppo e la diffusione dei giochi d'azzardo non autorizzati sui mercati paralleli, e ciò, sotto un primo profilo, qualora esista una domanda considerevole da parte dei giocatori per le slot machine online, sotto un secondo profilo, qualora lo Stato membro interessato autorizzi, peraltro, giochi simili, comprese talune lotterie, in luoghi fisici, sotto un terzo profilo, qualora tale Stato membro consenta l'offerta di scommesse sportive e ippiche online da parte di operatori su licenza, nonché l'intermediazione di operatori privati per la vendita di prodotti di lotterie statali e di altre lotterie su licenza e, sotto un quarto profilo, qualora la normativa dello Stato membro in cui l'operatore che intende offrire, in particolare, servizi di lotterie secondarie detiene una licenza persegua gli stessi obiettivi della normativa dello Stato membro che impone un divieto generale di offerta di siffatti servizi.

63. Secondo una giurisprudenza costante, le attività che consistono nel permettere agli utilizzatori di partecipare, dietro corrispettivo, a un gioco d'azzardo costituiscono attività di servizi, ai sensi dell'articolo 56 TFUE. In particolare, prestazioni di questo tipo ricadono nella sfera di applicazione di tale articolo qualora il prestatore sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale il servizio è offerto, in particolare a mezzo Internet (v., in tal senso, sentenza

dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punti 40 e 41 nonché giurisprudenza citata).

64. È stato ripetutamente dichiarato che qualsiasi Stato membro il cui territorio sia interessato da una proposta di tali servizi proveniente, tramite Internet, da un siffatto operatore, conserva la facoltà di imporre a quest'ultimo il rispetto delle restrizioni stabilite dalla propria normativa in questo settore, purché tali restrizioni soddisfino le prescrizioni imposte dal diritto dell'Unione, segnatamente per quanto riguarda il loro carattere non discriminatorio e la loro proporzionalità (sentenza dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 44 e giurisprudenza citata).

65. A questo proposito, relativamente alle giustificazioni che possono essere ammesse in presenza di misure interne restrittive della libera prestazione dei servizi, la Corte ha rilevato in numerose occasioni che, considerati nel loro insieme, gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nel settore dei giochi e delle scommesse si ricollegano al 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 menomazioni della libera prestazione dei servizi (sentenza dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 45 e giurisprudenza citata).

66. Risulta così dalla giurisprudenza della Corte che spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività della suddetta natura, 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 perseguiti e del livello di tutela che le autorità nazionali interessate intendono garantire (sentenza dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 46 e giurisprudenza citata).

67. Incombe quindi ai giudici nazionali verificare se una restrizione decisa da uno Stato membro sia idonea a garantire il conseguimento di uno o più obiettivi perseguiti da tale Stato membro, al livello di tutela da esso ricercato, e se essa non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenza dell'8 settembre 2010, Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 78 nonché giurisprudenza citata).

68. Nell'ambito di tale valutazione, i giudici nazionali devono tener conto del fatto 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 e che, in assenza di armonizzazione a livello dell'Unione europea in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro

valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica (v., in tal senso, sentenza del 24 gennaio 2013, Stanleybet e a., C-186/11 e C-209/11, EU:C:2013:33, punto 24 nonch  giurisprudenza citata).

69. A tal fine, i giudici nazionali devono, in particolare quando sono chiamati, come avviene nel procedimento principale, ad applicare la normativa in materia di un altro Stato membro, avvalersi di qualsiasi strumento procedurale a loro disposizione e, se del caso, del procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE.

70. In particolare, secondo la giurisprudenza, in considerazione del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri riguardo alla determinazione del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale nel settore dei giochi d'azzardo, non   necessario, per quanto attiene al criterio di proporzionalit , che una misura restrittiva dettata dalle autorit  di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa dalla totalit  degli Stati membri riguardo alle modalit  di tutela del legittimo interesse di cui trattasi (sentenza dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 104 e giurisprudenza citata).

71. Occorre tuttavia ricordare, in tale contesto, che una normativa nazionale   idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi invocati soltanto qualora essa soddisfi effettivamente l'esigenza di raggiungerli in una maniera coerente e sistematica (sentenza del 22 settembre 2022, Admiral Gaming Network e a., da C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, punto 57 nonch  giurisprudenza citata).

72. Nel caso di specie, tenuto conto della giurisprudenza citata al punto 65 della presente sentenza, occorre constatare, anzitutto, che l'obiettivo consistente nell'indirizzare il naturale istinto al gioco d'azzardo della popolazione verso canali ordinati e controllati nonch  nel contrastare lo sviluppo e la diffusione dei giochi d'azzardo non autorizzati sui mercati paralleli mira a tutelare, da un lato, i destinatari dei servizi interessati, vale a dire i consumatori, e, dall'altro, l'ordine sociale nel settore dei giochi d'azzardo. Di conseguenza, esso   atto a giustificare menomazioni della libera prestazione dei servizi.

73. Peraltro, va osservato che il giudice del rinvio non menziona alcun elemento idoneo a dimostrare che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale contenga norme discriminatorie nei confronti degli operatori stabiliti in altri Stati membri.

74. Alla luce di tali constatazioni, occorre poi esaminare, da un lato, se una normativa che presenta le caratteristiche rilevate dal giudice del rinvio sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di cui al punto 72 della presente sentenza, e ci  al livello di tutela ricercato dallo Stato membro interessato nonch  in maniera coerente e sistematica, e, dall'altro, se essa non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento.

75. Va ricordato, al riguardo, che, secondo la giurisprudenza, se deve risolvere questioni miranti a consentire al giudice nazionale di valutare la conformità con il diritto dell'Unione di disposizioni nazionali, la Corte può fornire gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che consentiranno a tale giudice di pronunciarsi sul problema giuridico di cui è investito. Lo stesso avviene allorché si deve valutare la compatibilità col diritto dell'Unione di norme di uno Stato membro diverso da quello del giudice di rinvio (v. sentenza del 23 novembre 1989, *Eau de Cologne & Parfumerie-Fabrik 4711*, C-150/88, EU:C:1989:594, punto 12; v. altresì, in tal senso e per analogia, sentenza dell'8 dicembre 2022, *Luxury Trust Automobil*, C-247/21, EU:C:2022:966, punto 67 e giurisprudenza citata).

76. Per quanto riguarda, sotto un primo profilo, il fatto che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale autorizza l'offerta di giochi simili, comprese talune lotterie, in luoghi fisici, risulta da una giurisprudenza costante che le caratteristiche proprie dell'offerta di giochi d'azzardo tramite Internet possono rivelarsi una fonte di rischi di natura differente e di maggiore entità in materia di tutela dei consumatori, e specialmente dei giovani e delle persone aventi una particolare inclinazione al gioco o predisposte allo sviluppo di tale inclinazione, in confronto ai mercati tradizionali di tali giochi. Oltre alla mancanza di contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, la facilità tutta particolare e la permanenza dell'accesso ai giochi proposti su Internet, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una tale offerta a carattere internazionale, in un ambiente per di più caratterizzato dall'isolamento del giocatore, dall'anonimato e da un'assenza di controllo sociale, costituiscono altrettanti fattori idonei a favorire uno sviluppo della dipendenza dal gioco e delle spese eccessive legate a quest'ultimo e, di conseguenza, ad accrescere le conseguenze negative che vi si ricollegano (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 103; del 30 giugno 2011, *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, punto 80, nonché del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 41 e giurisprudenza citata).

77. Pertanto, in considerazione del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri quanto alla determinazione del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale nel settore dei giochi d'azzardo, una misura di divieto riguardante qualsiasi offerta di giochi d'azzardo via Internet può essere considerata, in linea di principio, idonea a perseguire legittimi obiettivi come quello di cui al punto 72 della presente sentenza, quando anche l'offerta di tali giochi resti autorizzata ove effettuata attraverso canali tradizionali (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, punti 104 e 105 nonché giurisprudenza citata).

78. Sotto un secondo profilo, la circostanza menzionata dal giudice del rinvio, in base alla quale, nonostante tale divieto, esisterebbe, in Germania, una domanda considerevole da parte dei giocatori per le slot machine online, non può mettere in discussione tale conclusione. Infatti, l'esistenza di una domanda considerevole di tali servizi online non significa affatto che non

esista un numero altrettanto considerevole di giocatori che, a causa della normativa restrittiva di cui trattasi nel procedimento principale, siano distolti dai servizi offerti online per fare uso di quelli offerti in luoghi fisici. Di conseguenza, una siffatta circostanza non può dimostrare che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di cui al punto 82 della presente sentenza.

79. Per quanto riguarda, sotto un terzo profilo, la circostanza che taluni tipi di giochi d'azzardo online, vale a dire le scommesse sportive e ippiche nonché l'intermediazione per la vendita di prodotti delle lotterie statali e di altre lotterie su licenza, non rientrino nel divieto di cui trattasi nel procedimento principale, la Corte ha dichiarato che i vari tipi di giochi d'azzardo possono presentare differenze significative, segnatamente quanto alle rispettive modalità concrete di organizzazione, al volume delle puntate e delle vincite che li caratterizzano, al numero di potenziali giocatori, alla presentazione, alla frequenza, alla breve durata o al carattere ripetitivo e alle reazioni che suscitano nei giocatori (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 62, nonché dell'8 settembre 2010, Stoÿ e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 95).

80. Pertanto, il fatto che tipi diversi di giochi d'azzardo siano assoggettati ad esempio, gli uni a un divieto, gli altri a un monopolio pubblico o ancora a un regime di autorizzazioni rilasciate a operatori privati, non può di per sé solo portare a privare della loro giustificazione, alla luce dei legittimi obiettivi da esse perseguiti, le misure che risultino prima facie le più restrittive e le più efficaci. Infatti, una tale diversità di regimi giuridici non può, di per sé, in grado di pregiudicare l'idoneità di tali misure a raggiungere l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza da quest'ultimo (sentenza dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 63).

81. Nel caso di specie, le scommesse sportive differiscono in modo sostanziale da altri giochi d'azzardo online, come i giochi da casinò, nella misura in cui, da un lato, per il loro oggetto, si rivolgono a una cerchia di giocatori più ristretta e, dall'altro, la loro frequenza dipende da quella degli eventi sportivi su cui si basano. Tali constatazioni valgono a maggior ragione per le scommesse ippiche online, le quali, peraltro, secondo le dichiarazioni del governo tedesco all'udienza, rappresentavano, nel 2020, solo una quota molto esigua del mercato di riferimento.

82. Per contro, i giochi da casinò su Internet possono attirare qualsiasi tipo di pubblico e, in particolare, un pubblico particolarmente giovane, anche a causa della loro presentazione grafica e delle regole generalmente semplici che li disciplinano. Peraltro, la frequenza di accesso potenziale a questo tipo di giochi non conosce, in linea di principio, alcun limite.

83. Le considerazioni esposte al punto 81 in relazione alle scommesse sportive valgono per quanto riguarda l'intermediazione da parte di operatori privati per la vendita di prodotti di lotterie, in particolare per quanto riguarda la frequenza di accesso potenziale nonché le modalità concrete di organizzazione di siffatte lotterie, organizzazione riservata, in Germania, ad operatori pubblici.

84. Del resto, dal punto di vista delle garanzie offerte ai giocatori in caso di vincita, il governo belga e, in sostanza, il governo tedesco hanno affermato, in udienza, che le lotterie secondarie non possono essere paragonate alle lotterie «primarie», in quanto il rischio di mancato pagamento in caso di vincite consistenti è quasi inesistente nell'ambito di queste ultime, atteso che le somme corrispondenti alle potenziali vincite sono in linea di principio disponibili prima dell'estrazione.

85. In tale contesto, occorre rilevare che il giudice del rinvio solleva altresì interrogativi che deriverebbero dal fatto che lo Stato membro interessato sembra non aver comprovato di essere in possesso, prima dell'adozione della normativa di cui trattasi nel procedimento principale, di prove scientifiche che dimostrassero che i giochi non autorizzati presentano pericoli specifici.

86. A tale riguardo, la Corte ha dichiarato che, se uno Stato membro intende far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libertà di prestazione di servizi risultante da una misura nazionale restrittiva, è tenuto a fornire al giudice chiamato a pronunciarsi su tale questione tutti gli elementi atti a consentirgli di accertare che tale misura soddisfi le condizioni derivanti dal principio di proporzionalità (sentenza dell'8 settembre 2010, Stoilchev e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 71 nonché giurisprudenza citata).

87. Tuttavia, la Corte ha altresì dichiarato che non se ne può dedurre che uno Stato membro sarebbe privato della possibilità di dimostrare che una misura restrittiva interna soddisfa tali condizioni per il solo motivo che tale Stato membro non è in grado di fornire studi che siano serviti quale base per l'adozione della normativa in discussione (sentenza dell'8 settembre 2010, Stoilchev e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 72).

88. Pertanto, la circostanza di cui al punto 85 della presente sentenza non può, di per sé sola, mettere in discussione la proporzionalità e, in particolare, l'adequazione della normativa di cui trattasi nel procedimento principale.

89. Occorre, del resto, osservare che le informazioni fornite alla Corte, come emerge in particolare dalle osservazioni scritte del governo tedesco fondate sui commentari ufficiali del GlStV del 2012, tendono a dimostrare l'esistenza di elementi idonei a comprovare la proporzionalità e, in particolare, l'adequazione della normativa di cui trattasi nel procedimento principale.

90. Sotto un quarto profilo, il giudice del rinvio chiede se un divieto come quello delle lotterie secondarie possa considerarsi giustificato qualora la normativa dello Stato membro in cui l'operatore interessato detiene una licenza persegua gli stessi obiettivi della normativa dello Stato membro di destinazione.

91. È sufficiente ricordare al riguardo che, alla luce dell'assenza di armonizzazione a livello dell'Unione della disciplina del settore dei giochi d'azzardo offerti online nonché delle notevoli diversità degli obiettivi perseguiti e dei livelli di protezione ricercati dalle normative dei vari Stati membri, il semplice fatto che un operatore offra legalmente servizi in uno Stato membro, in cui egli è stabilito e in cui è già assoggettato, in linea di principio, a requisiti di legge e a controlli da parte delle competenti autorità di tale Stato, non può essere considerato quale garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frodi e di criminalità, tenuto conto delle difficoltà che, in un siffatto contesto, le autorità dello Stato membro di stabilimento possono incontrare nella valutazione delle qualità e della correttezza professionali degli operatori (sentenza del 15 settembre 2011, Dickinger e Mer, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 96 nonché giurisprudenza citata).

92. Ne consegue che, anche a voler ritenere che due Stati membri perseguano, nell'ambito delle loro rispettive normative in materia di giochi d'azzardo, obiettivi simili o addirittura identici, non solo il livello di tutela ricercato da ciascuno di essi e i mezzi per raggiungerlo possono divergere, ma, inoltre, non possono necessariamente considerarsi escluse le potenziali difficoltà individuate al punto precedente della presente sentenza.

93. Pertanto, gli elementi invocati dal giudice del rinvio non sono tali da mettere in discussione né la proporzionalità né la coerenza né il carattere sistematico di una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

94. Tale conclusione non può essere messa in discussione dall'allegazione delle convenute nel procedimento principale secondo la quale il divieto di cui trattasi nel procedimento principale coesiste con un regime di autorizzazione preventiva sotto forma di concessioni previsto per i giochi di slot machine su Internet nel Land Schleswig-Holstein. Il governo tedesco ha ammesso all'udienza che il Land Schleswig-Holstein aveva aderito al GlStV del 2012 solo il 9 febbraio 2013. Tuttavia, esso ha altresì osservato, da un lato, che la normativa più permissiva adottata da detto Land era stata applicabile solo per un breve periodo e, dall'altro, che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo maltese in udienza, le poche concessioni che erano perdurate oltre il 2013 erano state limitate nel territorio del Land di cui trattasi.

95. Orbene, come dichiarato dalla Corte, anche ammettendo che la normativa di un Land, più permissiva rispetto a quella in vigore negli altri Länder, possa eventualmente nuocere alla coerenza dell'insieme della normativa di cui trattasi, la situazione giuridica derogatoria di un Land limitata ratione temporis e ratione loci non può, nelle circostanze del procedimento

principale, mettere in discussione in modo grave l'adempimento delle restrizioni applicabili in tutti gli altri Länder a realizzare i legittimi obiettivi di interesse generale da esse perseguiti (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2014, Digibet e Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 36).

96. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni prima, seconda e quarta dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che impone il divieto di organizzazione online di giochi da casinò, in particolare di giochi di slot machine, nonché di giochi di scommesse, quali le lotterie secondarie, quando il suo obiettivo consiste nell'indirizzare il naturale istinto al gioco d'azzardo della popolazione verso canali ordinati e controllati nonché nel contrastare lo sviluppo e la diffusione dei giochi d'azzardo non autorizzati sui mercati paralleli, e ciò anche se:

“ esiste una domanda considerevole da parte dei giocatori per le slot machine online;

“ lo Stato membro interessato autorizza, peraltro, giochi simili, comprese talune lotterie, in luoghi fisici;

“ tale Stato membro consente l'offerta di scommesse sportive e ippiche online da parte di operatori su licenza, nonché l'intermediazione di operatori privati per la vendita di prodotti di lotterie statali e di altre lotterie su licenza e

“ la normativa dello Stato membro in cui l'operatore che intende offrire, in particolare, servizi di lotterie secondarie detiene una licenza persegue gli stessi obiettivi della normativa dello Stato membro che impone un divieto generale di offerta di siffatti servizi.

### *Sulla terza questione*

97. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a che siano riconosciute, nell'ambito di una determinata controversia, le conseguenze giuridiche di un divieto di giochi da casinò online qualora, successivamente ai fatti idonei a dar luogo a tali conseguenze, sia stata adottata la decisione di sostituire tale divieto con un sistema di autorizzazione preventiva e sia stato istituito un periodo transitorio, durante il quale le offerte di giochi potenzialmente conformi alla futura normativa siano accettate fatto salvo il rispetto di taluni requisiti.

98. Occorre ricordare che, in sede di controllo di proporzionalità che un giudice nazionale è chiamato ad esercitare, quest'ultimo deve effettuare una valutazione globale delle circostanze alla base dell'adozione e dell'attuazione della normativa restrittiva di cui trattasi, secondo un approccio non statico, bensì dinamico, nel senso che esso deve tenere conto dell'evoluzione delle circostanze successiva all'adozione di detta normativa (v., in tal

senso, sentenza del 14 giugno 2017, *Online Games e a.*, C-685/15, EU:C:2017:452, punti 52 e 53 nonché giurisprudenza citata, e ordinanza del 18 maggio 2021, *Fluctus e a.*, C-920/19, EU:C:2021:395, punto 46).

99. Tuttavia, secondo la giurisprudenza, la sola circostanza della modifica del quadro normativo applicabile in uno Stato membro non può mettere in discussione la proporzionalità e la coerenza di quest'ultimo quale era in vigore prima di tale modifica. Come ripetutamente dichiarato dalla Corte, una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo, come la sostituzione del regime di divieto con un regime di autorizzazione preventiva, può essere coerente sia con l'obiettivo della prevenzione della gestione delle attività di gioco d'azzardo a scopi criminali o fraudolenti, sia con quello della prevenzione dell'incitamento a effettuare spese eccessive collegate ai giochi e con quello della lotta contro la dipendenza da questi ultimi, dirigendo i consumatori verso l'offerta proveniente dagli operatori autorizzati, offerta che si presume essere al riparo da elementi criminali e concepita per meglio preservare i consumatori da spese eccessive e dall'assuefazione al gioco (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 29).

100. Allo scopo di raggiungere tale obiettivo di canalizzazione verso circuiti controllati, gli operatori autorizzati devono costituire un'alternativa affidabile, ma al tempo stesso attraente, a un'attività vietata, il che può implicare segnatamente il ricorso a nuove tecniche di distribuzione (sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 29). Tuttavia, dalla giurisprudenza risulta che, se uno Stato membro procede ad una riforma che istituisce un regime di previa autorizzazione amministrativa per quanto riguarda l'offerta di alcuni tipi di giochi d'azzardo, la stessa 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. sentenza del 4 febbraio 2016, *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 55 e giurisprudenza citata).

101. Orbene, una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo può essere considerata coerente solo a condizione che, da un lato, le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi e, dall'altro, l'assuefazione al gioco potessero, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, costituire un problema per lo Stato membro interessato e che un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate sarebbe stata idonea a porre rimedio a tale problema (v. sentenze del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 31, nonché dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punto 71 e giurisprudenza citata).

102. Nel caso di specie, sono siffatte circostanze e, in particolare, la domanda considerevole di slot machine online, peraltro evocata dal giudice del rinvio, nonché l'esistenza di un «mercato parallelo» dei servizi di cui trattasi, come rilevato dal governo tedesco sia nelle sue osservazioni scritte sia in udienza, ad aver motivato le riforme introdotte in Germania, oggetto

della terza questione.

103. Date tali circostanze, il fatto che, durante un periodo transitorio, i Länder abbiano deciso, mediante la circolare di cui al punto 31 della presente sentenza, di applicare il quadro normativo esistente solo nei confronti dei fornitori di giochi che non possono soddisfare le prescrizioni della futura normativa non può incidere sulle conseguenze giuridiche che occorrerebbe, se del caso, riconoscere al divieto di cui trattasi nel procedimento principale.

104. Invero, da un lato, un siffatto regime transitorio eccezionale sembra mirare a garantire che il passaggio dal regime di cui trattasi nel procedimento principale verso un regime più permissivo sia effettuato nelle migliori condizioni possibili di certezza del diritto. Dall'altro lato, l'applicabilità di un siffatto regime transitorio, nel caso di un fornitore di giochi come le convenute nel procedimento principale, può essere, nell'ambito di una controversia come quella di cui al procedimento principale, solo ipotetica. Peraltro, anche supponendo che tale regime transitorio abbia potuto essere applicato in taluni casi, una siffatta circostanza non può, di per sé sola, mettere in discussione la coerenza e l'adequatezza del regime giuridico di cui trattasi nel procedimento principale e non appare tale da portare a un risultato contrario all'obiettivo perseguito (v., in tal senso e per analogia, sentenza dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punti 106 e 110).

105. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che siano riconosciute, nell'ambito di una determinata controversia, le conseguenze giuridiche di un divieto di giochi da casinò online qualora, successivamente ai fatti idonei a dar luogo a tali conseguenze, sia stata adottata la decisione di sostituire tale divieto con un sistema di autorizzazione preventiva e sia stato istituito un periodo transitorio, durante il quale le offerte di giochi potenzialmente conformi alla futura normativa siano accettate fatto salvo il rispetto di taluni requisiti.

#### *Sulle questioni quinta e sesta*

106. Con le sue questioni quinta e sesta, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta al riconoscimento della nullità di un contratto concluso tra un consumatore, residente in uno Stato membro, e un operatore che offre servizi di lotterie secondarie online a partire da un altro Stato membro qualora, secondo la normativa del primo Stato membro, il rilascio di una licenza per l'organizzazione di siffatte scommesse sia escluso per gli operatori privati.

107. Come precisato al punto 22 della presente sentenza, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, secondo la normativa tedesca di cui trattasi nel procedimento principale come interpretata dai giudici tedeschi, le lotterie secondarie sono considerate semplici scommesse su Internet rientranti, quindi, nel divieto dei giochi d'azzardo online applicabile nel

procedimento principale.

108. Pertanto, la circostanza che, secondo la normativa di cui trattasi nel procedimento principale, l'organizzazione di lotterie sia riservata agli operatori pubblici non può avere alcuna incidenza sulla soluzione della controversia principale. Infatti, da un lato, secondo il giudice del rinvio, tale controversia verte unicamente su puntate perse nell'ambito della partecipazione del giocatore originario a lotterie secondarie e, dall'altro, secondo le spiegazioni fornite dal governo tedesco sia nelle sue osservazioni scritte sia in udienza, l'organizzazione e l'intermediazione di siffatte lotterie erano, secondo tale normativa, vietate a qualsiasi operatore e non unicamente agli operatori che non sono controllati dallo Stato.

109. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni quinta e sesta dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta al riconoscimento della nullità di un contratto concluso tra un consumatore, residente in uno Stato membro, e un operatore che offre servizi di lotterie secondarie online a partire da un altro Stato membro qualora, secondo la normativa del primo Stato membro, il rilascio di una licenza per l'organizzazione di siffatte scommesse sia escluso per gli operatori privati.

*Sulla settima questione*

110. Con la sua settima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE e il principio del divieto dell'abuso del diritto debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un consumatore che abbia partecipato, a partire dallo Stato membro della sua residenza abituale, a giochi d'azzardo proposti su Internet da un operatore che non dispone di una licenza rilasciata da tale Stato membro, bensì di una licenza rilasciata da un altro Stato membro, proponga nei confronti di tale operatore un'azione civile per ottenere la restituzione delle puntate da lui effettuate, sulla base della nullità del contratto di gioco d'azzardo di cui trattasi, conformemente al diritto dei contratti applicabile.

111. Occorre rilevare, al riguardo, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 30 delle sue conclusioni, che la questione se un determinato contratto sia inficiato da invalidità qualora abbia un oggetto illegittimo e se tale invalidità comporti, per ciascuna parte, un diritto alla restituzione dei vantaggi da essa percepiti in forza di tale contratto, rientra nell'ambito di applicazione del diritto che disciplina detto contratto in virtù dell'articolo 10, paragrafo 1, e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), del regolamento Roma I. Orbene, nel caso di specie, come risulta dai punti da 53 a 58 della presente sentenza, il diritto che disciplina il contratto concluso tra il giocatore originario e le convenute nel procedimento principale è quello tedesco.

112. Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 93 delle sue conclusioni, nella misura in cui, come risulta dalle considerazioni formulate a proposito delle questioni dalla prima alla sesta, l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una

normativa come quella descritta dal giudice del rinvio, la nullità di un contratto come quello concluso tra il giocatore originario e le convenute nel procedimento principale, la cui causa sarebbe illegittima secondo tale normativa, non può costituire una restrizione separata alla libera prestazione dei servizi, che richiede una valutazione separata della sua legittimità, ma sarebbe la conseguenza necessaria dell'illegittimità di tale contratto.

113. È vero che, secondo la giurisprudenza invocata dal giudice del rinvio, i singoli non possono avvalersi fraudolentemente o abusivamente delle norme dell'Unione (sentenza del 28 luglio 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, punto 37). Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 94 delle sue conclusioni, nel caso di specie, l'azione di restituzione proposta nella controversia principale è fondata non già sul diritto dell'Unione, ma interamente sul diritto tedesco.

114. Del resto, sebbene non si possa certamente escludere che, in un caso come quello di cui al procedimento principale, il giocatore abbia potuto fare uso dei servizi proposti da un'impresa come le convenute nel procedimento principale pur essendo pienamente consapevole di un divieto come quello applicabile a tale controversia e delle sue eventuali conseguenze, una questione del genere può essere risolta solo sulla base del diritto nazionale applicabile.

115. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla settima questione dichiarando che l'articolo 56 TFUE e il principio del divieto dell'abuso del diritto devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che un consumatore che abbia partecipato, a partire dallo Stato membro della sua residenza abituale, a giochi d'azzardo proposti su Internet da un operatore che non dispone di una licenza rilasciata da tale Stato membro, bensì di una licenza rilasciata da un altro Stato membro, proponga nei confronti di tale operatore un'azione civile per ottenere la restituzione delle puntate da lui effettuate, sulla base della nullità del contratto di gioco d'azzardo di cui trattasi, conformemente al diritto dei contratti applicabile.

### *Sulle spese*

116. 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.

### **P.Q.M.**

*la Corte (Quinta Sezione) dichiara:*

1) L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che impone il divieto di organizzazione online di giochi da casinò, in particolare di giochi di slot machine, nonché di giochi di scommesse, quali le scommesse online sui risultati

delle estrazioni di lotterie, quando il suo obiettivo consiste nell'indirizzare il naturale istinto al gioco d'azzardo della popolazione verso canali ordinati e controllati nonché nel contrastare lo sviluppo e la diffusione dei giochi d'azzardo non autorizzati sui mercati paralleli, e ciò anche se:

“ esiste una domanda considerevole da parte dei giocatori per le slot machine online;

“ lo Stato membro interessato autorizza, peraltro, giochi simili, comprese talune lotterie, in luoghi fisici;

“ tale Stato membro consente l'offerta di scommesse sportive e ippiche online da parte di operatori su licenza, nonché l'intermediazione di operatori privati per la vendita di prodotti di lotterie statali e di altre lotterie su licenza e

“ la normativa dello Stato membro in cui l'operatore che intende offrire, in particolare, servizi di scommesse online sui risultati delle estrazioni di lotterie detiene una licenza persegue gli stessi obiettivi della normativa dello Stato membro che impone un divieto generale di offerta di siffatti servizi.

2) L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che siano riconosciute, nell'ambito di una determinata controversia, le conseguenze giuridiche di un divieto di giochi da casinò online qualora, successivamente ai fatti idonei a dar luogo a tali conseguenze, sia stata adottata la decisione di sostituire tale divieto con un sistema di autorizzazione preventiva e sia stato istituito un periodo transitorio, durante il quale le offerte di giochi potenzialmente conformi alla futura normativa siano accettate fatto salvo il rispetto di taluni requisiti.

3) L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta al riconoscimento della nullità di un contratto concluso tra un consumatore, residente in uno Stato membro, e un operatore che offre servizi di scommesse online sui risultati delle estrazioni di lotterie a partire da un altro Stato membro qualora, secondo la normativa del primo Stato membro, il rilascio di una licenza per l'organizzazione di siffatte scommesse sia escluso per gli operatori privati.

4) L'articolo 56 TFUE e il principio del divieto dell'abuso del diritto devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che un consumatore che abbia partecipato, a partire dallo Stato membro della sua residenza abituale, a giochi d'azzardo proposti su Internet da operatori che non dispongono di una licenza rilasciata da tale Stato membro, bensì di una licenza rilasciata da un altro Stato membro, proponga nei confronti di tale operatore un'azione civile per ottenere la restituzione delle puntate da lui effettuate, sulla base della nullità del contratto di gioco d'azzardo di cui trattasi, conformemente al diritto dei contratti applicabile.

## Campi meta

**Massima :** *"L'art. 56 TFUE non osta a un divieto nazionale di giochi d'azzardo online (slot machine, scommesse su lotterie) se volto a incanalare e controllare il gioco, contrastando l'illecito, anche se lo Stato autorizza giochi simili fisicamente o altre scommesse online, o se l'operatore Ã" licenziato altrove con obiettivi simili. La nullitÃ contrattuale ex diritto nazionale consente al consumatore il rimborso delle puntate, senza abuso del diritto UE."*

**Supporto Alla Lettura :**

## **Articolo 56**

*(ex articolo 49 del TCE)*

*Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione.*