



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 102 del 31 luglio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

In tema di concessioni di gestione dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco, la Corte di giustizia UE ha chiarito, da un lato, che l'imposizione di un prelievo avente per effetto una riduzione dei compensi dei concessionari incaricati della loro gestione si traduce in una limitazione della libertà di stabilimento ex art. 49 TFUE che non può essere giustificata sulla scorta di obiettivi fondati esclusivamente su considerazioni attinenti al miglioramento delle finanze pubbliche e, dall'altro, che una normativa nazionale che riduca temporaneamente, durante la vigenza delle convenzioni di concessione, il medesimo compenso, si pone in contrasto con il principio della tutela del legittimo affidamento, a meno che, tenuto conto dell'ampiezza dell'impatto di tale riduzione sulla redditività degli investimenti effettuati dai concessionari, nonché dell'eventuale carattere improvviso e imprevedibile di tale misura, non sia stato lasciato ai concessionari il tempo necessario per adeguarsi a questa nuova situazione.

Corte di giustizia UE, sezione II, 22 settembre 2022, cause riunite da C-475/20 a C-482/20, Admiral Gaming Network S.r.l. e altri contro Agenzia delle dogane e dei monopoli

Unione europea – Monopolio (generi di) - Giochi d'azzardo – Concessioni di gestione dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco – Normativa nazionale che impone un prelievo ai concessionari - Libertà di stabilimento – Restrizioni

Unione europea – Monopolio (generi di) - Giochi d'azzardo – Concessioni di gestione dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco - Normativa nazionale che impone un prelievo ai concessionari – Principio della tutela del legittimo affidamento

L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che, laddove sia dimostrato che una normativa nazionale, la quale impone un prelievo avente per effetto una riduzione dei compensi dei concessionari incaricati della gestione dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco, comporta una restrizione della libertà garantita dal medesimo articolo 49 TFUE, tale disposizione del Trattato osta a che una restrizione siffatta possa essere giustificata sulla scorta di obiettivi fondati esclusivamente su considerazioni attinenti al miglioramento delle finanze pubbliche (1).

Laddove l'articolo 49 TFUE sia applicabile, il principio della tutela del legittimo affidamento deve essere interpretato nel senso che esso non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale che riduca temporaneamente, durante la vigenza di convenzioni di concessione concluse tra delle società e l'amministrazione dello Stato membro di cui trattasi, il compenso dei concessionari pattuito nelle suddette convenzioni, salvo che risulti, tenuto conto dell'ampiezza dell'impatto di tale riduzione sulla redditività degli investimenti effettuati dai concessionari, nonché dell'eventuale carattere improvviso e imprevedibile di tale misura, che ai concessionari in parola non è stato lasciato il tempo necessario per adeguarsi a questa nuova situazione (2).

(1-2) I. – La Corte di giustizia UE, su rinvio pregiudiziale del Cons. Stato, sez. IV, ordinanze 31 agosto 2020, n. 5299, 5301, 5302, 5303, 5304, 5305, 5306, 5307 (in *Foro it.*, rep. 2021, *Giocchi, scommesse, concorsi, lotterie*, n. 46, in *Foro amm.*, 2020, 1425 (m) - ha disposto nell'ambito di controversie sorte tra società operanti nel settore dei giochi d'azzardo e l'Agenzia delle dogane e dei Monopoli (Italia) (in prosieguo anche l'"A.D.M.") nonché altre autorità italiane in merito alla riduzione dei compensi cui hanno diritto gli operatori esercenti l'attività organizzata di raccolta di scommesse tramite apparecchi da gioco - ha chiarito, da un lato, che l'imposizione di un prelievo avente per effetto una riduzione dei compensi dei concessionari incaricati della loro gestione si traduce in una limitazione della libertà di stabilimento ex art. 49 TFUE che non può essere giustificata sulla scorta di obiettivi fondati esclusivamente su considerazioni attinenti al miglioramento delle finanze pubbliche e, dall'altro, che una normativa nazionale che riduca temporaneamente, durante la vigenza delle convenzioni di concessione, il medesimo compenso, si pone in contrasto con il principio della tutela del legittimo affidamento, a meno che, tenuto conto dell'ampiezza dell'impatto di tale riduzione sulla redditività degli investimenti effettuati dai concessionari, nonché dell'eventuale carattere improvviso e imprevedibile di tale misura, non sia stato lasciato ai concessionari il tempo necessario per adeguarsi a questa nuova situazione.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la vicenda processuale sottesa e le disposizioni applicabili ed essersi pronunciato sulla ricevibilità delle questioni sollevate, ha osservato quanto segue:

- a) con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale, come quella contenuta all'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, la quale, per ragioni legate esclusivamente al miglioramento delle finanze pubbliche, imponga un prelievo avente per effetto una riduzione della remunerazione di una categoria limitata di operatori del settore dei giochi d'azzardo, vale a dire i concessionari incaricati della gestione dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco; occorre, in proposito, precisare che :
 - a1) secondo una consolidata giurisprudenza, devono considerarsi quali restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera prestazione dei servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno attraente l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, *Global Starnet Ltd c. Min. economia e fin.*, C-322/16, oggetto della News US 11 gennaio 2018; in *Foro it.*, 2018, IV,

424, con nota di FORTUNATO; in *Foro amm.*, 2017, 2360 (m)), punto 35 e la giurisprudenza ivi citata,);

- a2) nel caso di specie, risulta dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio che, tramite l'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, la Repubblica italiana ha imposto, nell'anno 2015, ai concessionari del settore dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco, attraverso il prelievo del 2015, una riduzione complessiva di € 500.000.000,00 dei compensi messi a loro disposizione in applicazione delle convenzioni di concessione, riduzione ripartita tra i vari concessionari in proporzione al numero di apparecchi controllati da ciascuno alla data del 31 dicembre 2014, e poi suddivisa da ciascun concessionario tra sé stesso e gli operatori della propria filiera a valle, in proporzione alla partecipazione di ognuno alla distribuzione del compenso; inoltre, risulta che, tra i concessionari interessati dal prelievo del 2015, figurano società italiane controllate da società stabilite in altri Stati membri,
- a3) la libertà di stabilimento che l'articolo 49 TFUE riconosce ai cittadini degli Stati membri, e che comporta per essi l'accesso alle attività di lavoro non subordinato ed il loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, alle stesse condizioni previste dalle leggi dello Stato membro di stabilimento per i propri cittadini, comprende, ai sensi dell'articolo 54 TFUE, per le società costituite a norma delle leggi di uno Stato membro e aventi la propria sede sociale, la propria amministrazione centrale o il proprio centro di attività principale nel territorio dell'Unione, il diritto di svolgere la propria attività nello Stato membro interessato tramite una controllata, una succursale o un'agenzia (Corte di giustizia UE, grande sezione, 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, in *Foro it.*, rep. 2016, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1997, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata);
- a4) rientra pertanto, segnatamente, nell'ambito della libertà di stabilimento la situazione in cui una società stabilita in uno Stato membro crei una società controllata in un altro Stato membro; lo stesso vale, secondo una giurisprudenza costante, nel caso in cui una siffatta società o un cittadino di uno Stato membro acquisisca, nel capitale di una società stabilita in un altro Stato membro, una partecipazione che gli permetta di esercitare una sicura influenza sulle decisioni di tale società e di indirizzarne le attività (Corte di giustizia UE, grande sezione, 21 dicembre 2016, *AGET Iraklis*, cit., punto 46 e la giurisprudenza ivi citata);
- b) tuttavia, poiché le indicazioni in possesso della Corte non le permettono di stabilire con sufficiente precisione in quale misura l'articolo 56 TFUE potrebbe parimenti trovare applicazione nelle situazioni in discussione nei procedimenti principali, occorre, nel caso di specie, privilegiare un esame degli interrogativi formulati dal giudice del rinvio alla luce del solo articolo 49 TFUE; in particolare:
 - b1) il governo italiano nega che il prelievo del 2015 possa aver costituito una restrizione della libertà garantita da tale disposizione, in quanto il suo importo sarebbe stato troppo esiguo per produrre un simile effetto;

- b2) anche una restrizione di modesta portata o di importanza minore di una libertà fondamentale è, in linea di principio, vietata dal Trattato FUE (Corte di giustizia UE, sez. V, 3 dicembre 2014, De Clercq e a., C-315/13, in *Foro it.*, rep. 2014, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1183, punto 61 e la giurisprudenza ivi citata);
- c) ciò premesso, occorre osservare che il prelievo del 2015 presenta il carattere di una misura tributaria, così come il governo italiano ha segnatamente sottolineato nelle sue osservazioni e come risulta dall'espressione «prelievo tributario gravante sui giochi» che compare all'articolo 14, comma 1, della legge dell'11 marzo 2014, n. 23; in proposito va precisato che:
- c1) sebbene la materia delle imposte dirette rientri nella competenza degli Stati membri, una costante giurisprudenza afferma che questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE (Corte di giustizia UE, sez. I, 11 giugno 2015, Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft c. M. A., C-98/14, in *Foro it.*, rep. 2015, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1311, punto 34);
- c2) In tale contesto, la Corte ha però statuito che, in assenza di un'armonizzazione a livello dell'Unione, gli svantaggi che possono derivare dall'esercizio parallelo delle competenze tributarie dei diversi Stati membri non costituiscono restrizioni delle libertà di circolazione, purché tale esercizio di competenze non abbia carattere discriminatorio (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. I, 26 maggio 2016, Gov. Belgio c. NN (L) International S A, C-48/15, in *Foro it.*, rep. 2016, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 2071, punto 47, e Corte di giustizia UE, sez. VII, 9 settembre 2021, Real Vida Seguros, C-449/20, punto 38); la Corte di giustizia UE ha così precisato, in particolare, che non ricadono sotto l'articolo 56 TFUE quelle misure il cui unico effetto sia di generare costi supplementari per la prestazione di cui trattasi e che incidano allo stesso modo sulla prestazione di servizi tra Stati membri e su quella interna ad uno Stato membro (Corte di giustizia UE, sez. I, 11 giugno 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft c. M. A.*, cit., punto 36 nonché la giurisprudenza ivi citata); allo stesso modo, non ricadono sotto l'articolo 49 TFUE quelle misure il cui unico effetto sia di generare costi supplementari per la prestazione di cui trattasi e che incidano su quest'ultima in modo analogo a seconda che essa sia puramente interna oppure sia effettuata da un operatore controllato da una società stabilita in un altro Stato membro;
- d) salva verifica da parte del giudice del rinvio, dai fascicoli a disposizione della Corte di giustizia nelle cause in esame non risulta che il prelievo del 2015 abbia determinato una discriminazione tra i concessionari del settore dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco, riservando un trattamento meno favorevole alle situazioni transfrontaliere rispetto a quelle interne, né consta, del resto, in quale misura il suddetto prelievo potrebbe aver causato una discriminazione alla rovescia, nel presupposto che discriminazioni siffatte siano vietate dal diritto nazionale, riservando un trattamento meno favorevole alle situazioni interne rispetto alle situazioni transfrontaliere; del pari – e fermo

restando che anche la verifica di questi aspetti è riservata al giudice del rinvio – non consta con chiarezza che questo stesso prelievo possa aver avuto come conseguenza di ostacolare una gestione redditizia degli apparecchi da gioco da parte dei concessionari esistenti privilegiando in tal modo altri settori del gioco, segnatamente il settore del gioco on line, né in che modo, in un caso siffatto, le situazioni transfrontaliere sarebbero state discriminate rispetto alle situazioni interne (v., a questo proposito, Corte di giustizia UE, sez. I, 11 giugno 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft c. M. A.*, cit., punti da 39 a 41);

- e) in tale contesto, spetta al giudice nazionale stabilire se la Repubblica italiana abbia – all’interno del settore dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco, oppure tra questo settore e gli altri settori del gioco – dato vita, per effetto del prelievo del 2015 imposto agli operatori dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco, ad un trattamento discriminatorio delle situazioni transfrontaliere rispetto alle situazioni interne, alla luce della libertà garantita dall’articolo 49 TFUE; soltanto nel caso in cui si constati una siffatta restrizione della libertà suddetta si pone la questione di un’eventuale giustificazione di tale restrizione;
- f) Quanto a tale giustificazione, occorre ricordare che:
 - f1) la disciplina dei giochi d’azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un’armonizzazione in materia a livello dell’Unione, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell’ordine sociale che essi considerano più appropriato (Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, *Global Starnet Ltd c. Min. economia e fin.*, cit., punto 39 e la giurisprudenza ivi citata);
 - f2) gli Stati membri sono, di conseguenza, liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d’azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di tutela perseguito. Tuttavia, le restrizioni che essi impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE per quanto riguarda, segnatamente, la loro giustificazione sulla base di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, *Global Starnet Ltd c. Min. economia e fin.*, cit., punto 40 e la giurisprudenza ivi citata); pertanto, purché esse soddisfino quest’ultimo requisito, eventuali restrizioni delle attività di gioco d’azzardo possono essere giustificate in virtù di motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione delle frodi e dell’incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco (Corte di giustizia UE, sez. III, 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting Ltd c. Min. economia e fin.*, C-463/13, in *Foro it.*, rep. 2015, *Unione europea e Consiglio d’Europa*, n. 1534, punto 48 nonché la giurisprudenza ivi citata);
 - f3) nel caso di specie, l’articolo 14, comma 1, della legge dell’11 marzo 2014, n. 23, ha autorizzato il governo italiano ad “attuare (...) il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando

il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi"; l'articolo 14, comma 2, di questa medesima legge imponeva che tale riordino fosse effettuato rispettando alcuni principi e criteri direttivi consistenti segnatamente, ai sensi del punto g) di tale disposizione, nella "revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate"; tuttavia, l'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 chiarisce che il contributo imposto ai concessionari a titolo del prelievo del 2015 viene richiesto "a fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'articolo 14, comma 2, lettera g), della legge dell'11 marzo 2014, n. 23"; dal testo dell'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 sembra dunque emergere che il prelievo del 2015 è stato istituito senza che il legislatore italiano facesse più riferimento ad un motivo imperativo di interesse generale, come la tutela dei consumatori e la prevenzione delle frodi e della dipendenza dal gioco, dato che detta disposizione mira esclusivamente al miglioramento delle finanze pubbliche;

- f4) se il fatto che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo possa accessoriamente andare a beneficio del bilancio dello Stato membro interessato non impedisce che tale restrizione sia giustificata qualora essa effettivamente persegua prima di tutto obiettivi attinenti a motivi imperativi di interesse generale (v., in tal senso, Corte di giustizia CE, 21 ottobre 1999, Zenatti, C-67/98, , punto 36, Corte di giustizia CE, 6 novembre 2003, Gambelli e a., C-243/01, punto 62) – aspetto questo la cui verifica è riservata al giudice del rinvio –, il solo obiettivo di incrementare al massimo gli introiti del pubblico erario non può, per contro, consentire una restrizione della libera prestazione dei servizi (Corte di giustizia UE, sez. I, 11 giugno 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft c. M. A.*, cit., punto 60 nonché la giurisprudenza ivi citata);
- f5) ne consegue che, laddove esista una restrizione della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE a motivo dell'imposizione del prelievo del 2015, tale restrizione non appare giustificata; tuttavia, il governo italiano ha fatto valere, in particolare all'udienza, che il prelievo del 2015 avrebbe altresì perseguito, mediante la riduzione degli introiti degli operatori da esso causata, l'obiettivo di scoraggiare l'infiltrazione delle organizzazioni criminali nel settore in proporzione particolarmente lucroso dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco. Tenuto conto della crescita continua che tale settore dei giochi avrebbe conosciuto e di alcune caratteristiche

- proprie del settore stesso, tale prelievo avrebbe avuto anche l'obiettivo di tutelare la salute dei giocatori contro gli effetti connessi ai giochi d'azzardo;
- f6) nel caso in cui, nell'ambito dell'esame che gli incombe, il giudice del rinvio constatasse che il prelievo del 2015 perseguiva effettivamente, malgrado il tenore letterale dell'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, principalmente degli obiettivi imperativi di interesse generale, spetterebbe allora a detto giudice stabilire se la restrizione imposta mediante tale prelievo soddisfacesse i presupposti risultanti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE per quanto riguarda la sua proporzionalità, vale a dire se tale restrizione fosse idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non andasse oltre quanto è necessario per raggiungerli; inoltre va precisato che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi invocati soltanto qualora essa soddisfi effettivamente l'esigenza di raggiungerli in una maniera coerente e sistematica (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. I, 11 giugno 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft c. M. A.*, cit., punto 64 nonché la giurisprudenza ivi citata);
- g) alla luce di tali circostanze, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che, laddove sia dimostrato che una normativa nazionale, la quale impone un prelievo avente per effetto una riduzione dei compensi dei concessionari incaricati della gestione dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco, comporta una restrizione della libertà garantita da questo stesso articolo, tale disposizione del Trattato FUE osta a che una restrizione siffatta possa essere giustificata sulla scorta di obiettivi fondati esclusivamente su considerazioni attinenti al miglioramento delle finanze pubbliche;
- h) con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio della tutela del legittimo affidamento debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, come quella contenuta all'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, la quale, durante la vigenza di una convenzione di concessione tra una società e l'amministrazione dello Stato membro di cui trattasi, riduca il compenso pattuito nella convenzione stessa;
- i) per quanto riguarda l'applicabilità del principio della tutela del legittimo affidamento occorre ricordare che:
- i1) quando uno Stato membro invoca motivi imperativi di interesse generale per giustificare una normativa che è idonea ad ostacolare l'esercizio di una libertà garantita dal TFUE, questa giustificazione dev'essere interpretata anche alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione e, segnatamente, del principio generale della tutela del legittimo affidamento; pertanto, la normativa nazionale in questione potrà beneficiare delle eccezioni previste soltanto qualora essa sia conforme a tale principio (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. I, 11 giugno 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft c. M. A.*, cit., punti 74 e 75 nonché la giurisprudenza ivi citata);
- i2) ne consegue che, anche supponendo che il giudice del rinvio concluda che il prelievo del 2015 determina una restrizione della libertà di stabilimento

- garantita dall'articolo 49 TFUE, e che esso proceda, di conseguenza, a verificarne la proporzionalità in conformità della giurisprudenza revocata in precedenza, esso sarà tenuto, in tale contesto, a tener conto altresì delle prescrizioni scaturenti dal principio della tutela del legittimo affidamento;
- i3) secondo una costante giurisprudenza, la possibilità di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento è prevista per qualsiasi operatore economico in capo al quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, qualora un operatore economico prudente e avveduto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, esso non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato. Inoltre, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sul mantenimento di una situazione esistente, che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (Corte di giustizia UE, sez. V, 15 aprile 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e altri contro Min. sviluppo economico e altri*, C-798/18 e C-799/18, , punto 42 nonché la giurisprudenza ivi citata);
- i4) per contro, in applicazione del principio suddetto, tali operatori restano legittimati, se del caso, a contestare le modalità di applicazione di siffatte modifiche (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. I, 11 giugno 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft c. M. A.*, cit., punto 78 nonché la giurisprudenza ivi citata); la Corte di giustizia UE ha infatti, ad esempio, già rilevato che un operatore economico, il quale abbia effettuato investimenti costosi per conformarsi al regime adottato in precedenza dal legislatore, può essere notevolmente leso nei suoi interessi da un'abrogazione anticipata di tale regime, e ciò a maggior ragione quando quest'ultima venga effettuata in modo improvviso e imprevedibile, senza lasciargli il tempo necessario per adeguarsi alla nuova situazione normativa (v. Corte di giustizia UE, sez. I, 11 giugno 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft c. M. A.*, cit., punto 87);
- j) spetta, quindi, al giudice del rinvio esaminare se una normativa nazionale sia conforme al principio della tutela del legittimo affidamento, tenendo presente che la Corte di giustizia UE, statuendo a titolo dell'articolo 267 TFUE, è competente unicamente a fornire a detto giudice tutti gli elementi interpretativi rientranti nel diritto dell'Unione che possono consentirgli di valutare tale conformità. a tal fine, il giudice del rinvio può tener conto di tutti gli elementi rilevanti ricavabili, segnatamente, dal tenore letterale, dalla finalità o dall'impianto sistematico delle normative in questione (Corte di giustizia UE, sez. V, 15 aprile 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e altri contro Min. sviluppo economico e altri*, cit., punto 43 nonché la giurisprudenza ivi citata);
- k) nel caso di specie:
- k1) il punto II 1.5 del bando di gara della procedura per la selezione di concessionari dispone che "al concessionario è riconosciuto un compenso quale differenza tra l'importo derivante dalla raccolta di gioco e le [somme previste a titolo di Prelievo unico a beneficio dell'erario, di canone di

concessione e di deposito cauzionale in quota percentuale rispetto alla raccolta di gioco] nonché le vincite da erogare, calcolate sulla base dei limiti minimi previsti dalla normativa vigente, e le quote spettanti a soggetti terzi incaricati della raccolta di gioco”;

- k2) se invero i concessionari non possono nutrire alcun legittimo affidamento riguardo alla stabilità nel tempo degli importi delle diverse voci relative ai prelievi e agli oneri così identificati al punto II 1.5 del suddetto bando di gara e che vanno a diminuire l'importo ricavato dalla raccolta delle giocate, ciò non toglie che, secondo il fascicolo a disposizione della Corte di giustizia UE e salva la verifica di spettanza del giudice del rinvio, tale bando di gara non contiene alcuna disposizione relativa alla possibilità di imporre un prelievo per motivi esclusivamente economici e tributari;
- k3) per quanto riguarda la legge dell'11 marzo 2014, n. 23, riguardo alla quale il governo italiano fa valere che essa avrebbe ampiamente annunciato il prelievo del 2015, occorre osservare che tale prelievo non sembra essere stato determinato nell'ambito del riordino dei compensi dei concessionari per la cui realizzazione tale legge conferiva apposita delega al governo italiano. Come risulta esplicitamente dall'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, tale prelievo è stato operato “in anticipazione” del suddetto riordino, e dunque a priori al di fuori di quest'ultimo; risulta, per il resto, dal fascicolo che tale riordino non è stato effettuato, a causa della scadenza dei termini di durata della delega;
- k4) l'assenza di collegamento tra il prelievo del 2015 e la legge dell'11 marzo 2014, n. 23, appare inoltre testimoniata dalla circostanza che, a differenza del criterio della «progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate» che doveva applicarsi nel quadro del previsto riordino, l'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 ha stabilito il prelievo controverso ad un livello fisso, e dunque non correlato al volume delle giocate raccolte, e l'ha ripartito tra concessionari sulla base del numero di apparecchi gestito da ciascuno, e dunque anche in questo caso senza un collegamento con il volume di raccolta delle giocate di ciascuno di essi;
- k5) per quanto riguarda, infine, l'argomento delle ricorrenti di cui ai procedimenti principali, secondo cui il prelievo del 2015 ha avuto una portata retroattiva, occorre osservare come tale prelievo, adottato il 23 dicembre 2014, mirasse alla riduzione dei compensi dei concessionari “a decorrere dall'anno 2015” (v. l'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015) e prevedesse dei pagamenti tra il mese di aprile e il mese di ottobre 2015; per tale motivo, il prelievo del 2015 non ha avuto portata retroattiva;
- k6) tuttavia, è vero che la data della sua adozione, il suo ammontare e la ripartizione dell'onere ad esso relativo in proporzione al numero di apparecchi da gioco attribuiti a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014 paiono di natura tale da aver potuto incidere, a breve termine e, secondo le indicazioni delle decisioni di rinvio, in maniera notevole, sulle previsioni finanziarie dei suddetti concessionari

- k7) a questo proposito, spetterà, eventualmente, al giudice del rinvio valutare l'esatta portata dell'impatto che un siffatto prelievo temporaneo può aver avuto sulla redditività degli investimenti effettuati dai concessionari, nonché stabilire se, e in quale misura, i suddetti concessionari si siano visti privati, a causa del carattere eventualmente improvviso e imprevedibile di tale prelievo, del tempo necessario per permettere loro di adeguarsi a questa nuova situazione;
- l) alla luce di tali circostanze, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che, laddove l'articolo 49 TFUE sia applicabile in presenza di una siffatta misura nazionale, il principio della tutela del legittimo affidamento deve essere interpretato nel senso che esso non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale che riduca temporaneamente, durante la vigenza di convenzioni di concessione concluse tra delle società e l'amministrazione dello Stato membro di cui trattasi, il compenso dei concessionari pattuito nelle suddette convenzioni, salvo che risulti, tenuto conto dell'ampiezza dell'impatto di tale riduzione sulla redditività degli investimenti effettuati dai concessionari, nonché dell'eventuale carattere improvviso e imprevedibile di tale misura, che ai concessionari in parola non è stato lasciato il tempo necessario per adeguarsi a questa nuova situazione.

III. – Per completezza si segnala, in materia analoga, il rinvio pregiudiziale effettuato da Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1071 (oggetto della News UM n. 27 del 22 febbraio 2023 cui si rinvia per ogni approfondimento) e da sez. VII, 21 novembre 2022, nn. 10264, 10263, 10261 (il primo oggetto della News UM n. 113 del 12 dicembre 2022 cui sempre si rinvia).