

Il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione della compatibilità con il diritto europeo della normativa interna con cui, in materia di giochi e scommesse, è stato imposto ai soli operatori con apparecchi da intrattenimento la riduzione di aggi e compensi in favore del concessionario.

Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 16 luglio 2021, n. 5361 – Pres. Giovagnoli, Est. Gambato Spisani

Giuochi e scommesse – Apparecchi per il gioco – Gestori della raccolta del gioco – Riduzione delle risorse statali disponibili a titolo di compensi – Compatibilità con il diritto europeo – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Vanno rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se sia compatibile con l'esercizio della libertà di stabilimento garantita dall'art. 49 del TFUE e con l'esercizio della libera prestazione di servizi garantita dall'art. 56 TFUE l'introduzione di una normativa quale quella contenuta nell'art 1, comma 649, della legge 190/14, la quale riduca aggi e compensi solo nei confronti di una limitata e specifica categoria di operatori, ovvero solo nei confronti degli operatori del gioco con apparecchi da intrattenimento, e non nei confronti di tutti gli operatori del settore del gioco;

b) se sia compatibile con il principio di diritto europeo della tutela del legittimo affidamento l'introduzione di una normativa quale quella sopra citata, contenuta all'art 1, comma 649, della legge 190/14, la quale per sole ragioni economiche ha ridotto nel corso della durata della stessa il compenso pattuito in una convenzione di concessione stipulata tra una società ed un'amministrazione dello Stato Italiano (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il Consiglio di Stato - analogamente a quanto statuito con il precedente della medesima sezione 31 agosto 2020, n. 5299 (oggetto della News US, n. 101 del 17 settembre 2020, sulla quale si veda *infra*, § h) - pone alcuni quesiti circa la eventuale compatibilità con il diritto europeo della normativa interna con cui è stato imposto, per il 2015, ad alcuni operatori del settore del gioco e delle scommesse (macchinette e apparecchi da intrattenimento), il versamento *una tantum* di una somma globalmente pari a 500 milioni di euro. Il giudice rimettente dubita, in particolare, che una simile previsione possa essere coerente con i canoni di libertà di stabilimento e di servizi nonché con il principio del legittimo affidamento, atteso che in questo modo si creerebbe una importante modificazione ed alterazione dei rapporti concessori già in essere tra lo Stato italiano e i medesimi operatori.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la normativa applicabile e le vicende processuali sottese, nel sollevare la questione pregiudiziale di compatibilità delle norme interne con il diritto europeo, ha osservato quanto segue:

- a) con riferimento all'opportunità di sollevare in via prioritaria la questione di pregiudizialità comunitaria, in luogo della q.l.c., il gioco lecito è un settore economico rilevante per tutto il relativo mercato, e non soltanto per quello nazionale: è quindi opportuno, a fini di chiarezza e certezza del diritto, promuovere per primo il rinvio il cui esito ha conseguenze di più ampia portata, valide appunto per tutta l'Unione;
- b) quella del gioco d'azzardo lecito è sicuramente materia non armonizzata. Ciò anche perché si tratta di un settore ove sussistono tra gli Stati membri stessi notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale;
- c) anche in in tale settore possono essere introdotte limitazioni da parte degli Stati membri alla libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e alla libertà di prestazione dei servizi (art. 56 TFUE);
- d) le restrizioni introdotte dagli Stati membri devono tuttavia essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale ed essere proporzionate allo scopo di raggiungere;
- e) il principio di tutela dell'affidamento, da intendersi come *"interesse del privato alla certezza e prevedibilità del quadro normativo entro il quale si svolgono i rapporti in corso"*, in tal senso, non impedisce le modifiche in senso sfavorevole, ma impone di procedervi con modalità garantistiche; in particolare, la giurisprudenza ha ritenuto possibili le modifiche ad un rapporto giuridico purché siano prevedibili da parte di un operatore economico prudente;
- f) i dubbi di compatibilità della normativa interna con quella europea discendono dalle seguenti considerazioni:
 - f1) la misura imposta dalla normativa nazionale comporta che la ricorrente debba subire un prelievo economico dai propri bilanci e con effetto retroattivo, nel senso che il prelievo attuato e imposto nell'anno 2015 colpisce i ricavi maturati nel 2014. Si tratta quindi di una restrizione alle libertà garantite dagli artt. 49 e 56 TFUE, nel senso che il prelievo viene a rendere meno attraente l'attività oggetto di concessione che la ricorrente esercita. La misura in questione non appare ispirata da motivi imperativi di interesse generale che la renderebbero legittima. I motivi imperativi, infatti, non ricomprendono le semplici esigenze dello Stato membro di incrementare il proprio gettito fiscale, senza che con ciò si raggiungano obiettivi diversi e ulteriori e, nel caso di specie, la misura in esame appare

ispirata esclusivamente ad un'esigenza economica di aumentare gli introiti dello Stato;

- f2) la misura appare anche in contrasto con il principio di tutela dell'affidamento, in quanto essa va a incidere sui rapporti di concessione già in corso, in modo da peggiorarne i termini economici e quindi da alterare in modo sfavorevole al ricorrente i calcoli di convenienza fatti dal concessionario nel momento in cui si è accordato con l'amministrazione concessionaria. Non appare inoltre prevedibile per l'imprenditore prudente e accorto l'onere economico in questione, muovendo dalla considerazione che non si può, a meno di circostanze del tutto particolari che qui non ricorrono, addossare l'onere di prevedere interventi autoritativi della controparte pubblica di un rapporto di concessione, che di per sé è vincolante al pari di un contratto, e quindi postula che le parti non lo possano rimettere in discussione unilateralmente;
- g) tali considerazioni non sono poste in discussione dal carattere di intervento *una tantum* conferito alla misura in questione, in quanto: nulla impedisce che il legislatore con interventi successivi possa riproporre una misura identica, che una pronuncia della Corte di giustizia UE potrebbe avallare o impedire; l'entità della misura in esame, anche se la si considerasse straordinaria e destinata a non ripetersi, è comunque considerevole.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- h) per ulteriori approfondimenti si veda la citata ordinanza 31 agosto 2020, n. 5299 con cui sono stati formulati i medesimi quesiti alla Corte di giustizia UE. In particolare alla citata News US si rinvia, oltre che per l'analisi del fatto e delle argomentazioni sviluppate dal collegio: al § d), per riferimenti ad analoghe questioni di compatibilità eurounitaria sollevate; al § e), con riferimento alla previsione di misure restrittive della libertà di stabilimento, dei servizi e della concorrenza nella materia del gioco d'azzardo; al § f), sulla modifica dei rapporti concessori in essere in materia di giochi; al § g), sui principi di non discriminazione e trasparenza in materia di concessioni e autorizzazioni di giochi; al § h), sulla latitudine dei requisiti di affidabilità degli operatori di giochi d'azzardo; al § i), sul differente trattamento fiscale delle vincite nei diversi Stati ed effetti sulla libera circolazione degli operatori del gioco; al § j), sulla previsione di distanze minime tra concessionari di giochi; al § k), sulla conformità all'ordinamento UE dell'obbligo di ottenere il previo accordo del comune del luogo di stabilimento della sala bingo; al § l), per rinvio a riferimenti dottrinali;

- i) in tema di giochi e scommesse e con specifico riferimento alla proroga delle concessioni scadute del gioco del bingo e all'elevazione degli importi dovuti dai concessionari, si veda Corte cost., 29 marzo 2021, n. 49 (oggetto della News US, n. 40 del 3 maggio 2021), secondo cui *“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 – che ha differito al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l’Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e ha elevato gli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica –, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), in quanto la ratio delle disposizioni censurate, volte ad allineare la situazione dei precedenti concessionari a quella di coloro che saranno i nuovi titolari di concessioni, porta a ritenere non irragionevole che il legislatore provveda ad adeguamenti nel tempo che rispondono ad una migliore valorizzazione delle risorse pubbliche, risultando d’altra parte sostenibili per gli interessati, e considerando, altresì, che nella specie, trattandosi di rapporti concessori ormai già esauriti, non è invocabile una tutela dell’affidamento, connessa alla durata dell’ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali”*. In particolare, alla citata News US si rinvia, oltre che per l’esame delle argomentazioni del collegio: al § k), sulla modifica dei rapporti concessori in essere in materia di giochi.