



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ATHANASIOS RANTOS
presentate il 7 aprile 2022¹

Cause riunite da C-475/20 a C-482/20

**Admiral Gaming Network Srl (C-475/20)
contro**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidente del Consiglio dei Ministri,
IGT Lottery SpA, già Lottomatica Holding Srl,
in presenza di:**

**Lottomatica Videolot Rete Spa,
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI
e**

**Cirsa Italia SpA (C-476/20)
Gamenet SpA (C-478/20)
NTS Network SpA (C-479/20)
Sisal Entertainment SpA (C-480/20)
Snaitech SpA., già Snai SpA (C-482/20)
contro**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
in presenza di:**

**Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e
consumatori (Codacons) (C-476/20, C-478/20, C-480/20 e C-482/20),
Se. Ma. di Francesco Senese (C-476/20, C-478/20 e C-479/20),
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI (C-476/20, C-478/20
e C-479/20),**

**Criga Soc. cons. arl (C-478/20),
NAZ Srl unipersonale, già Replay Srl (C-480/20),
Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-480/20 e C-482/20),
Giog Srl (C-482/20),
Codere Network SpA (C-482/20),
e
Codere Network SpA (C-477/20)
contro**

¹ Lingua originale: il francese.

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

in presenza di:

**Hbg Connex SpA,
Nbg Srl,
Seven Beers,
Nologames Srl,
Marchionni Games Sas,
Elettrogiochi di Marchionni Sauro,
Mm Games Chioggia Srl,
Replay Srl,
Trevigiochi New Srl,
Luxor di Dong Feng,
Mm Games Srl,
Mm Games Mestre Srl,
Bellagio Srl,
Trilioner Srl,
Dubai Srl,**

Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI

e

Snaitech SpA, già Cogetech SpA (C-481/20)

contro

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Se. Ma. di Francesco Senese,**

in presenza di:

Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento (ACADI)

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Libertà di stabilimento – Articolo 49 TFUE – Libera prestazione dei servizi – Articolo 56 TFUE – Restrizioni – Giochi d'azzardo – Concessioni per l'attività di raccolta di scommesse – Normativa nazionale che riduce i compensi dovuti ai concessionari – Principio del legittimo affidamento»

I. Introduzione

1. Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale sono state proposte dal Consiglio di Stato (Italia) nell'ambito di controversie insorte tra, da un lato, varie società che gestiscono in Italia giochi d'azzardo mediante apparecchi da intrattenimento che erogano vincite in denaro (in

prosieguo: i «concessionari») e, dall'altro, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (Italia), in merito ad una normativa nazionale che riduce una tantum le risorse statali messe a disposizione di tali concessionari.

2. Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede se la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali costituisca una restrizione, da un lato, della libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE) o della libera prestazione dei servizi (articolo 56 TFUE) e, dall'altro, del principio del legittimo affidamento. In caso affermativo, detto giudice chiede se una siffatta restrizione sia giustificata da motivi imperativi di interesse generale e sia proporzionata agli obiettivi perseguiti.

II. Contesto giuridico: il diritto italiano

3. L'articolo 14 della legge dell'11 marzo 2014, n. 23², dispone quanto segue:

«1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, 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.

2. Il riordino di cui al comma 1 è effettuato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

(...)

g) revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate;

(...)».

4. L'articolo 1, comma 649, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190³, enuncia quanto segue:

«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 [delega], è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di

² Legge dell'11 marzo 2014, n. 23 – Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita (GURI n. 59, del 12 marzo 2014) (in prosieguo: la «legge delega»).

³ Legge del 23 dicembre 2014, n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) (supplemento ordinario alla GURI n. 300 del 29 dicembre 2014) (in prosieguo: la «legge di stabilità per il 2015»).

compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

- a) ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;
- b) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;
- c) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

5. L'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 è stato attuato con decreto del 15 gennaio 2015, n. 388⁴.

6. L'articolo 1, comma 920, della legge 28 dicembre 2015, n. 208⁵, ha abrogato la disposizione sopra citata, mentre l'articolo 1, comma 921, di questa medesima legge ha stabilito che la suddetta disposizione «si interpreta nel senso che la riduzione su base annua delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, si applica a ciascun operatore della filiera in misura proporzionale alla sua partecipazione alla distribuzione del compenso, sulla base dei relativi accordi contrattuali, tenuto conto della loro durata nell'anno 2015».

⁴ Decreto direttoriale dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) del 15 gennaio 2015, n. 388 (prot. n. 4076 RU).

⁵ Legge n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (supplemento ordinario alla GURI n. 302, del 30 dicembre 2015) (in prosieguo: la «legge di stabilità per il 2016»).

III. Controversie di cui ai procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

7. Mediante convenzioni di concessione stipulate nel corso dell'anno 2013, a seguito di una pubblica gara indetta con un bando pubblicato nel 2011, i concessionari sono stati incaricati della gestione degli apparecchi in discussione nei procedimenti principali⁶. Tale bando di gara stabiliva, segnatamente, le modalità per determinare l'aggio dei concessionari.

8. In applicazione dell'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, che prevedeva la riduzione delle risorse statali messe a disposizione dei concessionari per un importo annuo di EUR 500 milioni sulla base del numero di apparecchi attribuiti (in prosieguo: il «prelievo controverso»), l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Italia), mediante il decreto del 15 gennaio 2015, n. 388, ha proceduto, per l'anno 2015, alla stima del numero di apparecchi attribuiti a ciascun concessionario e alla liquidazione delle somme dovute di conseguenza. Successivamente, l'articolo 1, commi 920 e 921, della legge di stabilità per il 2016 ha limitato il prelievo controverso al solo anno 2015 e ha ripartito tale prelievo tra tutti gli operatori della filiera e non più soltanto tra i concessionari.

9. I concessionari hanno proposto dei ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) avverso il prelievo controverso, in quanto questo ridurrebbe in misura rilevante il loro margine di profitto e sarebbe illegittimo, a motivo del fatto che le disposizioni cui esso dà esecuzione sarebbero contrarie al diritto dell'Unione o alle disposizioni costituzionali italiane.

10. Poiché il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto tale ricorso con sentenza 1° agosto 2019⁷, i concessionari hanno proposto impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato, il quale ha deciso, in ciascuno dei procedimenti principali, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, formulate in termini identici in tutte le cause:

- «1) Se sia compatibile con l'esercizio della libertà di stabilimento garantita dall'articolo 49 TFUE e con l'esercizio della libera prestazione di servizi garantita dall'articolo 56 TFUE l'introduzione di una normativa quale quella contenuta nell'articolo 1, comma 649, della legge [di stabilità per il 2015], 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.
- 2) 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'articolo 1, comma 649, della legge [di stabilità per il 2015], 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».

⁶ Si tratta, più precisamente, degli apparecchi denominati «amusement with prize (AWP)» e «video lottery terminal (VLT)».

⁷ Nel corso del procedimento, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato una questione di costituzionalità dell'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 dinanzi alla Corte costituzionale (Italia), la quale, a seguito dell'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2016, che ha abrogato la menzionata disposizione, ha restituito gli atti al suddetto tribunale amministrativo ai fini di un riesame della pertinenza di tale questione. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha quindi rigettato il ricorso considerando, essenzialmente, che l'entrata in vigore dell'articolo 1, commi 920 e 921, della legge di stabilità per il 2016 aveva eliminato qualsiasi possibile vizio di illegittimità delle disposizioni pertinenti.

11. La Corte ha deciso di riunire tali cause ai fini della fase scritta e di quella orale del procedimento, nonché della sentenza, tenuto conto della loro connessione, e di sottoporre al giudice del rinvio un quesito volto a chiarire se dette cause riguardino una situazione puramente interna non rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

12. Hanno presentato osservazioni scritte i concessionari, il governo italiano e la Commissione europea. Tali parti hanno altresì presentato osservazioni orali all'udienza del 27 gennaio 2022.

IV. Analisi

A. Sulla competenza della Corte

13. Prima di affrontare l'esame nel merito delle questioni pregiudiziali, mi pare utile fugare qualsiasi dubbio riguardo alla competenza della Corte a pronunciarsi su di esse.

14. Infatti, sebbene i concessionari siano tutti società italiane e gli elementi delle presenti cause sembrino prima facie collocarsi all'interno di un unico Stato membro, ossia l'Italia, è sufficiente constatare che alcune delle società suddette sono controllate da società di altri Stati membri⁸ e che, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte e all'udienza, le discriminazioni «alla rovescia» sono vietate dal diritto italiano⁹.

15. Ritengo dunque che la Corte sia competente a rispondere alle questioni pregiudiziali.

B. Sulla prima questione pregiudiziale

16. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio desidera sapere, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE ostino ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, la quale riduca di EUR 500 milioni, per l'anno 2015, i compensi di una sola categoria di operatori del settore dei giochi d'azzardo, ossia gli operatori del settore dei giochi praticati mediante apparecchi da intrattenimento eroganti vincite in denaro (concessionari ed esercenti).

17. Detto giudice, da un lato, ritiene che la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali abbia imposto un prelievo economico con effetto retroattivo sui concessionari, il che comporta una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE, e, dall'altro lato, dubita che tale restrizione sia giustificata da motivi imperativi di interesse generale, nella misura in cui essa sembra essere ispirata esclusivamente da ragioni connesse al risanamento delle finanze pubbliche.

⁸ Peraltro, un'altra società concessionaria colpita dal prelievo, ossia la Global Starnet Ltd, che è essa stessa una società estera, ha proposto contro il decreto del 15 gennaio 2015, n. 388, un ricorso che ha determinato la proposizione di un'ulteriore domanda di pronuncia pregiudiziale (causa C-463/21), sospesa in attesa della decisione che dovrà essere emessa nelle presenti cause riunite.

⁹ A questo proposito, ricordo che la Corte si è in più occasioni dichiarata competente a statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente su disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni nelle quali, sebbene i fatti di cui al procedimento principale non rientrassero direttamente nell'ambito di applicazione di tale diritto, le disposizioni del medesimo erano state rese applicabili dal diritto nazionale mediante un rinvio da questo operato al contenuto delle suddette disposizioni del diritto dell'Unione [v. sentenza del 21 novembre 2019, Deutsche Post e a. (C-203/18 e C-374/18, EU:C:2019:999, punto 36 nonché la giurisprudenza ivi citata)]. Peraltro, nel caso di specie, nessuna delle parti in causa mette veramente in discussione la competenza della Corte o la ricevibilità delle questioni pregiudiziali.

18. Nei paragrafi che seguono, esaminerò se la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali costituisca una restrizione della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (sezione 1) e, in caso di risposta affermativa, preciserò le condizioni affinché una tale restrizione possa essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale (sezione 2), sotto il profilo dell'esistenza di una giustificazione siffatta [sezione 2, lettera a)] e della proporzionalità della normativa nazionale controversa nei procedimenti principali rispetto agli obiettivi perseguiti [sezione 2, lettera b)], per poi fornire una risposta alla prima questione (sezione 3).

1. Sull'esistenza di una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE

19. Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, devono essere considerate quali restrizioni della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi¹⁰ tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno attraente l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE¹¹.

20. Nel caso di specie, come osservato dalla Commissione, mi pare evidente che la riduzione delle risorse statali messe a disposizione dei concessionari, successivamente all'attribuzione delle concessioni, è idonea a pregiudicare la redditività degli investimenti effettuati da tali concessionari e a rendere meno attraente per questi ultimi l'esercizio dell'attività dei giochi d'azzardo¹².

21. Peraltro, questa constatazione non mi sembra essere veramente contestata da nessuna delle parti nei procedimenti principali¹³. Il governo italiano, in particolare, ha fatto valere in proposito che il prelievo controverso ha avuto un impatto minimo sui concessionari, il che, comunque, non impedisce che esso costituisca una restrizione delle libertà fondamentali¹⁴.

22. Sono dunque del parere che la normativa nazionale controversa nei procedimenti principali sia idonea a costituire una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE.

2. Sull'esistenza di giustificazioni della restrizione

23. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dei giochi d'azzardo fa parte dei settori in cui esistono 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. Gli Stati membri sono quindi 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

¹⁰ Ricordo, di passaggio, che i giochi d'azzardo sono dei servizi che possono essere forniti tanto mediante una stabile organizzazione quanto nell'ambito di una prestazione di servizi e che, nel caso di specie, non è necessario operare una distinzione tra la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi.

¹¹ V. sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata).

¹² V., per analogia, sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, punto 36), nonché le conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:442, paragrafo 38).

¹³ Osservo che la discussione tra le parti ha riguardato soprattutto le questioni relative all'esistenza di giustificazioni fondate su motivi imperativi di interesse generale ed al carattere proporzionato della normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali rispetto agli obiettivi perseguiti.

¹⁴ Infatti, secondo una costante giurisprudenza, la nozione di «restrizione» delle libertà fondamentali non è assoggettata ad una regola «de minimis» [v. segnatamente, in tal senso, sentenza del 3 dicembre 2014, *De Clercq e a.* (C-315/13, EU:C:2014:2408, punto 61 nonché la giurisprudenza ivi citata)].

che gli Stati membri impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione in base a motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità¹⁵.

24. Per tale motivo, al fine di verificare se la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali possa essere giustificata, occorre stabilire, da un lato, se tale normativa, alla luce dei suoi obiettivi, persegua esigenze imperative di interesse generale e, dall'altro, se le pertinenti disposizioni siano conformi al principio di proporzionalità.

a) Sull'esistenza di motivi imperativi di interesse generale

25. Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali, constato che l'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 ha introdotto il prelievo controverso, da un lato, «[a] fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica» e, dall'altro, «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 [della legge delega]».

26. Per quanto riguarda, da un lato, l'obiettivo di risanamento delle finanze pubbliche, ricordo che la Corte ha ripetutamente statuito che il solo obiettivo di incrementare al massimo gli introiti del pubblico erario non può consentire una restrizione della libera prestazione dei servizi¹⁶. Pertanto, il solo obiettivo dichiarato del prelievo controverso, ossia il risanamento delle finanze pubbliche, non costituisce una giustificazione valida della restrizione causata dalla normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali.

27. Tuttavia, la Corte ha statuito anche che la circostanza che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo rechi accessoriamente beneficio al bilancio dello Stato membro interessato non impedisce che tale restrizione sia giustificata, se e in quanto essa innanzitutto persegua effettivamente obiettivi relativi a motivi imperativi di interesse generale, aspetto questo che spetta al giudice nazionale verificare¹⁷.

28. A questo proposito, il governo italiano, nelle sue osservazioni scritte e all'udienza, ha sostenuto che, aldilà del tenore letterale delle disposizioni pertinenti, queste ultime si inseriscono in un contesto più ampio di riequilibrio del settore dei giochi di azzardo. In tale contesto, la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali perseguirebbe anche l'obiettivo di ridurre la redditività dell'attività dei giochi d'azzardo al fine di lottare contro la diffusione di giochi illegali e di proteggere le fasce più deboli della popolazione dagli effetti connessi ai giochi d'azzardo, e segnatamente dal rischio di dipendenza dal gioco.

29. Orbene, obiettivi siffatti, purché siano pertinenti nel caso di specie, mi sembrano prima facie idonei a costituire ragioni imperative di interesse generale atte a giustificare una restrizione della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi.

¹⁵ V. sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, punti 39 e 40 nonché la giurisprudenza ivi citata).

¹⁶ V. sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, punto 60 nonché la giurisprudenza ivi citata).

¹⁷ V. sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, punto 61 nonché la giurisprudenza ivi citata).

30. Ciò premesso, incombe al giudice del rinvio, il quale, nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, non ha rilevato l'esistenza di obiettivi siffatti, identificare gli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa in discussione nei procedimenti principali¹⁸ e, più precisamente, verificare se tale normativa persegua, oltre all'obiettivo dichiarato di risanamento delle finanze pubbliche, anche gli obiettivi di prevenzione della diffusione di giochi illegali e di protezione delle fasce più deboli della popolazione contro il rischio di dipendenza dal gioco.

31. Per quanto riguarda, dall'altro lato, la riorganizzazione degli aggi e dei compensi evocata dall'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, constato che l'articolo 14 della legge delega prevedeva effettivamente che il governo fosse autorizzato a procedere al riordino delle disposizioni in vigore in materia di giochi pubblici, ivi compresa la revisione degli aggi e dei compensi dovuti ai concessionari e agli altri operatori della filiera dei giochi d'azzardo «secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate».

32. Tuttavia, salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, non mi sembra che un siffatto riordino generale sia stato perseguito mediante la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali. Infatti, come risulta dal tenore letterale dell'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, tale normativa interviene *in anticipazione di tale riordino* e a fini di risanamento delle finanze pubbliche (e non di un riordino degli aggi e dei compensi)¹⁹. Inoltre, il prelievo controverso è stato determinato non *secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate* quale previsto dalla legge delega, bensì secondo un livello fisso e ripartito tra concessionari²⁰ sulla base del numero di apparecchi gestiti, indipendentemente dalla redditività di questi ultimi²¹.

b) Sulla proporzionalità della restrizione rispetto agli obiettivi perseguiti

33. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, le restrizioni imposte dagli Stati membri devono essere idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto è necessario per il suo raggiungimento. Inoltre, occorre ricordare, in tale contesto, che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato solo se essa risponde effettivamente all'intento di raggiungerlo in una maniera coerente e sistematica²².

34. Secondo una giurisprudenza altrettanto consolidata della Corte, è allo Stato membro intenzionato a far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libera prestazione dei servizi che incombe fornire al giudice chiamato a pronunciarsi al riguardo tutti gli elementi atti a consentirgli di accertarsi che la misura in questione soddisfa effettivamente le esigenze inerenti al principio di proporzionalità²³.

35. Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio verificare, sulla base degli elementi forniti dallo Stato membro interessato, se la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali, riducendo la redditività dell'attività dei giochi d'azzardo, sia necessaria per raggiungere, in

¹⁸ V. sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punto 43 e la giurisprudenza ivi citata).

¹⁹ D'altronde, tale normativa va a incidere soltanto su una parte del settore dei giochi d'azzardo, ossia quella relativa agli apparecchi da intrattenimento eroganti vincite in denaro.

²⁰ Il prelievo controverso è stato poi ripartito tra tutti gli operatori della filiera dall'articolo 1, commi 920 e 921, della legge di stabilità per il 2016.

²¹ Peraltro, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, non risulta dagli elementi del fascicolo che il suddetto riordino sia stato poi realizzato.

²² V. sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a. (C-98/14, EU:C:2015:386, punto 64 nonché la giurisprudenza ivi citata).

²³ V. sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a. (C-98/14, EU:C:2015:386, punto 65 nonché la giurisprudenza ivi citata).

maniera coerente e sistematica, gli obiettivi supplementari evocati dal governo italiano, ossia quelli di prevenire la diffusione dei giochi illegali e di proteggere le fasce più deboli della popolazione dal rischio di dipendenza dal gioco²⁴, e non ecceda quanto è necessario per raggiungere tali obiettivi.

36. A questo scopo, detto giudice deve effettuare una valutazione complessiva delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione e l'attuazione della normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali. Tra queste circostanze, non si può a mio avviso trascurare il fatto che, pur avendo carattere temporaneo e parziale, riguardante soltanto un sotto-settore specifico, ancorché molto lucrativo, nel più ampio settore dei giochi d'azzardo²⁵, detta normativa, lungi dall'essere una misura isolata, si iscrive nel quadro più ampio definito dalla legge di stabilità per il 2015 e concerne l'adozione di varie misure, ivi comprese misure di risanamento economico, nei settori più disparati.

3. Risposta da dare alla prima questione

37. Alla luce di quanto sopra esposto, propongo di rispondere alla prima questione dichiarando che una normativa nazionale, la quale riduca una tantum le risorse statali messe a disposizione dei concessionari di giochi d'azzardo mediante apparecchi da intrattenimento eroganti vincite in denaro, costituisce una restrizione della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi garantite rispettivamente dagli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto essa è idonea a rendere meno attraente l'esercizio dell'attività dei giochi d'azzardo mediante apparecchi da intrattenimento.

38. Tuttavia, una restrizione siffatta può essere giustificata in virtù di motivi imperativi di interesse generale, purché il giudice nazionale concluda, al termine di una valutazione complessiva delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione e l'attuazione di tale normativa, che essa persegue effettivamente, in maniera coerente e sistematica, obiettivi di interesse generale, come quelli di prevenire la diffusione di giochi illegali e di proteggere le fasce più deboli della popolazione dal rischio di dipendenza dal gioco, tenendo presente che il semplice fatto che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo persegua l'obiettivo del risanamento delle finanze pubbliche non impedisce che tale restrizione possa essere considerata come anzitutto intesa effettivamente alla realizzazione di obiettivi di interesse generale quali quelli sopra indicati e che essa li persegua in maniera coerente e sistematica.

C. Sulla seconda questione pregiudiziale

39. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio desidera sapere, in sostanza, se il principio della tutela del legittimo affidamento osti ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, la quale, per ragioni esclusivamente economiche, riduca il compenso pattuito in una convenzione di concessione tra una società e l'amministrazione dello Stato membro interessato nel corso della durata di tale convenzione.

²⁴ Purché essa persegua effettivamente tali obiettivi, aspetto questo la cui verifica incombe al giudice del rinvio (v. paragrafi da 28 a 30 delle presenti conclusioni).

²⁵ Infatti, tale normativa è rimasta in vigore soltanto un anno (il 2015) ed ha riguardato soltanto i giochi d'azzardo legati all'esercizio degli apparecchi da intrattenimento.

40. Detto giudice dubita che la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali sia compatibile con tale principio, dato che essa incide sui rapporti di concessione già in corso e appare imprevedibile per un imprenditore prudente e accorto²⁶.

41. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, il principio della certezza del diritto, che ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, esige, segnatamente, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare qualora esse possano avere conseguenze sfavorevoli sugli individui e sulle imprese. Tuttavia, un operatore economico non può riporre il proprio affidamento nel fatto che non interverrà assolutamente alcuna modifica legislativa, bensì può unicamente mettere in discussione le modalità di applicazione di una modifica siffatta²⁷.

42. Sempre per consolidata giurisprudenza della Corte, la possibilità di invocare il principio della tutela del legittimo affidamento sussiste per qualsiasi operatore economico nei cui confronti 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 riporre il loro legittimo affidamento quanto al mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali²⁸.

43. Spetta soltanto al giudice del rinvio esaminare se una normativa nazionale come quella in discussione nei procedimenti principali sia conforme al principio della tutela del legittimo affidamento, tenendo presente che la Corte, allorché statuisce su un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è competente unicamente a fornire a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione rientranti nel diritto dell'Unione che possano permettergli di valutare tale conformità. A tal fine, il giudice del rinvio può tener conto di tutti gli elementi pertinenti risultanti dai termini, dalla finalità o dall'economia generale delle normative in questione²⁹.

44. A questo proposito, rilevo anzitutto che, come si è ricordato al paragrafo 23 delle presenti conclusioni, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la loro politica in materia di giochi d'azzardo. Inoltre, il settore dei giochi d'azzardo ha costituito l'oggetto di interventi continui e di vario tipo del legislatore italiano nel corso degli ultimi anni³⁰.

45. Poi, se il bando di gara del 2011 prevedeva regole specifiche per la fissazione dell'aggio dovuto ai concessionari, i quali si sono visti attribuire le concessioni nel corso dell'anno 2013, rilevo che, come evidenziato dal governo italiano, il rapporto contrattuale tra operatori economici e

²⁶ Peraltro, secondo il giudice nazionale, il carattere eccezionale di tale misura non fa venir meno la necessità di una risposta alla questione pregiudiziale, dato che l'entità della misura stessa è considerevole e il legislatore nazionale potrebbe adottare una nuova misura identica.

²⁷ V. sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, punti 46 e 47). Più in particolare, il principio di certezza del diritto non esige l'assenza di modifiche legislative, ma impone piuttosto che il legislatore nazionale tenga conto delle situazioni particolari degli operatori economici e preveda, se del caso, degli adattamenti all'applicazione delle nuove norme giuridiche [v. sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, punto 79 nonché la giurisprudenza ivi citata)].

²⁸ V. sentenza del 15 aprile 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a.* (C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 42 nonché la giurisprudenza ivi citata).

²⁹ V., segnatamente, sentenza del 15 aprile 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a.* (C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 43 nonché la giurisprudenza ivi citata).

³⁰ Questi numerosi interventi del legislatore italiano hanno costituito regolarmente l'oggetto di rinvii pregiudiziali da parte dei giudici italiani [v., segnatamente, sentenze del 21 ottobre 1999, *Zenatti* (C-67/98, EU:C:1999:514); del 6 novembre 2003, *Gambelli e a.* (C-243/01, EU:C:2003:597); del 6 marzo 2007, *Placanica e a.* (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133); del 16 febbraio 2012, *Costa e Cifone* (C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80); del 28 gennaio 2016, *Laezza* (C-375/14, EU:C:2016:60); del 20 dicembre 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985); del 19 dicembre 2018, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta* (C-375/17, EU:C:2018:1026), nonché del 2 settembre 2021, *Sisal e a.* (C-721/19 e C-722/19, EU:C:2021:672)].

amministrazioni pubbliche legate al regime di concessione presenta un «carattere dinamico», che permette interventi statali giustificati da obiettivi di interesse pubblico, a maggior ragione nel caso in cui, salva la verifica da parte del giudice del rinvio, la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali persegue effettivamente gli obiettivi della lotta contro la diffusione dei giochi illegali e della protezione delle fasce più deboli della popolazione dinanzi al rischio di dipendenza dal gioco, conformemente a quanto si è esposto ai paragrafi 28 e 29 delle presenti conclusioni.

46. Infine, come fatto valere dal governo italiano, la legge delega, adottata nel corso dell'anno 2014, prevedeva la revisione degli aggi e dei compensi dovuti ai concessionari e agli altri operatori³¹.

47. Pertanto, il prelievo controverso imposto ai concessionari ha costituito, indubbiamente, una modifica a brevissimo termine delle condizioni previste dalle convenzioni di concessione³². Tuttavia, mi sembra che la natura evolutiva e di fatto incerta della normativa in materia di giochi d'azzardo, nonché il carattere temporaneo di tale prelievo e, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, il suo impatto limitato sulla redditività degli investimenti effettuati dai concessionari, facciano sì che l'intervento legislativo in questione sia ben lontano dall'essere eccezionale o imprevedibile al punto da far nascere, nei concessionari, un legittimo affidamento quanto al fatto che le condizioni previste dalle loro convenzioni resteranno immutate³³.

48. In conclusione, ritengo che incomba al giudice del rinvio, tenuto conto dell'insieme degli elementi sopra esposti nonché di qualsiasi altra circostanza pertinente delle controversie sottoposte alla sua cognizione, appurare se i concessionari, in quanto operatori prudenti e avveduti, disponessero di elementi sufficienti che permettevano loro di attendersi che la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali subisse una modifica quale il prelievo controverso.

49. Di conseguenza, propongo di rispondere alla seconda questione dichiarando che il principio della tutela del legittimo affidamento non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale, la quale riduca, per un anno determinato e per importi limitati, l'aggio stipulato in una convenzione di concessione relativa a giochi d'azzardo mediante apparecchi da intrattenimento eroganti vincite in denaro. Spetta però al giudice del rinvio esaminare, nell'ambito di una valutazione concreta dell'insieme delle circostanze pertinenti, se tale principio sia stato rispettato nelle fattispecie di cui ai procedimenti principali.

³¹ Malgrado che tale legge prevedesse la revisione degli aggi e dei compensi in questione secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate dovute ai concessionari, e che – come ho rilevato ai paragrafi 28 e 32 delle presenti conclusioni, e fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio – la normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali non si inserisca nel quadro di una siffatta revisione globale, resta il fatto che il legislatore italiano aveva manifestato l'intenzione di intervenire nuovamente nel settore in questione.

³² A questo proposito, ricordo che, in linea di principio, un operatore economico che 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 nel caso in cui quest'ultima venga effettuata in modo improvviso e imprevedibile, senza lasciargli il tempo necessario per adeguarsi alla nuova situazione normativa [v. sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, punto 87, nonché la giurisprudenza ivi citata)].

³³ Tali circostanze, a mio avviso, riducono anche la necessità di un «periodo di adeguamento», ai sensi della giurisprudenza citata nella nota 32 delle presenti conclusioni.

V. Conclusione

50. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato (Italia) dichiarando quanto segue:

- 1) Una normativa nazionale, la quale riduca una tantum le risorse statali messe a disposizione dei concessionari di giochi d'azzardo mediante apparecchi da intrattenimento eroganti vincite in denaro, costituisce una restrizione della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi, garantite rispettivamente dagli articoli 49 e 56 TFUE, purché essa sia idonea a rendere meno attraente l'esercizio dell'attività dei giochi d'azzardo mediante apparecchi da intrattenimento.

Una restrizione siffatta può nondimeno essere giustificata in virtù di motivi imperativi di interesse generale, purché il giudice nazionale concluda, al termine di una valutazione complessiva delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione e l'attuazione di tale normativa, che essa persegue effettivamente, in maniera coerente e sistematica, obiettivi di interesse generale, come quelli di prevenire la diffusione di giochi illegali e di proteggere le fasce più deboli della popolazione dal rischio di dipendenza dal gioco, tenendo presente che il semplice fatto che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo persegua l'obiettivo del risanamento delle finanze pubbliche non impedisce che tale restrizione possa essere considerata come anzitutto intesa effettivamente alla realizzazione di obiettivi di interesse generale quali quelli sopra indicati e che essa li persegua in maniera coerente e sistematica.

- 2) Il principio della tutela del legittimo affidamento non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale, la quale riduca, per un anno determinato e per importi limitati, l'aggio stipulato in una convenzione di concessione relativa a giochi d'azzardo mediante apparecchi da intrattenimento eroganti vincite in denaro. Spetta però al giudice del rinvio esaminare, nell'ambito di una valutazione concreta dell'insieme delle circostanze pertinenti, se tale principio sia stato rispettato nelle fattispecie di cui ai procedimenti principali.