



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

22 settembre 2022 \*

«Rinvio pregiudiziale – Libertà di stabilimento – Restrizioni – 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»

Nelle cause riunite da C-475/20 a C-482/20,

aventi ad oggetto varie domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con decisioni del 31 agosto 2020, pervenute in cancelleria il 28 settembre 2020, nei procedimenti

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

**Cirsa Italia SpA** (C-476/20),

**Codere Network SpA** (C-477/20),

**Gamenet SpA** (C-478/20),

**NTS Network SpA** (C-479/20),

**Sisal Entertainment SpA** (C-480/20),

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

**Snaitech SpA**, già Snai SpA (C-482/20),

contro

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**,

**Ministero dell’Economia e delle Finanze** (C-475/20, C-477/20),

**Presidenza del Consiglio dei Ministri** (C-475/20, C-477/20, C-481/20),

**IGT Lottery SpA**, già Lottomatica Holding Srl (C-475/20),

**Se. Ma. di Francesco Senese** (C-481/20),

\* Lingua processuale: l’italiano.

con l'intervento di:

**Lottomatica Videolot Rete SpA (C-475/20),**

**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, C-482/20) e a.,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, J. Passer (relatore), F. Biltgen, N. Wahl e M.L. Arastey Sahún, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: C. Di Bella, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 gennaio 2022,

considerate le osservazioni presentate:

- per Admiral Gaming Network Srl e Codere Network SpA, da F. Cardarelli e F. Lattanzi, avvocati;
- per Cirsa Italia SpA e Gamenet SpA, da C. Barreca e F. Tedeschini, avvocati;
- per NTS Network SpA, da C. Barreca, F. Tedeschini e A. Tortora, avvocati;
- per Sisal Entertainment SpA e Snaitech SpA, da A. Lauteri e L. Medugno, avvocati;
- per IGT Lottery SpA e Lottomatica Videolot Rete SpA, da S. Fidanzia e A. Gigliola, avvocati;
- per il Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), da M. Servino, avvocatessa;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P.G. Marrone e G. Palatiello, avvocati dello Stato;
- per la Commissione europea, da L. Armati e L. Malferrari, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 aprile 2022,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, nonché del principio della tutela del legittimo affidamento.

- 2 Queste domande sono state presentate nell'ambito di controversie sorte tra, da un lato, Admiral Gaming Network Srl (causa C-475/20), Cirsa Italia SpA (causa C-476/20), Codere Network SpA (causa C-477/20), Gamenet SpA (causa C-478/20), NTS Network SpA (causa C-479/20), Sisal Entertainment SpA (causa C-480/20) e Snaitech SpA, già Cogetech SpA e Snai SpA (cause C-481/20 e C-482/20), società operanti nel settore dei giochi d'azzardo, e, dall'altro lato, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Italia) (in prosieguo: l'«ADM») 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.

### Contesto giuridico

- 3 Gli articoli da 1 a 3 del decreto legislativo del 14 aprile 1948, n. 496 – Disciplina delle attività di giuoco (GURI n. 118, del 22 maggio 1948), dispongono quanto segue:

«1. L'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato.

2. L'organizzazione e l'esercizio delle attività di cui al precedente articolo sono affidate al Ministero delle finanze il quale può effettuare la gestione o direttamente, o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità. In questo secondo caso, la misura dell'aggio spettante ai gestori e le altre modalità della gestione saranno stabilite in speciali convenzioni (...).

3. I proventi derivanti dall'esercizio delle attività indicate nei precedenti articoli, devono affluire ad un apposito capitolo di entrata del Ministero delle finanze».

- 4 La Repubblica italiana ha affidato la gestione del settore dei giochi all'ADM in virtù dell'articolo 8 del decreto-legge del 24 dicembre 2002, n. 282 – Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità (GURI n. 301, del 24 dicembre 2002).

- 5 L'articolo 110, comma 6, del regio decreto del 18 giugno 1931, n. 773 – Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (supplemento ordinario alla GURI n. 146, del 26 giugno 1931), nella versione applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali (in prosieguo: il «regio decreto del 18 giugno 1931, n. 773»), così dispone:

«Si considerano apparecchi idonei per il gioco lecito:

- a) quelli che, dotati di attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato dal Ministero dell'economia e delle finanze (...) e obbligatoriamente collegati alla rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, (...) si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico (...), nei quali insieme con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, (...), il costo della partita non supera 1 euro, la durata minima della partita è di quattro secondi e che distribuiscono vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina. Le vincite, computate dall'apparecchio in modo

non predeterminabile su un ciclo complessivo di non più di 140.000 partite, devono risultare non inferiori al 75 per cento delle somme giocate. In ogni caso tali apparecchi non possono riprodurre il gioco del poker o comunque le sue regole fondamentali;

b) quelli, facenti parte della rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, (...) che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa. Per tali apparecchi, con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze (...), sono definiti (...):

- 1) il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita;
- 2) la percentuale minima della raccolta da destinare a vincite;
- 3) l'importo massimo e le modalità di riscossione delle vincite;
- 4) le specifiche di immodificabilità e di sicurezza, riferite anche al sistema di elaborazione a cui tali apparecchi sono connessi;
- 5) le soluzioni di responsabilizzazione del giocatore da adottare sugli apparecchi;
- 6) le tipologie e le caratteristiche degli esercizi pubblici e degli altri punti autorizzati alla raccolta di giochi nei quali possono essere installati gli apparecchi di cui alla presente lettera».

6 L'articolo 14 bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 640 – Imposta sugli spettacoli (supplemento ordinario alla GURI n. 292, dell' 11 novembre 1972), stabilisce, riguardo alla gestione di tali apparecchi, che essi devono essere obbligatoriamente collegati ad una rete telematica dell'amministrazione creata a questo scopo, e che «[e]ntro il 30 giugno 2004 sono individuati, con procedure ad evidenza pubblica nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, uno o più concessionari [della rete suddetta]», tenendo presente che i concessionari gestiscono la rete e gli apparecchi di loro pertinenza collegati a tale rete, a fronte della percezione di un compenso.

7 In conformità della disposizione suddetta, è stata indetta mediante un bando di gara una procedura per la selezione di concessionari (GURI n. 95, serie speciale n. 5, del 12 agosto 2011), il cui punto II 1.5 dispone, in merito al compenso del concessionario, quanto segue:

«(...) Per effetto delle attività affidate in concessione il concessionario ha l'obbligo di mettere a disposizione dell'erario e [dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS)] le somme previste a titolo di PREU [Prelievo unico a beneficio dell'erario], di canone di concessione e di deposito cauzionale in quota percentuale rispetto alla raccolta di gioco. Al concessionario è riconosciuto un compenso quale differenza tra l'importo derivante dalla raccolta di gioco e le predette somme 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».

8 L'articolo 14 della 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), nella versione applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali (in prosieguo: la «legge dell' 11 marzo 2014, n. 23»), recita:

«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 temperamento 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;

(...).

9 L'articolo 1, comma 649, della 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»), ha imposto un prelievo annuale di EUR 500 milioni sulle risorse statali messe a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e degli altri operatori incaricati della gestione di giochi e della raccolta delle puntate per conto dello Stato. Tale disposizione è formulata nei seguenti termini:

«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 11 marzo 2014, n. 23, 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 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'[ADM] 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'[ADM], 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».

10 Con il decreto del 15 gennaio 2015, n. 388, prot. n. 4076/RU, del Direttore dell'ADM, è stato stimato il numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014 e sono state liquidate le somme dovute di conseguenza, attraverso una ripartizione dell'onere del prelievo in misura proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario. Ai sensi dell'articolo 3 di tale decreto, ciascun concessionario doveva versare il 40% della propria quota entro il 30 aprile 2015, e il 60% entro il 31 ottobre 2015.

11 L'articolo 1, commi 920 e 921, della legge del 28 dicembre 2015, 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»), abrogando l'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, ha limitato la portata di tale disposizione, e dunque il prelievo, all'anno 2015 (in prosieguo: il «prelievo del 2015»). Tale disposizione è così formulata:

«920. Il comma 649 dell'articolo 1 della [legge di stabilità per il 2015] è abrogato».

«921. Il comma 649 dell'articolo 1 della [legge di stabilità per il 2015] 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 regio decreto del 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».

### **Procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

12 Le ricorrenti di cui ai procedimenti principali sono società operanti nel settore del gioco mediante gli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6, del regio decreto del 18 giugno 1931, n. 773. Tali società sono state selezionate come concessionari della rete di raccolta delle giocate per conto dello Stato al termine della procedura di selezione menzionata al punto 7 della presente sentenza. Ciascuna di esse ha presentato un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia), inteso all'annullamento del decreto del 15 gennaio 2015, n. 388, a motivo del fatto che tale provvedimento ridurrebbe in maniera rilevante il loro margine di profitto e sarebbe illegittimo in quanto le disposizioni da esso attuate violerebbero il diritto dell'Unione o la Costituzione italiana.

13 Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sottoposto alla Corte costituzionale (Italia) una questione di costituzionalità dell'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, che ha istituito il prelievo annuale. Con sentenza dell'8 maggio 2018, n. 125, detto giudice costituzionale ha rinviato tale questione al Tribunale amministrativo regionale del Lazio in ragione della modifica legislativa intervenuta, in corso di causa, ad opera dell'articolo 1, commi 920 e 921, della legge di stabilità per il 2016.

- 14 Alla luce di tale modifica legislativa, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha ritenuto che fossero venuti meno i propri dubbi circa la costituzionalità e la conformità al diritto dell'Unione della disciplina in questione, e ha respinto nel merito i ricorsi delle ricorrenti nei procedimenti principali.
- 15 Queste ultime hanno proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato (Italia).
- 16 Il giudice del rinvio dubita della compatibilità delle disposizioni legislative nazionali in questione con il diritto dell'Unione.
- 17 In primo luogo, la misura imposta dall'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, come abrogato e interpretato dall'articolo 1, commi 920 e 921, della legge di stabilità per il 2016, avrebbe avuto come effetto che le ricorrenti di cui ai procedimenti principali hanno subito un prelievo economico. Si tratterebbe di una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE. Il prelievo del 2015 avrebbe avuto un effetto retroattivo, nel senso che sarebbe stato imposto nel 2015 e avrebbe colpito i redditi realizzati nel 2014.
- 18 Il giudice del rinvio dubita che il prelievo del 2015 possa considerarsi ispirato da ragioni imperative di interesse generale. Infatti, la sua adozione sembrerebbe essere stata motivata esclusivamente dalla necessità economica di incrementare gli introiti fiscali dello Stato, come risulta dall'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, il quale mette in evidenza che tale prelievo aveva come obiettivo il «concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica».
- 19 In secondo luogo, il prelievo del 2015 sembrerebbe essere stato adottato in violazione del principio della tutela del legittimo affidamento. Tale misura avrebbe avuto un impatto sui rapporti concessori in corso. Essa avrebbe considerevolmente aggravato le condizioni economiche di questi ultimi e sarebbe stata imprevedibile per un imprenditore prudente e avveduto.
- 20 È alla luce di tali circostanze che il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
  - «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 aggr 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».

## **Procedimento dinanzi alla Corte**

- 21 Mediante una richiesta di chiarimenti in data 16 novembre 2020, la Corte ha invitato il giudice del rinvio a precisare la propria posizione in merito ad alcuni aspetti suscettibili di determinare la ricevibilità delle sue domande di pronuncia pregiudiziale.
- 22 Con atto del 17 dicembre 2020, il giudice del rinvio ha risposto alla richiesta suddetta facendo presente, in sostanza, anzitutto, che le ricorrenti di cui ai procedimenti principali si sarebbero viste attribuire le concessioni in questione nell'ambito di una procedura di gara aperta a tutte le imprese dell'Unione. Inoltre, se è pur vero che tutte le ricorrenti di cui ai procedimenti principali sono società italiane, quattro di esse sono interamente controllate da società di altri Stati membri. Almeno un'impresa di un altro Stato membro è il gestore incaricato della raccolta delle giocate mediante una stabile organizzazione situata in Italia. Infine, la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento causata dal prelievo del 2015 avrebbe generato una discriminazione alla rovescia nei confronti dei concessionari colpiti da tale prelievo, a vantaggio di tutti gli operatori di giochi analoghi praticati on line, tra i quali numerose imprese di altri Stati membri dell'Unione europea. Tale prelievo pregiudicherebbe dunque in maniera indiretta, o addirittura diretta, il risultato finanziario di società di altri Stati membri operanti sul mercato italiano dei giochi.
- 23 Con decisione del 26 gennaio 2021, il presidente della Corte ha riunito le presenti cause ai fini della fase scritta e di quella orale del procedimento, nonché ai fini della sentenza.

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### *Sulla ricevibilità*

- 24 Nelle sue osservazioni scritte, la Commissione europea ha espresso dei dubbi riguardo all'utilità delle questioni sollevate ai fini della soluzione delle controversie di cui ai procedimenti principali a seguito dell'abrogazione della legge di stabilità per il 2015.
- 25 A questo proposito, occorre ricordare che, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se la questione sollevata verte sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in linea di principio, è tenuta a statuire. Il rifiuto di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione richiesta del diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte [sentenza del 23 novembre 2021, IS (Illegittimità dell'ordinanza di rinvio), C-564/19, EU:C:2021:949, punti 60 e 61 nonché la giurisprudenza ivi citata].
- 26 Orbene, nel caso di specie, occorre rilevare che l'articolo 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 considerato nelle questioni pregiudiziali, pur essendo stato abrogato nel 2016 ed essendo dunque applicabile unicamente nel 2015, costituisce, ancorché nel testo quale interpretato



retroattivamente dall'articolo 1, commi 920 e 921, della legge di stabilità per il 2016, il fondamento del prelievo del 2015. Oltre a ciò, l'eventuale accertamento del fatto che tale disposizione avrebbe pregiudicato le libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE sarebbe idoneo a portare il giudice del rinvio a constatare l'illegittimità di detto prelievo. Pertanto, non risulta che l'interpretazione del diritto dell'Unione sollecitata sia priva di rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto delle controversie di cui ai procedimenti principali o che il problema sia di natura ipotetica.

- 27 Dal canto suo, il governo italiano ha contestato la ricevibilità della prima questione sollevata, sostenendo che il giudice del rinvio, in violazione dell'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, non ha esposto le ragioni per le quali la riduzione degli aggi e dei compensi potrebbe violare gli articoli 49 e 56 TFUE in quanto verrebbe effettuata unicamente nei confronti degli operatori di giochi praticati mediante apparecchi da gioco, e non nei riguardi degli altri operatori del settore dei giochi in Italia, né ha fornito al riguardo una valutazione comparativa di queste diverse categorie di operatori che permetta di valutare la disparità di trattamento così lamentata.
- 28 A questo proposito, occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 94, lettere a) e c), del regolamento di procedura, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve contenere segnatamente «un'illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia nonché dei fatti rilevanti, quali accertati dal giudice del rinvio o, quanto meno, un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni», così come «l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale».
- 29 Tuttavia, in considerazione dello spirito di cooperazione che presiede ai rapporti fra i giudici nazionali e la Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale, l'assenza di talune constatazioni preliminari da parte del giudice del rinvio non conduce necessariamente all'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale o di una delle questioni sollevate in tale domanda qualora la Corte, alla luce degli elementi risultanti dal fascicolo, ritenga di essere in grado di fornire una risposta utile al giudice del rinvio (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2020, *Elme Messer Metalurgs*, C-743/18, EU:C:2020:767, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata).
- 30 Nel caso di specie, anche se sarebbe stato certo auspicabile che il giudice del rinvio esponesse in maniera più dettagliata le ragioni che l'hanno indotto a ritenere che le disposizioni del diritto dell'Unione costituenti l'oggetto della sua prima questione potessero essere state violate nel caso di specie, si deduce dalle informazioni contenute nelle domande di pronuncia pregiudiziale che soltanto i titolari di concessioni di gestione dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco e i loro partner contrattuali a valle, e non gli altri soggetti operanti nel settore dei giochi, come gli operatori di giochi on line, sono interessati dal prelievo del 2015. Pertanto, né l'assenza di un'identificazione e di una descrizione precise, da parte del giudice del rinvio, delle diverse altre categorie di operatori del settore dei giochi, né la mancanza di spiegazioni più circostanziate, da parte del medesimo giudice, idonee a permettere di stabilire in quale misura una siffatta limitazione incidente sull'ambito di applicazione del suddetto prelievo possa avere un ruolo nel decidere se, nel caso di specie, occorra constatare una violazione delle disposizioni degli articoli 49 e 56 TFUE, ostano ad una sufficiente comprensione del contesto nel quale si inscrivono le domande del giudice del rinvio e dei collegamenti che possono sussistere tra le citate disposizioni del diritto dell'Unione e la normativa in discussione nei procedimenti principali, e neppure precludono alla Corte di fornire al giudice summenzionato talune

indicazioni minime atte a guidarlo nell'applicazione che esso potrebbe, eventualmente, essere chiamato a fare delle suddette disposizioni nel contesto delle cause oggetto della sua cognizione nei procedimenti principali.

- 31 Ne consegue che le questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato sono ricevibili.

### *Nel merito*

#### *Sulla prima questione*

- 32 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.
- 33 Occorre ricordare che, 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, sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata).
- 34 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 EUR 500 milioni 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.
- 35 Inoltre, risulta segnatamente dalle precisazioni contenute al punto 22 della presente sentenza che, tra i concessionari interessati dal prelievo del 2015, figurano società italiane controllate da società stabilite in altri Stati membri.
- 36 A questo proposito, occorre ricordare che 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 (sentenza del 21 dicembre 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata).

- 37 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 (sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata).
- 38 Al contrario, 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.
- 39 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.
- 40 Orbene, occorre ricordare che anche una restrizione di modesta portata o di importanza minore di una libertà fondamentale è, in linea di principio, vietata dal Trattato FUE (sentenza del 3 dicembre 2014, De Clercq e a., C-315/13, EU:C:2014:2408, punto 61 e la giurisprudenza ivi citata).
- 41 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.
- 42 A questo proposito, occorre invero ricordare, anzitutto, che, 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 (sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 34).
- 43 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, sentenze del 26 maggio 2016, NN (L) International, C-48/15, EU:C:2016:356, punto 47, e del 9 settembre 2021, Real Vida Seguros, C-449/20, EU:C:2021:721, punto 38]. La Corte 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 (sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, 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.

- 44 Orbene – salva verifica da parte del giudice del rinvio – dai fascicoli a disposizione della Corte nelle presenti cause 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.
- 45 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, sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punti da 39 a 41).
- 46 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.
- 47 Soltanto nel caso in cui si constati una siffatta restrizione della libertà suddetta si pone la questione di un'eventuale giustificazione di tale restrizione.
- 48 Quanto a tale giustificazione, occorre ricordare 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. 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 (sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata).
- 49 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 per quanto riguarda, segnatamente, la loro giustificazione sulla base di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità (sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, 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 (sentenza del 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 48 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 50 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».

- 51 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».
- 52 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».
- 53 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.
- 54 Orbene, 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, sentenze del 21 ottobre 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punto 36, nonché del 6 novembre 2003, Gambelli e a., C-243/01, EU:C:2003:597, 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 (sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 60 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 55 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.
- 56 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.
- 57 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 ricordato al punto 52 della presente sentenza, 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 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. Occorre inoltre ricordare, in tale contesto, 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, sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punto 64 nonché la giurisprudenza ivi citata).

- 58 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.

### *Sulla seconda questione*

- 59 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.
- 60 In via preliminare, e per quanto riguarda l'applicabilità del suddetto principio, occorre ricordare che, 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 Trattato FUE, 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, sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punti 74 e 75 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 61 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 ricordata al punto 57 della presente sentenza, esso sarà tenuto, in tale contesto, a tener conto altresì delle prescrizioni scaturenti dal principio della tutela del legittimo affidamento.
- 62 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 [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].

- 63 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, sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punto 78 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 64 A questo proposito, la Corte 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. sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punto 87).
- 65 Spetta al giudice del rinvio esaminare se una normativa nazionale sia conforme al principio della tutela del legittimo affidamento, tenendo presente che la Corte, 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 [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].
- 66 A questo proposito, occorre rilevare che il punto II 1.5 del bando di gara menzionato al punto 7 della presente sentenza 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».
- 67 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 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.
- 68 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.
- 69 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.

- 70 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.
- 71 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. 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.
- 72 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.

### **Sulle spese**

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

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

- 1) 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.**



**2) 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.**

Prechal

Passer

Biltgen

Wahl

Arastey Sahún

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 settembre 2022.

Il cancelliere

A. Calot Escobar

Il presidente della Seconda Sezione

A. Prechal