

La pronuncia di una Corte costituzionale non può incidere sull'obbligo dei giudici di ultima istanza di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia

di Sofia Felicioni

Title: A judgment of a Constitutional Court can not affect the duty of a national court of last instance to refer a question for a preliminary ruling to the Court of Justice

Keywords: Actions for annulment; principle of solidarity; relocation.

1. – Il 20 dicembre 2017 la Prima Sezione della Corte di Giustizia ha definito con sentenza la causa C-322/16, avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale con la quale il Consiglio di Stato (Italia) ha prospettato all'attenzione del giudice europeo due distinte questioni. In particolare, con la prima questione è stato chiesto alla Corte se l'articolo 267, paragrafo 3, del TFUE possa essere interpretato nel senso di escludere la sussistenza, in capo a un organo giurisdizionale di vertice di uno Stato membro, dell'obbligo di sottoporre alla Corte stessa una questione di interpretazione tramite rinvio pregiudiziale, nel caso in cui, nel corso del medesimo giudizio *a quo*, la Corte costituzionale di quello Stato abbia valutato la legittimità della disciplina nazionale contestata utilizzando un parametro interno sostanzialmente coincidente con le norme di diritto dell'Unione che andrebbero a costituire l'oggetto della questione interpretativa da sottoporre all'attenzione della giurisdizione europea. In via subordinata, nell'eventualità che la questione di interpretazione dell'articolo 267, paragrafo 3, TFUE venisse risolta nel senso di ritenere sussistente l'obbligo di rinvio pregiudiziale, il Consiglio di Stato ha chiesto alla Corte di Giustizia di chiarire se il principio generale del legittimo affidamento, le disposizioni e i principi sanciti dagli articoli 26 (mercato interno), 49 (diritto di stabilimento), 56 (libertà di prestazione dei servizi) e 63 (libertà di circolazione di capitali) del TFUE, nonché dall'articolo 16 (libertà d'impresa) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, ostino all'adozione e all'applicazione di una normativa nazionale che stabilisce, attraverso un atto integrativo della convenzione già in essere, nuovi requisiti e obblighi anche a carico di soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito.

2. – Le questioni pregiudiziali che il giudice amministrativo italiano, con ordinanza n. 2334 del 1° giugno 2016, ha prospettato alla Corte di Giustizia hanno tratto la propria origine dal contenzioso nazionale che ha visto la Global Starnet Ltd contrapporsi al Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (d'ora in avanti AAMS).

Già concessionaria dell'AAMS per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento, la società Global Starnet Ltd – allora B Plus Giocolegale Ltd – aveva partecipato al programma, istituito dal decreto legge n. 39/2009 all'articolo 12, comma 1, lettera l), di «concreta sperimentazione e [...] avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto attraverso videoterminali in ambienti dedicati», ed, essendo stata autorizzata a installare i videoterminali in questione dietro versamento delle somme stabilite all'articolo 1, comma 1, della relativa legge di conversione (n. 77/2009), aveva acquisito il diritto di proseguire nella concessione senza alcuna soluzione di continuità, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, lettera a), del decreto legge n. 6778/2009. Al fine di assicurare che la fase di sperimentazione e avvio a regime di cui al citato articolo 12, comma 1, lettera l), del decreto legge n. 39/2009 giungesse a buon fine, quest'ultima norma aveva, infatti, prospettato due diverse modalità di affidamento in concessione della rete per la gestione telematica del gioco lecito: la prima, indirizzata alle società già concessionarie al tempo dell'entrata in vigore della normativa *de qua*, subordinava il riconoscimento del diritto alla prosecuzione della concessione alla proposizione di una tempestiva richiesta di affidamento e alla intervenuta autorizzazione a installare i detti videoterminali; la seconda, finalizzata a consentire l'affidamento a ulteriori operatori di gioco, prevedeva che i medesimi venissero sottoposti a una selezione operata sulla base dei requisiti definiti dall'amministrazione competente.

Senonché, la successiva legge di stabilità per il 2011 – vale a dire la n. 220/2010 – ha introdotto delle nuove prescrizioni in merito ai rapporti concessori, sia costituiti che costituendi, andando, così, ad aggravare le condizioni che la Global Starnet Ltd avrebbe dovuto rispettare per poter beneficiare delle concessioni per l'organizzazione e la gestione telematica dei giochi pubblici. E proprio sulla scorta delle statuizioni di cui alla legge n. 220/2010 l'AAMS ha adottato il decreto contenente la determinazione dei requisiti richiesti per l'attività di gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento, nonché indetto il bando di gara per l'affidamento in concessione della realizzazione e conduzione della relativa rete di gestione.

Avendo il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, adito dall'allora B Plus Giocolegale Ltd per ottenere l'annullamento dei due atti amministrativi in questione, accolto solo in parte i motivi del ricorso promosso dalla società concessionaria, quest'ultima ha impugnato la sentenza di primo grado innanzi al Consiglio di Stato, facendo valere la presunta violazione – avvenuta ad opera della legge n. 220/2010 – degli articoli 3, 41 e 42 della Costituzione italiana, nonché eccependo la lesione – operata dalla medesima legge – dei principi del legittimo affidamento, di parità di trattamento e di quelli, facenti capo all'ordinamento dell'Unione e alla CEDU, che impongono la soppressione di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione dei beni e alla libera prestazione dei servizi.

Pur avendo parzialmente accolto il ricorso prospettato, nei termini ora brevemente riportati, dalla Global Starnet Ltd – statuendo che, nel caso di specie, non fosse necessario procedere all'affidamento di una nuova concessione mediante gara e riconoscendo, così, alla società appellante il diritto alla prosecuzione del rapporto senza soluzione di continuità – il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover sollevare un incidente di costituzionalità innanzi alla Consulta, sottoponendole la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 79, della legge n. 220/2010, oltre che dei precedenti commi 77 e 78, in quanto da esso richiamati, in relazione al parametro costituito dagli articoli 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, della Costituzione. La Corte costituzionale, definendo la questione con la sentenza n. 56 del 2015, ha escluso che le disposizioni normative contestate contrastino con il parametro di giudizio invocato dal giudice remittente, dichiarando, tra l'altro, che la certezza del diritto e il principio del legittimo affidamento sono valori sì tutelati dalla Costituzione italiana, ma non in termini assoluti e, dunque, inderogabili, risultando, al contrario, ammissibile che

delle posizioni consolidate vengano incise negativamente da interventi normativi giustificati da sopravvenuti obiettivi di interesse pubblico, ferma restando l'insopprimibile necessità che la detta incisione risulti proporzionata agli interessi perseguiti.

Continuando a nutrire dei dubbi in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa nazionale giudicata non incostituzionale dalla Consulta, il Consiglio di Stato, sollecitato dalla parte ricorrente, ha provveduto nuovamente a sospendere il procedimento principale, sottoponendo all'attenzione della Corte di Giustizia, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, due questioni pregiudiziali.

3. – Con la prima questione, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di Lussemburgo di chiarire la portata interpretativa del medesimo articolo 267, paragrafo 3, del TFUE, domandandole se, dalla lettura della disposizione di cui trattasi, sia legittimo ricavare l'esclusione dell'obbligo – altrimenti sussistente in capo a un organo giurisdizionale di vertice – di rinviare alla Corte stessa una questione di interpretazione del diritto dell'Unione in via pregiudiziale, laddove, nel corso del giudizio nazionale innanzi ad esso pendente, la Corte costituzionale di quello Stato membro abbia avuto l'occasione di valutare la legittimità delle norme interne contestate raffrontandole a un parametro, pure esso di diritto interno, di contenuto sostanzialmente analogo alle pertinenti norme euro-unitarie.

Concordando con le conclusioni presentate sul punto dall'avvocato generale Nils Wahl, la Corte ha ritenuto di dover rispondere negativamente a tale questione, sottolineando quanto l'efficacia di quel sistema di cooperazione tra essa e i giudici nazionali, che è rappresentato dal meccanismo di rinvio pregiudiziale, insieme con il principio del primato del diritto dell'Unione risulterebbero frustrati laddove si ritenesse di poter limitare la libertà di quelli di prospettare alla sua attenzione qualsiasi questione pregiudiziale essi ritengano necessaria. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, i giudici nazionali godono della più ampia facoltà di invocarla per la soluzione di questioni, vertenti sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione, che siano sorte nel corso di controversie innanzi ad essi pendenti e sulle quali abbiano la necessità di pronunciarsi (sentenze *Cartesio*, C-210/06, punto 88; *Melki e Abdeli*, C-188/10 e C-189/10, punto 41).

In particolare, il fatto che, all'interno del singolo ordinamento, i giudici comuni siano tenuti a sottoporre le disposizioni normative nazionali di sospetta incostituzionalità al sindacato del giudice costituzionale, non li priva della facoltà, né tanto meno li esime dall'obbligo, di richiedere l'intervento del giudice europeo ai sensi dell'articolo 267 TFUE, in quanto, diversamente opinando, si andrebbe a compromettere irrimediabilmente la stessa efficacia del diritto dell'Unione, oltre che a tradire gli intenti perseguiti dal medesimo procedimento di rinvio pregiudiziale (sentenze *Mecanarte*, C-348/89, punti 39, 45 e 46; *Melki e Abdeli*, punto 45; *A*, C-112/13, punto 38; *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, punto 34). È evidente, infatti, che la finalità di assicurare l'uniforme interpretazione del diritto dell'Unione, alla quale il meccanismo di cui all'articolo 267 TFUE tende, verrebbe quantomeno ostacolata, nel suo raggiungimento, laddove i giudici nazionali non fossero liberi di sottoporre alla Corte di Giustizia le questioni interpretative con le quali dovessero scontrarsi nell'espletamento della funzione che gli è propria, rimanendo vincolati alle valutazioni a proposito formulate da altri organi giurisdizionali. Al fine di evitare che, all'interno dell'Unione e tra gli Stati che la compongono, si producano delle divergenze giurisprudenziali su questioni di diritto euro-unitario è, perciò, fondamentale che tutti i giudici nazionali preservino la piena facoltà – nei casi in cui manchino gli estremi per il configurarsi di un vero e proprio obbligo – di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo, specialmente laddove ritengano che le valutazioni operate da un organo giurisdizionale superiore possano

indurli a pronunciare una decisione contraria al diritto Ue (sentenze *Elchinov*, C-173/09, punto 27; *Križan*, C-416/10, punto 68).

Nel caso del Consiglio di Stato italiano, in particolare, l'attivazione del procedimento di cui all'articolo 267 TFUE non si configurerebbe nei termini di una facoltà, bensì in quelli di un obbligo, trattandosi di un giudice di ultima istanza contro le cui decisioni non è possibile esperire alcun ricorso giurisdizionale di diritto interno. Come la medesima Corte ha affermato a partire dal caso *Cilfit*, infatti, al di là delle ipotesi in cui la corretta applicazione del diritto euro-unitario si imponga in modo così evidente da non lasciar spazio ad alcun ragionevole dubbio in merito alla soluzione da assegnare alla questione controversa, il giudice le cui decisioni non siano impugnabili secondo l'ordinamento interno è tenuto ad adempiere il suo obbligo di rinvio tutte le volte in cui si trovi a nutrire dei dubbi in merito alla validità o all'interpretazione del diritto dell'Unione (sentenza *Cilfit e a.*, 283/81, punto 16), a meno che la soluzione ricercata non risulti da una giurisprudenza costante della Corte di Giustizia formatasi sul punto e sempre che non vengano riscontrati dei profili di identità materiale tra la questione dibattuta ed altri quesiti, sollevati in precedenza in relazione a fattispecie analoghe e già decisi dalla Corte in via pregiudiziale.

Su questo stato dei fatti, peraltro, non può incidere in alcun modo la circostanza per cui, come nel caso di specie, un giudice costituzionale si sia pronunciato dichiarando la compatibilità della normativa interna oggetto di contestazione con la Costituzione, non rilevando a tal fine il fatto che il parametro, prettamente nazionale, utilizzato dalla Corte nel suo giudizio vada sostanzialmente a coincidere con delle norme di diritto Ue. In effetti, nonostante le connessioni che, su diversi livelli, legano gli Stati membri all'Unione siano molto intime, non può disconoscersi l'evidenza della separatezza e della autonomia che caratterizza i rispettivi ordinamenti, il che rende difficilmente configurabile la possibilità che una Corte costituzionale nazionale, attraverso un'opera di interpretazione del diritto interno, possa contribuire a chiarire delle questioni interpretative che involgono il diritto dell'Unione europea.

Per queste ragioni, la Corte di Giustizia ha ritenuto di statuire, in risposta alla prima delle due questioni pregiudiziali prospettate, che l'aver il giudice costituzionale di un dato ordinamento dichiarato una normativa nazionale conforme a Costituzione, utilizzando un parametro interno nella sostanza sovrapponibile alle pertinenti norme euro-unitarie, non produce alcuna incidenza rispetto all'obbligo che, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, i giudici di ultima istanza hanno di prospettare alla Corte stessa una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione.

4. – Attraverso la seconda questione, la Corte di Lussemburgo è stata chiamata a valutare nel merito la compatibilità dell'articolo 1, paragrafo 78, lettera b), punti 4, 8, 9, 17, 23 e 25, della legge n. 220/2010 con il principio generale del legittimo affidamento, nonché con le disposizioni e i principi sanciti dagli articoli 26, 49, 56 e 63 del TFUE e dall'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Le norme nazionali oggetto di censura sono quelle attraverso le quali il legislatore italiano ha assoggettato a ulteriori obblighi non solo i nuovi concessionari, ma pure i titolari delle concessioni già in corso, imponendogli in particolare sei nuove condizioni per l'esercizio della loro attività: il mantenimento, per l'intera durata della concessione, di un certo rapporto di indebitamento (punto n. 4); la sottoposizione ad autorizzazione preventiva da parte dell'AAMS, a pena di decadenza dalla concessione, delle operazioni implicanti mutamenti soggettivi del concessionario, dei trasferimenti di partecipazioni suscettibili di comportare un certo grado di riduzione dell'indice di solidità patrimoniale del concessionario medesimo, nonché degli atti di destinazione del surplus di profitti generato tramite l'esercizio di certe attività a scopi diversi dagli investimenti legati alle attività oggetto di concessione (punti nn. 8, 9, 17); la definizione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di effettività, di sanzioni, previste a titolo di penali di entità

graduabile in funzione della gravità dell'inadempimento, a fronte della violazione delle clausole della convenzione che siano imputabili al concessionario, anche a titolo di colpa (punto n. 23); l'obbligo, per il concessionario uscente, di proseguire nell'ordinaria amministrazione delle attività oggetto di concessione fino al trasferimento delle stesse al nuovo concessionario (punto n. 25).

Secondo l'opinione della società ricorrente, le disposizioni contestate – dal momento che impongono delle prescrizioni riguardanti l'attività di gestione concreta dell'impresa (punti nn. 4, 17, 25), sottopongono delle operazioni implicanti mutamenti soggettivi dei concessionari e di trasferimento delle partecipazioni ad autorizzazione preventiva dei pubblici poteri, pena la perdita dello *status* di concessionario (punti nn. 8 e 9) e definiscono unilateralmente le sanzioni da infliggere nel caso di inadempimento delle clausole della convenzione accessiva alla concessione (punto n. 23) – si porrebbero in contrasto con la libertà di stabilimento delle imprese negli Stati membri, con il diritto alla libera prestazione dei servizi e con il divieto di restrizioni ai movimenti di capitali tra i Paesi dell'Unione. Per di più, l'applicazione estesa anche ai concessionari già attivi nel mercato dei requisiti introdotti dalla legge n. 220/2010 determinerebbe la vanificazione degli investimenti da questi operati al fine di ottenere la prosecuzione del rapporto ai sensi dell'articolo 21, comma 7, del decreto legge n. 78/2009, imponendogli un sacrificio patrimoniale che ostacolerebbe l'esercizio delle attività da parte dei prestatori di servizi già stabilitisi in Italia e che rappresenterebbe, peraltro, una irragionevole violazione del loro affidamento nella certezza della propria posizione giuridica.

Conformandosi al filone giurisprudenziale secondo cui, laddove una misura nazionale vada ad incidere contemporaneamente su una molteplicità di libertà fondamentali, la Corte è tenuta, in linea di principio, a esaminarla solo con riguardo alla libertà che, tra tutte quelle coinvolte e alla luce delle circostanze specifiche del caso, risulti essere quella primaria, alla quale tutte le altre possono essere ricondotte (sentenze *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, C-42/07, punto 47; *Attanasio Group*, C-384/08, punto 40), il giudice europeo ha proceduto a valutare la conformità della normativa contestata esclusivamente rispetto agli articoli 49 e 56 TFUE, all'articolo 16 della Carta di Nizza (salvo, poi, ritenere non necessario un esame separato della libertà d'impresa) e al principio della tutela del legittimo affidamento.

Ricordando – in virtù di un costante indirizzo giurisprudenziale – che «tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 TFUE e 56 TFUE» rappresentano delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi (sentenza *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, C-463/13, punto 45), la Corte ha rinvenuto nell'articolo 1, paragrafo 78, lettera b), punti 4, 8, 9, 17, 23 e 25, della legge n. 220/2010 gli estremi di tale qualificazione, essendo le condizioni contemplate dalla normativa richiamata effettivamente idonee a impedire ai soggetti già concessionari di far fruttare il loro precedente investimento. Nella specie, però, dal momento che le riscontrate restrizioni riguardano una disciplina – quale è quella dei giochi d'azzardo – che rifugge da un'opera di armonizzazione a livello europeo, essendo profonde le divergenze di ordine morale, religioso e culturale che, in tale ambito, dividono gli Stati membri, il giudice dell'Unione ha riconosciuto, in capo a questi ultimi, la sussistenza di un ampio potere discrezionale in ordine alla scelta degli obiettivi perseguibili mediante la medesima disciplina. Obiettivi che, in ogni caso, debbono «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» (punto 40).

Procedendo secondo il consueto schema di analisi trifasico applicato in materia, la Corte di Giustizia – dopo aver verificato che le disposizioni controverse potessero, in effetti, configurare delle restrizioni alle libertà di cui agli articoli 49 e 56 TFUE – ha, dunque, ritenuto indispensabile esaminare la *ratio* delle norme oggetto di censura, individuando gli interessi pubblici a tutela dei quali il legislatore italiano ha inteso

assoggettare i futuri concessionari, così come gli attuali titolari di concessioni, a nuovi obblighi. Invero, rinvenendo gli obiettivi perseguiti dalle disposizioni in questione nell'esigenza di migliorare la solidità patrimoniale dei concessionari, di rafforzarne l'affidabilità e l'onorabilità nonché di contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore, la Corte – sulla scorta di quanto da essa stessa sistematicamente dichiarato in precedenza – non ha avuto dubbi nel ritenere che simili finalità possano costituire dei motivi imperativi di interesse generale capaci di giustificare la restrizione di libertà fondamentali quali quelle sancite dagli articoli 49 e 56 del TFUE e dall'articolo 16 della Carta di Nizza, rimettendo, in ogni caso, al giudice del rinvio il compito di procedere a tali verifiche attraverso una valutazione globale di tutte le circostanze del caso.

Alla stessa conclusione la Corte è giunta rispetto alla verifica dell'idoneità delle misure restrittive previste dalla normativa contestata a conseguire gli obiettivi ad esse sottesi senza, tuttavia, andare oltre quanto è strettamente necessario per il loro raggiungimento, rientrando l'accertamento della proporzionalità delle misure in questione fra le competenze del giudice del rinvio, il quale è tenuto a procedere in tal senso tenendo conto delle indicazioni fornite dalla Corte medesima (sentenze *Politanò*, C-225/15, punto 49; *Laezza*, C-375/14, punto 37; *Digibet e Albers*, C-156/13, punto 40). Nella prospettiva di segnare gli argini del giudizio nazionale, la Corte ha ribadito l'utilità delle misure normative oggetto di pronuncia ai fini della realizzazione degli obiettivi dalle stesse perseguiti, evidenziandone i profili di compatibilità con il diritto dell'Unione. Indicazioni più puntuali sono state suggerite con riferimento alla misura stabilita dall'articolo 1, paragrafo 78, lettera b), punto 23, della legge n. 220/2010, la cui proporzionalità il giudice nazionale è tenuto a valutare tenendo conto, «in particolare, della natura e della gravità dell'infrazione che detta sanzione mira a punire, nonché delle modalità di determinazione dell'importo di tale sanzione» (punto 61).

Infine, il giudice di Lussemburgo ha valutato la rispondenza della normativa interna oggetto di contestazione al principio della tutela del legittimo affidamento; principio che, secondo il giudice *a quo*, sarebbe stato presumibilmente violato da atti, quali quelli impugnati nel procedimento principale, che, incidendo in senso peggiorativo sulla posizione giuridica dei preesistenti concessionari, avrebbero trascurato di considerare e tutelare le loro legittime aspettative e, per l'appunto, il loro legittimo affidamento nella permanenza di un determinato assetto regolatorio.

Nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, il principio del legittimo affidamento – che «costituisce il corollario del principio della certezza del diritto, [il quale] esige che le norme giuridiche siano chiare e precise, ed è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario» (sentenza *Duff*, C-63/93, punto 20) – gode di piena legittimazione giuridica, nonostante l'assenza di una base normativa esplicita di riferimento. È proprio attraverso l'opera creativa della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado, infatti, che ne è stata sancita, prima, l'appartenenza all'ordinamento comunitario (sentenza *Töpfer*, C-112/77) e che gli è stata riconosciuta, poi, la natura di principio fondamentale (sentenza *Dürbeck*, C-112/80), al quale la giurisprudenza europea – perlopiù traendo ispirazione dall'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale tedesca – ha conferito una portata applicativa decisamente ampia. Nonostante l'ampiezza del suo raggio di applicazione – che si estende fino a riguardare, oltre agli atti amministrativi, anche quelli legislativi, operando peraltro non solo nell'ambito dei rapporti che legano gli Stati membri tra di loro o alle istituzioni euro-unitarie, ma anche nelle relazioni tra queste ultime e i cittadini dell'Unione –, l'affidamento legittimo non può che ricevere una tutela, per così dire, flessibile, costituendo la sua protezione il risultato della ponderazione tra interessi contrapposti ed essendo necessario, perciò, determinare caso per caso il punto di equilibrio tra le varie esigenze coinvolte.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte, il presupposto fondamentale dell'operatività del principio di cui si discute è, in ogni caso, rappresentato dal fatto che

«rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, siano state fornite all'interessato dalle autorità competenti dell'Unione» (sentenza *HGA e a./Commissione*, da C-630/11 P a C-633/11 P, punto 132) e che le aspettative che ne derivano siano state vanificate da un'istituzione europea o da altro organismo operante nelle vesti di agente dell'Ue, non potendo, in caso contrario, ravvisarsi la sussistenza di una aspettativa fondata e, in quanto tale, capace di attribuire all'amministrato il diritto di avvalersi della tutela in questione. Come è stato affermato nella già citata sentenza *Duff*, infatti, «il principio della tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere nei confronti di una normativa comunitaria solo se la Comunità stessa ha precedentemente determinato una situazione tale da giustificare l'applicazione di questo principio» (punto 20), escludendosi che gli operatori economici possano legittimamente confidare nell'aspettativa di non risultare soggetti all'esercizio di poteri restrittivi.

Come emerge dalle conclusioni dell'avvocato generale, nel caso di specie non sarebbe stata fornita alcuna assicurazione, né da parte di un'istituzione europea né tantomeno ad opera di un organismo, pure nazionale, operante nelle vesti di agente dell'Unione, in ordine alla stabilità dell'assetto regolatorio della materia, essendo mancata, peraltro, pure una qualche misura dell'Unione che sia stata in grado di ledere la posizione giuridica vantata dalla società ricorrente. A fronte di una situazione in cui nessun impegno chiaro ed espresso è stato assunto da parte delle autorità competenti, dunque, un operatore economico prudente ed accorto non avrebbe dovuto confidare nella conservazione di una situazione che le autorità nazionali, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, avrebbero potuto legittimamente modificare. Come a tal proposito ha specificato la Corte, «un operatore economico non può riporre affidamento nel fatto che non interverrà assolutamente alcuna modifica legislativa, bensì può unicamente mettere in discussione le modalità di applicazione di una modifica siffatta» (punto 47). Dal momento che la disciplina contestata contemplava l'esistenza di un periodo transitorio di 180 giorni, giudicato dalla Corte di durata sufficiente al fine di consentire l'adeguamento dei concessionari alle nuove condizioni, il giudice dell'Unione ha rimesso a quello del rinvio il compito di valutare in concreto la rispondenza della normativa oggetto di discussione al principio della tutela del legittimo affidamento, pur specificando la propria propensione a concludere sul punto in senso positivo.

In virtù di tali considerazioni, in risposta al secondo quesito il giudice di Lussemburgo ha statuito che né gli articoli 49 e 56 del TFUE, né il principio del legittimo affidamento devono essere interpretati nel senso di escludere la possibilità che il legislatore nazionale introduca una normativa con la quale, a soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito, vengano imposte delle nuove condizioni per l'esercizio di tale attività attraverso un atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione già in corso, laddove il giudice del rinvio ritenga che la disciplina in questione possa essere giustificata alla luce di motivi imperativi di interesse generale, sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto necessario per raggiungerli.

5. – Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia è tornata a pronunciarsi sulla portata assunta dall'obbligo previsto dall'articolo 267, paragrafo 3, TFUE, vagliandola, in particolare, alla luce dei rapporti intercorrenti tra il medesimo procedimento di rinvio pregiudiziale obbligatorio e le questioni di legittimità che vengano prospettate incidentalmente ai giudici costituzionali nazionali.

Come è noto, nell'ambito dell'ordinamento italiano – alla stregua di quanto è avvenuto anche in altri Stati membri dell'Unione – la relazione intercorrente tra i detti procedimenti ha conosciuto uno sviluppo che è stato inizialmente condizionato dalla scarsa propensione del giudice costituzionale a entrare in rapporto diretto con quello europeo; una rigidità di atteggiamento, questa, che, nel tempo, si è progressivamente

attenuata, lasciando emergere delle intenzioni ben più collaborative, con le quali la Consulta è giunta addirittura a riconoscere la propria natura di “giurisdizione nazionale”, in quanto tale legittimata ad esperire autonomamente il rimedio di cui all’art. 267 TFUE tanto in sede di giudizio di costituzionalità promosso in via principale (ordinanza n. 103 del 2008) quanto in occasione del sindacato incidentale di legittimità (ordinanze n. 207 del 2013 e n. 24 del 2017).

Per quanto specificamente attiene all’ordine logico e cronologico di trattazione delle questioni nei casi di c.d. doppia pregiudizialità, la Corte costituzionale italiana ha costantemente sostenuto – salvi dei recentissimi mutamenti di prospettiva (si veda la sentenza n. 269 del 2017) – la necessità di affrontare in via prioritaria quella implicante l’intervento della Corte di Giustizia, volendosi riservare, in tal modo, il diritto a esprimere l’ultima parola. Da questo punto di vista, il fatto che, nella vicenda giudiziaria oggetto di commento, la Consulta sia stata interpellata prima del giudice europeo rappresenta, dunque, un’anomalia rispetto alla prassi seguita di consueto, il cui scopo fondamentale è quello di scongiurare il rischio che la Corte costituzionale venga contraddetta e che, per tale ragione, le sue decisioni perdano di rilievo e autorevolezza. Vero è, però, che la circostanza per cui, nella fattispecie, le valutazioni della Corte di Giustizia non si siano distaccate da quelle in precedenza offerte – con riferimento a un parametro normativo formalmente diverso ma, come si è detto, sostanzialmente analogo – dal giudice costituzionale italiano ha, di fatto, delegato l’eventualità che tale rischio si concretizzasse.

La Corte di Lussemburgo, d’altro canto, ha sempre difeso con estrema determinazione il suo ruolo di interprete ultimo del diritto euro-unitario, non trascurando di valorizzare, nel contempo, le prerogative di cui i giudici nazionali dispongono in quanto giudici “decentrati” del diritto Ue. Ed è proprio nell’ottica di preservare la sua funzione nomofilattica che la Corte di Giustizia non ha perso, neanche nel caso di specie, l’occasione di presidiare le potenzialità di un meccanismo, quale è quello prefigurato dall’articolo 267 TFUE, che rappresenta uno strumento fondamentale di cooperazione giudiziaria all’interno dell’Unione, per il tramite del quale essa, avvalendosi della collaborazione attiva dei giudici comuni nazionali, mira a garantire l’uniforme e coerente applicazione del diritto euro-unitario nel territorio dei Paesi membri. Una missione, quest’ultima, che, sulla scia della trasformazione che il diritto dell’Unione europea ha vissuto a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, negli ultimi tempi pare venir favorita anche da quei giudici costituzionali che, come quello italiano, hanno man mano abbandonato le loro roccaforti, riconoscendo la propria collocazione nell’ambito di «un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di Giustizia [...], affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico» (Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017).