

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

11 giugno 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione dei servizi – Giochi d'azzardo – Tasse nazionali che gravano sulla gestione di slot machine all'interno di sale da gioco – Normativa nazionale che vieta la gestione delle slot machine fuori dei casinò – Principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento – Direttiva 98/34/CE – Obbligo di comunicare i progetti di regole tecniche alla Commissione – Responsabilità dello Stato membro per i danni causati da una normativa contraria al diritto dell'Unione»

Nella causa C-98/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Fővárosi Törvényszék (Ungheria), con decisione del 13 febbraio 2014, pervenuta in cancelleria il 3 marzo 2014, nel procedimento

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

contro

Magyar Állam,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Tizzano, presidente di sezione, S. Rodin (relatore), A. Borg Barthet, M. Berger e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: I. Illéssy

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 gennaio 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, la Lixus Szerencsejáték Szervező kft, la Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, la Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft e la Megapolis Terminal Szolgáltató kft, da L. Kelemen, ügyvéd;
- per il Magyar Állam, da T. Bogdán e I. Janitsáry, ügyvédek;
- per il governo ungherese, da M. Fehér e G. Koós, in qualità di agenti;

- per il governo belga, da L. Van den Broeck e J. C. Halleux, in qualità di agenti, assistiti da P. Vlaemminck e B. Van Vooren, advocaten;
- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vlášil e T. Müller, in qualità di agenti;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e P. de Sousa Inês, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da D. Loma Osorio Lerena e A. Tokár, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, degli articoli 34, 36, 52, paragrafo 1, 56 TFUE e 61 TFUE, nonché degli articoli 1, 8 e 9 della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU L 204, pag. 37), quale modificata dalla direttiva 2006/96/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006 (GU L 363, pag. 81; in prosieguo: la «direttiva 98/34»).

2 Tale domanda è stata presentata nel quadro di una controversia tra le società Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft e Megapolis Terminal Szolgáltató kft, da un lato, e il Magyar Állam (Stato ungherese), dall'altro, in merito a un'azione di risarcimento proposta da dette società a causa di un danno che esse avrebbero sofferto a seguito dell'applicazione di leggi nazionali relative alla gestione delle slot machine contrarie al diritto dell'Unione.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 L'articolo 1 della direttiva 98/34 è del seguente tenore:

«Ai sensi della presente direttiva si intende per:

(...)

3) “specificazione tecnica”: una specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto, quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, nonché le procedure di valutazione della conformità.

(...)

4) “altro requisito”: un requisito diverso da una specificazione tecnica, prescritto per un prodotto per motivi di tutela, in particolare dei consumatori o dell'ambiente, e concernente il suo ciclo di vita dopo la commercializzazione, quali le sue condizioni di utilizzazione, di riciclaggio, di reimpiego o di eliminazione qualora tali condizioni possano influenzare in modo significativo la composizione o

la natura del prodotto o la sua commercializzazione;

(...)

11) “regola tecnica”: una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de iure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l'utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché, fatte salve quelle di cui all'articolo 10, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi.

Costituiscono in particolare regole tecniche de facto:

– (...)

– (...)

– le specificazioni tecniche o altri requisiti o le regole relative ai servizi connessi con misure di carattere fiscale o finanziario che influenzano il consumo di prodotti o di servizi promuovendo l'osservanza di tali specificazioni tecniche o altri requisiti o regole relative ai servizi; non sono contemplati le specificazioni tecniche, o altri requisiti o le regole relative ai servizi connessi con i regimi nazionali di sicurezza sociale.

(...)».

4 L'articolo 8, paragrafo 1, della citata direttiva stabilisce quanto segue:

«Fatto salvo l'articolo 10, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica, salvo che si tratti del semplice recepimento integrale di una norma internazionale e europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa. Essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto.

(...)».

5 Secondo l'articolo 9 di detta direttiva:

«1. Gli Stati membri rinviando l'adozione di un progetto di regola tecnica di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1.

(...)

7. I paragrafi da 1 a 5 non sono applicabili allorché uno Stato membro:

– per motivi urgenti giustificati da una situazione grave e imprevedibile inerente alla tutela della salute delle persone e degli animali, alla preservazione dei vegetali o alla sicurezza e, per le regole relative ai servizi, giustificati anche da motivi di ordine pubblico, in particolare in materia di tutela dei minori, si trovi nella necessità di elaborare in tempi brevissimi regole tecniche da adottare e mettere in vigore con effetto immediato, senza alcuna possibilità di consultazione (...)

(...)

Lo Stato membro indica, nella comunicazione di cui all'articolo 8, i motivi che giustificano l'urgenza

delle misure in questione. La Commissione si pronuncia su tale comunicazione nel più breve tempo possibile. Essa prende le misure opportune in caso di ricorso abusivo a questa procedura. Il Parlamento europeo è tenuto informato dalla Commissione».

6 L'articolo 10, paragrafo 4, di questa stessa direttiva è del seguente tenore:

«L'articolo 9 non si applica alle specifiche tecniche o ad altri requisiti o alle regole relative ai servizi di cui all'articolo 1, punto 11, secondo comma, terzo trattino».

Il diritto ungherese

7 L'articolo 26, paragrafo 3, della legge n. XXXIV del 1991, relativa all'organizzazione dei giochi d'azzardo (in prosieguo: la «legge sui giochi d'azzardo»), nella versione vigente sino al 9 ottobre 2012, autorizzava la gestione delle slot machine sia nei casinò sia nelle sale da gioco gestite da società commerciali costituite a quest'unico scopo.

8 Ai sensi dell'articolo 33 di tale legge, quale vigente sino al 31 ottobre 2011, la tassa forfettaria sui giochi che gravava sulla gestione delle slot machine era pari, per postazione di gioco e per mese, a 100 000 fiorini ungheresi (HUF) per le slot machine installate nelle sale da gioco delle categorie I e II. In deroga a tale norma, le slot machine installate nei «casinò elettronici» erano soggette a una tassa pari a HUF 120 000, benché questi ultimi fossero considerati come un tipo specifico di sale da gioco di categoria I. La tassa era dovuta per ogni mese iniziato. La gestione delle slot machine nei casinò era soggetta a un distinto regime fiscale.

9 L'articolo 33 della legge sui giochi d'azzardo è stato modificato dall'articolo 27 della legge n. CXXV del 2011, recante modifica di talune normative tributarie al fine di garantire la stabilità delle finanze pubbliche (in prosieguo: la «legge di modifica del 2011»), con effetti dal 1° novembre 2011, in modo da aumentare detti importi a HUF 700 000 per le slot machine installate nei casinò elettronici e a HUF 500 000 per quelle installate nelle altre sale da gioco delle categorie I e II. Detto articolo 27 ha parimenti istituito una tassa proporzionale sui giochi che grava sulla gestione delle slot machine nelle sale da gioco, nel caso in cui gli introiti netti per macchina raggiungano o superino, per un determinato trimestre, l'importo di HUF 900 000. Per le macchine che offrivano più di una postazione di gioco, la soglia applicabile era calcolata moltiplicando HUF 900 000 per il numero di postazioni di gioco. Questa tassa era pari al 20% della quota degli introiti trimestrali netti della macchina superiore a HUF 900 000.

10 Inoltre, la legge di modifica del 2011 ha previsto che, a partire dal 1° gennaio 2013, le slot machine installate nelle sale da gioco sarebbero collegate obbligatoriamente a un server centrale gestito da una società commerciale in possesso di determinati requisiti specifici, al quale i servizi incaricati dell'ispezione dei giochi d'azzardo avrebbero accesso in tempo reale.

11 L'articolo 26, paragrafo 3, della legge sui giochi d'azzardo è stato poi modificato, con effetti dal 10 ottobre 2012, dall'articolo 5 della legge n. CXLIV del 2012, recante modifica della legge n. XXXIV del 1991 relativa all'organizzazione dei giochi di azzardo (in prosieguo: la «legge di modifica del 2012»), in modo da riservare ai casinò il diritto esclusivo di gestire slot machine.

12 L'articolo 8 della legge di modifica del 2012 ha inserito nella legge sui giochi d'azzardo un articolo 40/A, il cui paragrafo 1 prevedeva che le autorizzazioni relative alla gestione di slot machine installate nelle sale da gioco, rilasciate prima della data di entrata in vigore di questa legge di modifica, sarebbero scadute il giorno successivo a tale data e che gli organizzatori di giochi di azzardo fossero obbligati a restituire dette autorizzazioni alle autorità fiscali entro i quindici giorni successivi alla stessa data.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13 Le ricorrenti nel procedimento principale sono società commerciali le quali, sino all'entrata in vigore della legge di modifica del 2012, gestivano slot machine in sale da gioco. Esse esercitavano le loro attività principalmente tramite macchinari provenienti da altri Stati membri. Una parte della loro clientela era costituita da cittadini dell'Unione europea in vacanza in Ungheria.

14 Ai sensi della normativa ungherese vigente tra il 16 agosto 1991 e il 9 ottobre 2012, le slot machine potevano essere gestite nei casinò e nelle sale da gioco previo rilascio di autorizzazioni amministrative concesse dai servizi incaricati della vigilanza sui giochi di azzardo. I gestori di sale da gioco, come le ricorrenti nel procedimento principale, erano obbligati a versare una tassa forfettaria mensile il cui importo ammontava, alla data del 31 ottobre 2011, a HUF 100 000 per slot machine.

15 La legge di modifica del 2011 ha imposto che le slot machine gestite nelle sale da gioco siano collegate, a partire dal 1° gennaio 2013, a un server centrale.

16 Con effetti a partire dal 1° novembre 2011, questa legge ha parimenti quintuplicato l'importo della tassa forfettaria mensile gravante sulla gestione delle slot machine installate nelle sale da gioco, aggiungendovi nel contempo una tassa proporzionale, sotto forma di percentuale degli introiti trimestrali netti di ciascuna macchina. L'importo della tassa che gravava sull'esercizio delle slot machine installate nei casinò restava, per parte sua, immutato.

17 Il 30 settembre 2011, ossia il giorno successivo alla pubblicazione della legge di modifica del 2011, il governo ungherese ha notificato il testo di tale legge alla Commissione europea, senza però indicare che l'aumento delle tasse introdotto da detta legge rientrava nella sfera d'applicazione della direttiva 98/34. La moratoria prevista dall'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva non è stata rispettata.

18 La realizzazione del sistema di gestione delle slot machine in base a un server centrale, quale previsto dalla legge di modifica del 2011, è stata alla fine abbandonata, e il parlamento ungherese ha adottato, il 2 ottobre 2012, su proposta del governo datata 1° ottobre 2012, la legge di modifica del 2012 che ha vietato la gestione delle slot machine fuori dei casinò. Per giustificare un siffatto divieto, il legislatore ha invocato la prevenzione della criminalità e della dipendenza dal gioco nonché considerazioni di sanità pubblica collegate alla prevenzione della dipendenza dal gioco. Questa legge è entrata in vigore il 10 ottobre 2012, ossia il giorno successivo alla sua pubblicazione. Il giorno dopo, ossia l'11 ottobre 2012, le autorizzazioni di gestione delle slot machine sono automaticamente scadute, senza che il legislatore abbia previsto un indennizzo per gli operatori interessati.

19 In data 1° ottobre 2012, il governo ungherese ha notificato alla Commissione il progetto di legge di modifica del 2012, qualificando quest'ultima come misura finanziaria ai sensi dell'articolo 1, punto 11, della direttiva 98/34. In applicazione dell'articolo 10, paragrafo 4, di tale direttiva, non è stata applicata nessuna moratoria. Il 15 ottobre 2012 la Commissione ha comunicato a detto governo il suo disaccordo riguardo a tale qualificazione. Il citato governo ha allora invocato l'esistenza di motivi urgenti ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 7, di detta direttiva.

20 Le ricorrenti nel procedimento principale hanno investito la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest) di un ricorso diretto avverso il Magyar Állam, mirante al risarcimento del danno che esse affermano di aver subito a causa dell'applicazione di talune disposizioni della legge di modifica del 2011 e della legge di modifica del 2012. Secondo le ricorrenti, il danno lamentato deriva dal versamento delle tasse sui giochi da loro effettuato, dal deprezzamento delle loro slot

machine e dalle spese affrontate nell'ambito del procedimento principale.

21 Il Magyar Állam ha chiesto il rigetto del ricorso, criticando sia la base giuridica di quest'ultimo sia gli importi richiesti dalle ricorrenti nel procedimento principale.

22 Con ordinanza del 13 febbraio 2014, la Fővárosi Törvényszék ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti quindici questioni pregiudiziali::

«1) Se sia compatibile con l'articolo 56 TFUE una normativa non discriminatoria di uno Stato membro che, mediante un atto unico e senza prevedere un periodo di adeguamento, quintuplica la precedente aliquota dell'imposta diretta da pagare per le slot machine gestite all'interno di sale da gioco, denominata imposta sul gioco, e istituisce, inoltre, un'imposta sul gioco con una determinata aliquota, il che comporta che sia limitata l'attività degli operatori di giochi d'azzardo che gestiscono sale da gioco.

2) Se l'articolo 34 TFUE possa essere interpretato nel senso che rientra nel suo ambito di applicazione una normativa non discriminatoria di uno Stato membro che, mediante un atto unico e senza prevedere un periodo di adeguamento, quintuplica la precedente aliquota dell'imposta diretta da pagare per le slot machine gestite all'interno di sale da gioco, denominata imposta sul gioco, e istituisce, inoltre, un'imposta sul gioco calcolata in base a una determinata aliquota, il che comporta che sia limitata l'importazione di slot machine in Ungheria dal territorio dell'Unione europea.

3) In caso di risposta affermativa alla prima e/o alla seconda questione, se uno Stato membro possa invocare esclusivamente la regolarizzazione della situazione di bilancio nell'ambito dell'applicazione degli articoli 36 TFUE, 52, paragrafo 1, TFUE e 61 TFUE nonché dell'esistenza di motivi imperativi.

4) In caso di risposta affermativa alla prima e/o alla seconda questione, se si debba tener conto dei principi generali del diritto, alla luce dell'articolo 6, paragrafo 3 TUE, in relazione alle restrizioni stabilite da uno Stato membro e alla concessione di un periodo di adeguamento alla norma tributaria.

5) In caso di risposta affermativa alla prima e/o alla seconda questione, se occorra interpretare la sentenza nella causa Brasserie du Pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79) nel senso che la violazione degli articoli 34 TFUE e/o 56 TFUE può far sorgere la responsabilità risarcitoria dello Stato membro per il fatto che tali disposizioni, grazie alla loro efficacia diretta, conferiscono diritti a favore dei cittadini degli Stati membri.

6) Se la direttiva 98/34 possa essere interpretata nel senso che costituisce una "regola tecnica de facto" una norma tributaria di uno Stato membro che quintuplica in un'unica soluzione l'aliquota di un'imposta diretta, cioè l'imposta sul gioco da pagare per le slot machine gestite all'interno di sale da gioco, e istituisce, inoltre, un'imposta sul gioco calcolata in base a un'aliquota.

7) In caso di risposta affermativa alla sesta questione, se i cittadini di uno Stato membro possano invocare nei confronti di quest'ultimo, quale violazione tale da far sorgere una responsabilità risarcitoria, la violazione da parte dello Stato membro dell'articolo 8, paragrafo 1, e/o dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 98/34. Si chiede inoltre se la direttiva 98/34 miri a garantire diritti ai cittadini e quali aspetti debba valutare il giudice nazionale per decidere se lo Stato convenuto abbia commesso una violazione sufficientemente qualificata, e a quale tipo di risarcimento possa dare diritto tale violazione.

8) Se sia compatibile con l'articolo 56 TFUE una normativa non discriminatoria di uno Stato

membro che vieta con effetto immediato la gestione di slot machine nelle sale da gioco, senza concedere agli operatori di giochi d'azzardo interessati un periodo di transizione o di adeguamento né offrire loro un risarcimento adeguato, e stabilisce contemporaneamente un monopolio di gestione delle slot machine in favore dei casinò.

9) Se l'articolo 34 TFUE possa essere interpretato nel senso che tale disposizione dev'essere anche determinante e applicabile nel caso in cui uno Stato membro adotti una normativa non discriminatoria che, pur non vietando direttamente l'importazione di slot machine dal territorio dell'Unione europea, limita o vieta l'uso e la gestione effettivi di dette macchine attraverso l'organizzazione di giochi d'azzardo, senza concedere agli operatori di giochi d'azzardo interessati un periodo di transizione o di adeguamento né un risarcimento.

10) In caso di risposta affermativa all'ottava e/o alla nona questione, di quali criteri debba tener conto il giudice nazionale per decidere se la restrizione sia necessaria, opportuna e proporzionata nell'ambito dell'applicazione degli articoli 36 TFUE, 52, paragrafo 1, TFUE e 61 TFUE nonché dell'esistenza di motivi imperativi.

11) In caso di risposta affermativa all'ottava e/o alla nona questione, se si debba tener conto dei principi generali del diritto, alla luce dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, in relazione ai divieti stabiliti da uno Stato membro e alla concessione di un periodo di adeguamento. Se si debbano prendere in considerazione i diritti fondamentali – come il diritto di proprietà e il divieto di espropriazione senza risarcimento – in relazione alla restrizione che si configura nella fattispecie e, in caso affermativo, con quali modalità.

12) In caso di risposta affermativa all'ottava e/o alla nona questione, se occorra interpretare la sentenza nella causa *Brasserie du Pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79) nel senso che la violazione degli articoli 34 TFUE e/o 56 TFUE può far sorgere la responsabilità risarcitoria dello Stato membro per il fatto che tali disposizioni, grazie alla loro efficacia diretta, conferiscono diritti a favore dei cittadini degli Stati membri.

13) Se la direttiva 98/34 possa essere interpretata nel senso che costituisce “altro requisito” una norma di uno Stato membro che, limitando l'utilizzo di slot machine ai casinò, ne vieta la gestione nelle sale da gioco.

14) In caso di risposta affermativa alla tredicesima questione, se i cittadini di uno Stato membro possano invocare nei confronti di quest'ultimo la violazione da parte dello Stato membro degli articoli 8, paragrafo 1, e/o 9, paragrafo 1, della direttiva 98/34, quale violazione tale da far sorgere una responsabilità risarcitoria. Quali aspetti debba valutare il giudice nazionale per decidere se il convenuto abbia commesso una violazione sufficientemente qualificata, e a quale tipo di risarcimento possa dare adito tale violazione.

15) Se risulti applicabile il principio del diritto dell'Unione secondo cui gli Stati membri sono tenuti a risarcire i cittadini anche per i danni derivanti dalle violazioni del diritto dell'Unione imputabili agli Stati membri, nel caso in cui lo Stato membro goda di sovranità nell'ambito al quale si riferisce la norma adottata. Se servano da orientamento in questo caso anche i diritti fondamentali e i principi generali del diritto risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla competenza della Corte

23 In via preliminare, il governo ungherese nega sostanzialmente la competenza della Corte a

risolvere le questioni proposte in quanto il procedimento principale non presenterebbe nessun collegamento con il diritto dell'Unione, in mancanza di un elemento transfrontaliero.

24 A questo proposito occorre ricordare che normative nazionali come quelle in questione nel procedimento principale, indistintamente applicabili ai cittadini ungheresi e ai cittadini degli altri Stati membri, possono assumere rilevanza, in generale, a fronte delle disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE solo in quanto si applichino a situazioni in collegamento con gli scambi tra gli Stati membri (v., in tal senso, sentenze *Anomar e a.*, C-6/01, EU:C:2003:446, punto 39, e *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, punto 21).

25 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio si ricava che una parte della clientela delle ricorrenti nel procedimento principale era composta da cittadini dell'Unione in vacanza in Ungheria.

26 Ebbene, i servizi forniti da un prestatore stabilito in uno Stato membro, senza spostarsi, a un destinatario stabilito in un altro Stato membro costituiscono una prestazione transfrontaliera di servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE (v., in tal senso, sentenze *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, punti 21 e 22; *Gambelli e a.*, C-243/01, EU:C:2003:597, punto 53, e *Commissione/Spagna*, C-211/08, EU:C:2010:340, punto 48).

27 Inoltre, non si può assolutamente escludere che operatori stabiliti in Stati membri diversi dall'Ungheria siano stati o siano interessati ad aprire sale da gioco in territorio ungherese (v., in tal senso, sentenze *Blanco Pérez e Chao Gómez*, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, punto 40, nonché *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, punto 21).

28 Alla luce di tali considerazioni, la Corte è competente a rispondere alle questioni proposte.

Sull'esistenza di restrizioni alle libertà fondamentali

Sulle questioni prima e seconda

29 Con le sue questioni prima e seconda, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede se una normativa nazionale, quale la legge di modifica del 2011, la quale, senza prevedere un periodo transitorio, quintuplica l'importo di una tassa forfettaria che grava sulla gestione delle slot machine nelle sale da gioco e istituisce, per di più, una tassa proporzionale che grava su questa stessa attività costituisca una restrizione alla libera circolazione delle merci e della libera prestazione dei servizi, garantite rispettivamente dagli articoli 34 TFUE e 56 TFUE.

30 In via preliminare, occorre rilevare che una normativa di questa natura incide direttamente sull'attività di gestione delle slot machine. Viceversa, è solo indirettamente, in conseguenza dell'influenza che essa esercita su tale attività, che una siffatta normativa può incidere sull'importazione di queste macchine.

31 Senza che sia necessario analizzare l'importazione delle slot machine come accessorio della loro gestione, occorre rilevare che, anche qualora la gestione di queste macchine fosse collegata all'operazione consistente nell'importarle, la prima di queste attività rientra nell'ambito delle disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi e la seconda in quello delle norme relative alla libera circolazione delle merci (sentenza *Anomar e a.*, C-6/01, EU:C:2003:446, punto 55).

32 Ebbene, anche ipotizzando che una normativa nazionale, quale la legge di modifica del 2011, sia tale da ostacolare l'importazione delle slot machine in quanto ne limita le possibilità di gestione, la Corte non è in grado, nel quadro del presente procedimento, di decidere se l'articolo

34 TFUE osti all'applicazione di una siffatta normativa, in mancanza di precisazioni sufficienti sulle conseguenze effettive di detta legislazione sull'importazione delle slot machine (v., in tal senso, sentenza Läärrä e a., C?124/97, EU:C:1999:435, punto 26).

33 Alla luce di ciò, occorre esaminare una normativa di tale natura sotto l'angolo del solo articolo 56 TFUE.

34 A questo proposito, è importante precisare subito che, sebbene l'imposizione tributaria diretta rientri nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono tuttavia esercitarla nel rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v., in tal senso, sentenza Blanco e Fabretti, C?344/13 e C?367/13, EU:C:2014:2311, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

35 L'articolo 56 TFUE impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando essa sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno allettanti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenze Sporting Exchange, C?203/08, EU:C:2010:307, punto 23 e giurisprudenza ivi citata, nonché HIT e HIT LARIX, C?176/11, EU:C:2012:454, punto 16).

36 Viceversa, non rientrano nell'ambito dell'articolo 56 TFUE misure il cui unico effetto sia quello di causare costi supplementari per la prestazione in questione e che incidano allo stesso modo sulla prestazione di servizi tra Stati membri e su quella interna a uno Stato membro (sentenza Mobistar e Belgacom Mobile, C?544/03 e C?545/03, EU:C:2005:518, punto 31).

37 È pacifico che la legge di modifica del 2011 non istituisce nessuna discriminazione diretta tra le società ungheresi e le società stabilite in altri Stati membri che gestiscono slot machine in sale da gioco in territorio ungherese, dato che la tassa forfettaria e la tassa proporzionale istituite da tale legge sono prelevate in condizioni identiche per tutte queste società.

38 Peraltro, né dalla decisione di rinvio né dalle osservazioni presentate dalle parti in causa si ricava che le società che gestiscono sale da gioco sul mercato ungherese siano stabilite in maggioranza in altri Stati membri, nel qual caso le normative in questione nel procedimento principale potrebbero costituire una discriminazione indiretta nei confronti dei prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri (v., in tal senso, sentenze Spotti, C?272/92, EU:C:1993:848, punto 18, e Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C?385/12, EU:C:2014:47, punti 39 e 41).

39 Tuttavia, le ricorrenti nel procedimento principale asseriscono che la legge di modifica del 2011, aumentando drasticamente l'importo delle tasse che colpiscono la gestione delle slot machine nelle sale da gioco, ha intralciato una gestione redditizia di tali macchine da parte dei gestori di sale da gioco e ha così concesso per questa attività un'esclusiva di fatto ai gestori di casinò. In particolare, posto che una sala da gioco di categoria I avrebbe realizzato in media ricavi mensili pari a HUF 200 000 per slot machine, il prelievo dell'importo di HUF 500 000 a titolo della tassa forfettaria mensile avrebbe comportato, già da solo, una perdita mensile media immediata pari a HUF 300 000 per slot machine. Ad ogni modo, anche ipotizzando che taluni gestori di sale da gioco percepissero ricavi più alti, l'utile restante una volta dedotte dette tasse e spese varie sarebbe stato inesistente o, tutt'al più, minimo.

40 A questo riguardo occorre constatare che, nell'ipotesi in cui la legge di modifica del 2011 fosse stata effettivamente tale da proibire, ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della libera prestazione del servizio di gestione delle slot machine nelle sale da gioco in Ungheria,

circostanza che spetta al giudice nazionale verificare, essa dovrebbe essere considerata come un ostacolo alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE.

41 Sarebbe questo il caso qualora il giudice del rinvio constatasse che l'aumento delle tasse previsto dalla legge di modifica del 2011 ha avuto l'effetto di confinare l'attività di gestione delle slot machine nei casinò, ai quali questo aumento non si applicava. In tal modo, detto aumento avrebbe prodotto un effetto paragonabile a quello di un divieto di gestione delle slot machine fuori dei casinò, che una consolidata giurisprudenza considera un ostacolo alla libera prestazione dei servizi (v., segnatamente, sentenze Anomar e a., C-6/01, EU:C:2003:446, punto 75, e Commissione/Grecia, C-65/05, EU:C:2006:673, punto 53).

42 Pertanto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale, senza prevedere un periodo transitorio, quintuplica l'importo di una tassa forfettaria che grava sulla gestione delle slot machine nelle sale da gioco e istituisce, per di più, una tassa proporzionale che grava su questa stessa attività costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE se e in quanto sia tale da proibire, ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della libera prestazione del servizio di gestione delle slot machine nelle sale da gioco, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

43 Per le ragioni esposte nei punti da 30 a 32, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulle questioni ottava e nona

44 Con le sue questioni ottava e nona, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede se una normativa nazionale, quale la legge di modifica del 2012, la quale, senza prevedere né un periodo transitorio né un indennizzo per i gestori di sale da gioco, vieta la gestione delle slot machine fuori dei casinò, costituisca una restrizione alla libera circolazione delle merci e della libera prestazione dei servizi, garantite rispettivamente dagli articoli 34 TFUE e 56 TFUE.

45 Occorre osservare, in via preliminare, che determinati argomenti illustrati alla Corte dalle parti nel procedimento principale riguardano problemi irrilevanti rispetto alle citate questioni pregiudiziali, ricavati da elementi di fatto estranei al contesto in fatto quale descritto dalla decisione di rinvio.

46 In particolare, le ricorrenti nel procedimento principale hanno sostenuto nelle loro osservazioni scritte, e il governo ungherese ha confermato in udienza, che solo gli operatori titolari di una concessione rilasciata dal Magyar Állam sono autorizzati a gestire un casinò in territorio ungherese. Ebbene, le concessioni per la gestione di un casinò sarebbero rilasciate solo a un numero limitato di esercizi e, in determinate circostanze, potrebbero essere attribuite senza una previa gara d'appalto. Inoltre, secondo le ricorrenti nel procedimento principale, sino ad oggi solo società stabilite in Ungheria avrebbero ottenuto una concessione. Pertanto, le procedure ungheresi di rilascio di dette concessioni sarebbero in pratica sfavorevoli per gli operatori stabiliti in altri Stati membri.

47 La questione della conformità di dette procedure con il diritto dell'Unione è tuttavia distinta dalla questione della conformità con il diritto dell'Unione del divieto di gestire slot machine fuori dei casinò, la quale costituisce esclusivamente l'oggetto delle questioni proposte dal giudice del rinvio.

48 A questo riguardo occorre anzitutto precisare che spetta al solo giudice nazionale definire l'oggetto delle questioni che esso intende sottoporre alla Corte. Quest'ultima non può esaminare, su domanda di una parte in causa nel procedimento principale, questioni che non le siano state

proposte dal giudice nazionale. Se quest'ultimo, alla luce degli sviluppi della causa, dovesse reputare necessario ottenere elementi supplementari d'interpretazione del diritto dell'Unione, dovrebbe nuovamente adire la Corte (v., in tal senso, sentenze CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, punto 10; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias e a., C?381/89, EU:C:1992:142, punto 19, e Slob, C?236/02, EU:C:2004:94, punto 29). Pertanto, la Corte non è tenuta a esaminare gli argomenti menzionati nel punto 46 della presente sentenza.

49 Di conseguenza, occorre determinare se una normativa nazionale, quale la legge di modifica del 2012, ostacoli la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi in quanto essa vieta la gestione delle slot machine fuori dei casinò, questione indipendente da quella di accertare se, peraltro, la normativa ungherese in materia di procedura di rilascio delle concessioni di gestione di un casinò comporti parimenti restrizioni a dette libertà.

50 Per le ragioni esposte nei punti da 30 a 32, occorre esaminare una siffatta legislazione nazionale alla luce del solo articolo 56 TFUE.

51 A questo proposito deriva, segnatamente, dalla giurisprudenza ricordata nel punto 41 che una legislazione nazionale che autorizza la gestione e la pratica di determinati giochi d'azzardo solo nei casinò costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

52 Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre risolvere l'ottava questione dichiarando che una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale, senza prevedere né un periodo transitorio né un indennizzo per i gestori di sale da gioco, vieta la gestione delle slot machine fuori dei casinò costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, garantita dall'articolo 56 TFUE.

53 Non occorre risolvere la nona questione.

Sulla giustificazione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi

54 Con le sue questioni terza, quarta, decima e undicesima, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente in che misura le restrizioni che possono derivare da normative nazionali, come quelle in questione nel procedimento principale, possano essere ammesse a titolo di misure derogatorie espressamente previste dagli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, applicabili in materia in forza dell'articolo 62 TFUE, o giustificate, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi d'interesse generale.

55 Posto che la legge di modifica del 2011 e la legge di modifica del 2012 si inseriscono entrambe nel quadro di una riforma nazionale avente lo scopo di ostacolare la gestione delle slot machine, e che il legislatore ungherese ha invocato gli stessi scopi per giustificare queste due normative, occorre esaminare congiuntamente la questione dell'eventuale giustificazione delle restrizioni derivanti da dette leggi.

Sull'esistenza di motivi imperativi d'interesse generale

56 Occorre anzitutto 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 mancanza di un'armonizzazione a livello dell'Unione, gli Stati membri sono liberi, in linea di principio, di stabilire gli scopi della loro politica in materia di gioco d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di tutela perseguito (v., in tal senso, sentenze Dickinger e Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punto 47, nonché Digibet e Albers, C?156/13, EU:C:2014:1756, punto 24).

57 Nell'ambito di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'individuazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio (sentenza Pfleger e a., C?390/12, EU:C:2014:281, punto 47).

58 Ciò posto, occorre constatare che gli scopi dichiarati come quelli perseguiti dalle normative in questione nel procedimento principale, ossia la tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco e la prevenzione della criminalità e della frode collegate al gioco, costituiscono motivi imperativi d'interesse generale che possono giustificare le restrizioni delle attività di gioco d'azzardo (v., in tal senso, sentenze Carmen Media Group, C?46/08, EU:C:2010:505, punto 55, nonché Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C?463/13, EU:C:2015:25, punti 48 e 49 nonché giurisprudenza ivi citata).

59 Le ricorrenti nel procedimento principale sostengono tuttavia che lo scopo principale della legge di modifica del 2011 consisterebbe, in realtà, nell'aumentare gli introiti tributari generati dalla gestione delle slot machine.

60 A questo riguardo, la Corte ha reiteratamente dichiarato che il solo obiettivo di incrementare al massimo gli introiti del pubblico erario non può consentire una restrizione alla libera prestazione dei servizi (v., segnatamente, sentenze Dickinger e Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punto 55, nonché Pfleger e a., C?390/12, EU:C:2014:281, punto 54).

61 Tuttavia, la circostanza che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo rechi accessoriamente beneficio al bilancio dello Stato membro interessato non impedisce a detta restrizione di essere giustificata, se e in quanto essa persegua anzitutto realmente obiettivi relativi a motivi imperativi di interesse generale (v., in tal senso, sentenze Zenatti, C?67/98, EU:C:1999:514, punto 36, nonché Gambelli e a., C?243/01, EU:C:2003:597, punto 62), circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Sulla proporzionalità degli ostacoli all'articolo 56 TFUE

62 In via preliminare, occorre ricordare che la scelta delle modalità di organizzazione e di controllo delle attività di esercizio e pratica dei giochi di sorte o d'azzardo, quali la conclusione con lo Stato di un contratto amministrativo di concessione o la limitazione dell'esercizio e della pratica di determinati giochi ai luoghi all'uopo debitamente autorizzati, rientra nel potere discrezionale spettante alle autorità nazionali (sentenze Anomar e a., C?6/01, EU:C:2003:446, punto 88, nonché Carmen Media Group, C?46/08, EU:C:2010:505, punto 59).

63 Infatti, un'autorizzazione limitata di tali giochi nel quadro di diritti speciali o esclusivi accordati o concessi a determinati organismi, che presenta segnatamente il vantaggio di canalizzare il desiderio di giocare e la gestione dei giochi in un circuito controllato, può inserirsi nel perseguimento degli scopi di interesse generale di tutela del consumatore e di protezione dell'ordine sociale (v., segnatamente, sentenze Läärrä, C?124/97, EU:C:1999:435, punto 37; Zenatti, C?67/98, EU:C:1999:514, punto 35, nonché Anomar e a., C?6/01, EU:C:2003:446, punto 74).

64 Le restrizioni imposte dagli Stati membri devono soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto concerne la loro proporzionalità, nel senso che devono essere idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto è necessario per il suo raggiungimento. Inoltre occorre ricordare, in questo contesto, che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato solo se essa soddisfa effettivamente l'esigenza di conseguirlo in modo coerente e sistematico (v. sentenza HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

65 Lo Stato membro intenzionato a far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi è tenuto a fornire al giudice chiamato a pronunciarsi al riguardo tutti gli elementi atti a consentirgli di accertarsi che la misura soddisfi effettivamente le condizioni imposte dal principio di proporzionalità (v. sentenze Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 54, nonché Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 50).

66 Nel caso di specie, le ricorrenti nel procedimento principale asseriscono che le normative in questione in tal sede non soddisfano effettivamente l'esigenza di conseguire, in modo coerente e sistematico, gli scopi di interesse pubblico invocati.

67 Esse affermano, da un lato, che il legislatore ungherese, in seguito alle riforme introdotte con tali normative, avrebbe liberalizzato la gestione da parte dei casinò dei giochi di azzardo in linea, ivi comprese le slot machine, sin dal 19 luglio 2013. Dall'altro, durante il 2014 sarebbero state rilasciate sette nuove concessioni di gestione di casinò, circostanza del resto confermata in udienza dal governo ungherese.

68 Occorre giudicare che circostanze del genere, fatta salva una loro verifica da parte del giudice del rinvio, possono inserirsi nel quadro di una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo.

69 Ebbene, la Corte ha dichiarato che una politica siffatta può essere coerente sia con lo scopo di prevenire la gestione delle attività di gioco d'azzardo a fini criminali o fraudolenti, sia con l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive collegate ai giochi e di lotta contro l'assuefazione a questi ultimi, dirigendo i consumatori verso l'offerta proveniente da operatori autorizzati, offerta che è ritenuta nel contempo al riparo da elementi criminali e concepita per salvaguardare meglio i consumatori contro spese eccessive e l'assuefazione al gioco (v., in tal senso, sentenze Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punti 101 e 102, nonché Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, punto 67).

70 Allo scopo di raggiungere quest'obiettivo di canalizzazione verso circuiti controllati, gli operatori autorizzati devono costituire un'alternativa affidabile, ma al tempo stesso attraente, a un'attività proibita, il che può implicare segnatamente il ricorso a nuove tecniche di distribuzione (v., in tal senso, sentenze Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 55; Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, punto 25, nonché Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 64).

71 Tuttavia, una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo può essere considerata coerente solo se le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi, da una parte, e l'assuefazione al gioco, dall'altra, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, potevano costituire un problema in Ungheria, e se un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate sarebbe stata idonea a porre rimedio a siffatto problema (v., in tal senso, sentenze *Ladbrokes Betting & Gaming* e *Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, punto 30; *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, punto 70, nonché *Dickinger e Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, punto 67).

72 Spetta al giudice del rinvio verificare, nel quadro della causa di cui è investito, se tali condizioni siano soddisfatte e, eventualmente, se la politica di espansione in questione non abbia un'ampiezza tale da renderla inconciliabile con lo scopo di frenare la dipendenza dal gioco (v., in tal senso, sentenza *Ladbrokes Betting & Gaming* e *Ladbrokes International*, C-258/08, EU:C:2010:308, punto 38).

73 A questo scopo, detto giudice deve effettuare una valutazione globale delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione e l'attuazione delle normative restrittive in questione.

Sull'esame delle giustificazioni alla luce dei diritti fondamentali

74 Peraltro, occorre ricordare che, quando uno Stato membro invoca motivi imperativi di interesse generale per giustificare una normativa tale da ostacolare l'esercizio della libera prestazione dei servizi, questa giustificazione dev'essere parimenti interpretata alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione e, segnatamente, dei diritti fondamentali ora garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Pertanto, la normativa nazionale in questione potrà fruire delle eccezioni previste solo se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto (v., in tal senso, sentenze *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 43; *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, punto 24, e *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 125).

75 Nel caso di specie, le ricorrenti nel procedimento principale affermano che le normative in questione in tal sede violerebbero, da un lato, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento e, dall'altro, il diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta.

– Sui principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento

76 Le ricorrenti nel procedimento principale sostengono che le normative in questione in tal sede, aumentando in modo drastico l'importo delle tasse sui giochi a carico della gestione delle slot machine nelle sale da gioco, prevedendo nel contempo il passaggio a un sistema di gestione basato su un server centrale, e poi vietando la gestione di dette macchine fuori dei casinò, senza un adeguato periodo transitorio e senza un indennizzo per gli operatori interessati, violano i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

77 A questo riguardo occorre sottolineare che il principio di certezza del diritto, che ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, impone, segnatamente, che le norme di diritto siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare quando possono avere sugli individui e sulle imprese conseguenze sfavorevoli (v., in tal senso, sentenze *VEMW e a.*, C-17/03, EU:C:2005:362, punto 80 e giurisprudenza ivi citata; *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, punto 69, e *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, punto 44).

78 La Corte ha parimenti dichiarato che un operatore economico non può basare il suo

affidamento sulla mancanza totale di modifiche normative, ma unicamente mettere in questione le modalità applicative di siffatte modifiche (v., in tal senso, sentenza Gemeente Leusden e Holin Groep, C?487/01 e C?7/02, EU:C:2004:263, punto 81).

79 Parimenti, il principio di certezza del diritto non impone la mancanza di modifiche legislative, ma richiede piuttosto che il legislatore nazionale tenga conto delle situazioni specifiche degli operatori economici e preveda, eventualmente, taluni adeguamenti all'applicazione delle nuove norme giuridiche (sentenze VEMW e a., C?17/03, EU:C:2005:362, punto 81, nonché Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, punto 49; v., in tal senso, sentenza Gemeente Leusden e Holin Groep, C?487/01 e C?7/02, EU:C:2004:263, punto 70).

80 In base a una giurisprudenza consolidata, spetta al solo giudice del rinvio esaminare se una normativa nazionale sia conforme ai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento; la Corte, pronunciandosi su un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è unicamente competente a fornire a tale giudice tutti gli elementi interpretativi rientranti nell'ambito del diritto dell'Unione che possano consentirgli di valutare tale conformità (v., segnatamente, sentenze Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, punto 45 e giurisprudenza ivi citata, nonché Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, punto 126).

81 A tale scopo, il giudice del rinvio può tener conto di tutti gli elementi rilevanti ricavabili dai termini, dalla finalità o dall'economia delle normative in questione (v., in tal senso, sentenza Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, punto 129).

82 Per fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre rilevare, in particolare, i seguenti elementi che si evincono dal fascicolo sottoposto alla Corte.

83 Per quanto concerne, in primo luogo, la legge di modifica del 2011, le ricorrenti nel procedimento principale affermano che quest'ultima ha quintuplicato l'importo della tassa forfettaria gravante sulla gestione di slot machine nelle sale da gioco, istituendo nel contempo una tassa proporzionale, con effetti a partire dal 1° novembre 2011, ossia sin dalla prima scadenza mensile successiva alla pubblicazione di detta legge, laddove il regime fiscale applicabile a tale attività non era stato oggetto di nessuna modifica legislativa per circa vent'anni. Pertanto, secondo le ricorrenti nel procedimento principale, a causa di questa mancanza di un periodo di adattamento adeguato, gli operatori che progettavano di aprire nuove sale da gioco si sono trovati nell'impossibilità di adottare in tempo utile le disposizioni necessarie per rinviare l'esecuzione del loro progetto o per rinunciare a quest'ultimo. L'aumento dell'importo delle tasse gravanti sulla gestione di slot machine nelle sale da gioco avrebbe, per di più, costretto numerosi operatori a interrompere tale attività.

84 Per quanto concerne, in secondo luogo, la legge di modifica del 2012, dalla decisione di rinvio si evince che quest'ultima ha comportato, il giorno successivo alla sua entrata in vigore, la revoca automatica delle autorizzazioni per la gestione delle slot machine in sale da gioco, senza prevedere né un periodo transitorio né un indennizzo per gli operatori interessati.

85 A questo proposito occorre osservare che, quando il legislatore nazionale revoca autorizzazioni che consentono ai loro titolari di esercitare un'attività economica, spetta al medesimo prevedere, a beneficio di tali titolari, un periodo transitorio di durata sufficiente per consentire loro di adeguarsi o un sistema di adeguato risarcimento (v., in tal senso, Corte EDU, sentenza Vékony c. Ungheria del 13 gennaio 2015, n. 65681/13, §§ 34 e 35).

86 Peraltro, le ricorrenti nel procedimento principale affermano che esse, prima dell'entrata in vigore della legge di modifica del 2012, hanno effettuato spese per adeguarsi all'introduzione, prevista dalla legge di modifica del 2011, del nuovo sistema di gestione delle slot machine. Questo

sistema di gestione, che doveva entrare in vigore il 1° gennaio 2013, implicava che le slot machine gestite in sale da gioco avrebbero funzionato in linea e sarebbero state collegate a un server centrale. Ebbene, questa legittima aspettativa sarebbe stata annullata con effetti immediati in seguito all'adozione della legge di modifica del 2012.

87 A questo riguardo occorre ricordare che un operatore economico che ha 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 tanto più quando quest'ultima è effettuata in modo improvviso e imprevedibile, senza lasciargli il tempo necessario per adeguarsi alla nuova situazione normativa (v., in tal senso, sentenza Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punto 52).

88 Spetta al giudice nazionale verificare, tenendo conto dell'insieme delle precedenti considerazioni, se normative nazionali come quelle in questione nel procedimento principale soddisfino gli obblighi derivanti dai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

– Sul diritto di proprietà

89 Le ricorrenti nel procedimento principale affermano parimenti che normative nazionali quali quelle in questione nel procedimento principale violano il diritto di proprietà dei gestori di sale da gioco, sancito dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

90 A questo proposito occorre ricordare che una normativa nazionale restrittiva ai sensi dell'articolo 56 TFUE può parimenti comprimere il diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta. Allo stesso modo, la Corte ha già dichiarato che nemmeno una restrizione ingiustificata o sproporzionata della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE può essere ammessa, in forza dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, con riferimento all'articolo 17 di quest'ultima (sentenza Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punti 57 e 59).

91 Da ciò discende che, nel caso di specie, l'esame, svolto nei punti da 56 a 73 della presente sentenza, della restrizione rappresentata dalle normative come quelle in questione nel procedimento principale ai sensi dell'articolo 56 TFUE comprende parimenti le eventuali restrizioni dell'esercizio del diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta, di modo che un esame separato a tale titolo non è necessario (v., in tal senso, sentenza Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 60).

Risposte da dare alle questioni terza, quarta, decima e undicesima

92 Alla luce di quanto sin qui illustrato, occorre risolvere le questioni terza, quarta, decima e undicesima dichiarando che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi che possono derivare da normative nazionali, come quelle in questione nel procedimento principale, possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale solo se e in quanto il giudice nazionale, in esito a una valutazione globale delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione e l'esecuzione di tali normative, concluda nel senso che:

– esse perseguono, anzitutto, effettivamente obiettivi relativi alla tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco e alla lotta contro le attività criminali e fraudolente collegate al gioco; la mera circostanza che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo vada accessoriamente a beneficio, tramite un incremento degli introiti fiscali, del bilancio dello Stato membro interessato non osta a che si possa ritenere che tale restrizione persegua anzitutto effettivamente siffatti obiettivi;

- esse perseguono questi stessi obiettivi in modo coerente e sistematico, e
- esse soddisfano gli obblighi derivanti dai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare dai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento nonché dal diritto di proprietà.

Sull'esistenza di violazioni della direttiva 98/34

93 Con le sue questioni sesta e tredicesima, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 1, punto 11, della direttiva 98/34 debba essere interpretato nel senso che disposizioni nazionali, quali le norme tributarie previste dalla legge di modifica del 2011 e il divieto di gestire slot machine fuori dei casinò introdotto dalla legge di modifica del 2012, costituiscono «regole tecniche» ai sensi di tale disposizione, i cui progetti devono costituire oggetto della comunicazione prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, di tale direttiva.

94 Per quanto concerne, in primo luogo, le disposizioni nazionali quali quelle della legge di modifica del 2011, tale giudice desidera sapere, in particolare, se disposizioni siffatte possano essere qualificate come «regole tecniche de facto» ai sensi dell'articolo 1, punto 11, terzo trattino, della direttiva 98/34.

95 Ai sensi di detto articolo 1, punto 11, terzo trattino, le «regole tecniche de facto» secondo tale disposizione consistono in «specificazioni tecniche o altri requisiti o (...) regole relative ai servizi connessi con misure di carattere fiscale o finanziario che influenzano il consumo di prodotti o di servizi promuovendo l'osservanza di tali specificazioni tecniche o altri requisiti o regole relative ai servizi».

96 Da questo disposto si ricava che la nozione di «regole tecniche de facto» indica non le misure tributarie di per se stesse, bensì le specificazioni tecniche o gli altri requisiti connessi.

97 Pertanto, una normativa tributaria come quella in questione nel procedimento principale, che non sia corredata di nessuna specificazione tecnica né di nessun altro requisito di cui essa mirerebbe a garantire l'osservanza, non può essere qualificata come «regola tecnica de facto».

98 Per quanto concerne, in secondo luogo, disposizioni nazionali quali quelle della legge di modifica del 2012, la Corte ha già dichiarato che una misura nazionale che riserva l'organizzazione di determinati giochi di azzardo ai soli casinò costituisce una «regola tecnica» ai sensi di detto articolo 1, punto 11, se essa può influenzare in modo significativo la natura o il commercio dei prodotti utilizzati in tale contesto (v., in tal senso, sentenze Commissione/Grecia, C?65/05, EU:C:2006:673, punto 61, nonché Fortuna e a., C?213/11, C?214/11 e C?217/11, EU:C:2012:495, punti 24 e 40).

99 Ebbene, un divieto di gestire slot machine fuori dei casinò, come quello istituito dalla legge di modifica del 2012, può influenzare in modo significativo il commercio di tali macchine, che costituiscono beni che possono rientrare nell'ambito dell'articolo 34 TFUE (v. sentenza Läärrä e a., C?124/97, EU:C:1999:435, punti 20 e 24), limitandone i canali di sfruttamento.

100 Alla luce di tutto ciò, occorre risolvere le questioni sesta e tredicesima dichiarando che l'articolo 1, punto 11, della direttiva 98/34 dev'essere interpretato nel senso che:

- le disposizioni di una normativa nazionale che quintuplicano l'importo di una tassa forfettaria che grava sulla gestione delle slot machine nelle sale da gioco e istituiscono, per di più, una tassa proporzionale che grava su questa stessa attività non costituiscono «regole tecniche» ai sensi di

detta disposizione, e che

– le disposizioni di una normativa nazionale che vietano la gestione delle slot machine fuori dei casinò costituiscono «regole tecniche» ai sensi di detta disposizione, i cui progetti devono costituire oggetto della comunicazione prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, della citata direttiva.

Sull'esistenza di un obbligo di risarcimento in capo allo Stato membro interessato

Sulle questioni quinta e dodicesima

101 Con le sue questioni quinta e dodicesima, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se gli articoli 34 TFUE e 56 TFUE abbiano ad oggetto il conferimento di diritti ai soggetti dell'ordinamento, di modo che la loro violazione da parte di uno Stato membro, ivi compresa quella derivante dall'attività legislativa del medesimo, comporti un diritto per detti soggetti di ottenere da parte di tale Stato membro il risarcimento del danno sofferto a causa di questa violazione.

102 A questo proposito, tenuto conto delle riflessioni sviluppate nei punti da 30 a 32 della presente sentenza, occorre rispondere a tali questioni solo in quanto fanno riferimento all'articolo 56 TFUE.

103 Occorre anzitutto ricordare che il principio della responsabilità dello Stato membro per i danni causati ai soggetti dell'ordinamento per violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è valido per qualsiasi caso di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro, e ciò a prescindere dall'organo dello Stato membro la cui azione od omissione sia all'origine dell'inadempimento (sentenze *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, C?46/93 et C?48/93, EU:C:1996:79, punto 32, nonché *Köbler*, C?224/01, EU:C:2003:513, punto 31 e giurisprudenza ivi citata). Questo principio è pertanto applicabile, segnatamente, quando l'inadempimento lamentato è attribuito al legislatore nazionale (sentenza *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, C?46/93 e C?48/93, EU:C:1996:79, punto 36).

104 Secondo una giurisprudenza consolidata, un diritto al risarcimento è riconosciuto dall'ordinamento dell'Unione una volta soddisfatte tre condizioni, ossia che la norma di diritto violata abbia lo scopo di conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento, che la violazione sia sufficientemente qualificata e che sussista un nesso di causalità diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno sofferto dai soggetti lesi (v., segnatamente, sentenze *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, C?46/93 e C?48/93, EU:C:1996:79, punto 51; *Danske Slagterier*, C?445/06, EU:C:2009:178, punto 20, e *Commissione/Italia*, C?379/10, EU:C:2011:775, punto 40).

105 Per quanto concerne la prima condizione, che costituisce oggetto delle questioni proposte del giudice del rinvio, dalla giurisprudenza si evince che le disposizioni del Trattato relative alle libertà fondamentali fanno sorgere, in capo ai soggetti dell'ordinamento, diritti che i giudici nazionali devono salvaguardare (v., in tal senso, sentenza *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, C?46/93 e C?48/93, EU:C:1996:79, punto 54).

106 Di conseguenza, occorre risolvere le questioni pregiudiziali quinta e dodicesima dichiarando che l'articolo 56 TFUE ha ad oggetto il conferimento di diritti ai soggetti dell'ordinamento, di modo che la sua violazione da parte di uno Stato membro, ivi compresa quella derivante dall'attività legislativa del medesimo, comporta un diritto per detti soggetti di ottenere da parte di tale Stato membro il risarcimento del danno sofferto a causa di questa violazione, purché detta violazione sia sufficientemente qualificata e sussista un nesso di causalità diretto tra questa stessa violazione e il

danno sofferto, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare.

Sulle questioni settima e quattordicesima

107 Con le sue questioni settima e quattordicesima, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se gli articoli 8 e 9 della direttiva 98/34 abbiano lo scopo di conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento, di modo che la loro violazione da parte di uno Stato membro comporti un diritto per detti soggetti di ottenere da parte di tale Stato membro il risarcimento del danno sofferto a causa di questa violazione.

108 A questo riguardo, dalla giurisprudenza discende che, benché la direttiva 98/34 miri a garantire la libera circolazione delle merci organizzando un controllo preventivo la cui efficacia richiede che, nel quadro di una controversia tra soggetti dell'ordinamento, sia disapplicata una misura nazionale adottata in violazione degli articoli 8 e 9 di quest'ultima, questa direttiva non definisce assolutamente il contenuto concreto della norma giuridica in base alla quale il giudice nazionale deve risolvere la controversia pendente dinanzi a esso. Pertanto, detta direttiva non crea né diritti né obblighi in capo ai soggetti dell'ordinamento (sentenza Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, punto 51).

109 Alla luce di ciò, occorre constatare che la prima condizione elencata nel punto 104 non è soddisfatta, per cui i soggetti dell'ordinamento non possono avvalersi dell'inosservanza degli articoli 8 e 9 di questa stessa direttiva al fine di invocare la responsabilità dello Stato membro interessato in base al diritto dell'Unione.

110 Di conseguenza, occorre risolvere le questioni settima e quattordicesima dichiarando che gli articoli 8 e 9 della direttiva 98/34 non hanno lo scopo di conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento, per cui la loro violazione da parte di uno Stato membro non comporta un diritto per detti soggetti di ottenere da parte di tale Stato membro il risarcimento del danno sofferto a causa di questa violazione in base al diritto dell'Unione.

Sulla quindicesima questione

111 Con la sua quindicesima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente in che misura il fatto che normative nazionali, come quelle in questione nel procedimento principale, riguardino un ambito di competenza degli Stati membri incida sulle risposte da dare alle questioni quinta, settima, dodicesima e quattordicesima.

112 A tal riguardo basta ricordare che, come sottolineato nel punto 34, gli Stati membri sono tenuti ad esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, le quali si applicano ai casi, come quelli in questione nel procedimento principale, che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione.

113 Alla luce di ciò, le giustificazioni dedotte da uno Stato membro a sostegno di una restrizione a dette libertà devono essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali, anche quando detta restrizione riguarda un ambito di competenza di tale Stato membro, una volta che il caso in questione rientra nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 21).

114 Parimenti, qualsiasi violazione del diritto dell'Unione commessa da uno Stato membro, anche quando essa concerne un ambito rientrante nella competenza di detto Stato membro, fa sorgere una responsabilità in capo a quest'ultimo qualora siano soddisfatte le condizioni ricordate nel punto 104 della presente sentenza.

115 Pertanto, occorre risolvere la quindicesima questione dichiarando che il fatto che normative nazionali, come quelle in questione nel procedimento principale, riguardino un ambito di competenza degli Stati membri non incide sulle risposte da dare alle questioni proposte dal giudice del rinvio.

Sulle spese

116 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 (Prima Sezione) dichiara:

- 1) **Una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale, senza prevedere un periodo transitorio, quintuplica l'importo di una tassa forfettaria che grava sulla gestione delle slot machine nelle sale da gioco e istituisce, per di più, una tassa proporzionale che grava su questa stessa attività costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE se e in quanto sia tale da proibire, ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della libera prestazione del servizio di gestione delle slot machine nelle sale da gioco, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.**
- 2) **Una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, la quale, senza prevedere né un periodo transitorio né un indennizzo per i gestori di sale da gioco, vieta la gestione delle slot machine fuori dei casinò costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, garantita dall'articolo 56 TFUE.**
- 3) **Le restrizioni alla libera prestazione dei servizi che possono derivare da normative nazionali, come quelle in questione nel procedimento principale, possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale solo se e in quanto il giudice nazionale, in esito a una valutazione globale delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione e l'esecuzione di tali normative, concluda nel senso che:**
 - **esse perseguono, anzitutto, effettivamente obiettivi relativi alla tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco e alla lotta contro le attività criminali e fraudolente collegate al gioco; la mera circostanza che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo vada accessoriamente a beneficio, tramite un incremento degli introiti fiscali, del bilancio dello Stato membro interessato non osta a che si possa ritenere che tale restrizione persegua anzitutto effettivamente siffatti obiettivi;**
 - **esse perseguono questi stessi obiettivi in modo coerente e sistematico, e**
 - **esse soddisfano gli obblighi derivanti dai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare dai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché dal diritto di proprietà.**

4) L'articolo 1, punto 11, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, quale modificata dalla direttiva 2006/96/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006, dev'essere interpretato nel senso che:

- le disposizioni di una normativa nazionale che quintuplicano l'importo di una tassa forfettaria che grava sulla gestione delle slot machine nelle sale da gioco e istituiscono, per di più, una tassa proporzionale che grava su questa stessa attività non costituiscono «regole tecniche» ai sensi di detta disposizione, e che
- le disposizioni di una normativa nazionale che vietano la gestione delle slot machine fuori dei casinò costituiscono «regole tecniche» ai sensi di detta disposizione, i cui progetti devono costituire oggetto della comunicazione prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, della citata direttiva.

5) L'articolo 56 TFUE ha ad oggetto il conferimento di diritti ai soggetti dell'ordinamento, di modo che la sua violazione da parte di uno Stato membro, ivi compresa quella derivante dall'attività legislativa del medesimo, comporta un diritto per detti soggetti di ottenere da parte di tale Stato membro il risarcimento del danno sofferto a causa di questa violazione, purché detta violazione sia sufficientemente qualificata e sussista un nesso di causalità diretto tra questa stessa violazione e il danno sofferto, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare.

6) Gli articoli 8 e 9 della direttiva 98/34, quale modificata dalla direttiva 2006/96, non hanno lo scopo di conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento, per cui la loro violazione da parte di uno Stato membro non comporta un diritto per detti soggetti di ottenere da parte di tale Stato membro il risarcimento del danno sofferto a causa di questa violazione in base al diritto dell'Unione.

7) Il fatto che normative nazionali, come quelle in questione nel procedimento principale, riguardino un ambito di competenza degli Stati membri non incide sulle risposte da dare alle questioni proposte dal giudice del rinvio.

Firme

* Lingua processuale: l'ungherese.