



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ELEANOR SHARPSTON  
presentate il 14 novembre 2013<sup>1</sup>

**Causa C-390/12**

**Robert Pflieger**  
**Autoart a.s.**  
**Mladen Vucicevic**  
**Maroxx Software GmbH**  
**Ing. Hans-Jörg Zehetner**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale dell'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Austria)]

«Articolo 56 TFUE — Libera prestazione di servizi — Giochi d'azzardo — Normativa che vieta la messa a disposizione di apparecchi automatici per giochi d'azzardo senza una concessione — Numero limitato di concessioni — Sanzioni penali — Proporzionalità — Carta dei diritti fondamentali»

1. Il diritto austriaco limita l'organizzazione di giochi d'azzardo mediante l'uso di apparecchi automatici per giochi d'azzardo (in prosieguo: le «slot-machine») ad operatori muniti di concessione. Le concessioni sono disponibili in numero limitato. Le slot-machine messe a disposizione del pubblico senza una concessione vengono confiscate e distrutte. I soggetti di cui è stato accertato il coinvolgimento nell'organizzazione di giochi d'azzardo senza concessione soggiacciono a sanzioni amministrative o penali.

2. L'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Tribunale amministrativo indipendente del Land Alta Austria) chiede se l'articolo 56 TFUE e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>2</sup> (in prosieguo: la «Carta») ostino a siffatte restrizioni e/o sanzioni imposte in caso di violazione.

### **Contesto normativo**

#### *Diritto dell'Unione europea*

#### La Carta

3. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della Carta, ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. A norma dell'articolo 16, è riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali. L'articolo 17 garantisce il diritto di godere della proprietà dei beni

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — GU 2010, C 83, pag. 389.

acquisiti legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità, beni che possono essere confiscati soltanto per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento di una giusta indennità. L'articolo prevede che l'uso dei beni possa essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.

4. L'articolo 47 dispone che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati deve avere diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente ed imparziale, precostituito per legge. L'articolo 50 dispone che nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge.

5. L'articolo 51, paragrafo 1, enuncia che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

6. L'articolo 56 TFUE vieta le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione.

7. Siffatta restrizione può essere consentita come deroga espressamente prevista dall'articolo 52, paragrafo 1, TFUE, applicabile alla prestazione di servizi in virtù dell'articolo 62 TFUE.

#### *Diritto nazionale*

8. L'articolo 2 del Glücksspielgesetz (Legge sui giochi d'azzardo, in prosieguo: il «GSpG»), come attualmente in vigore<sup>3</sup>, definisce le «lotterie», sostanzialmente, come giochi d'azzardo messi a disposizione del pubblico da un operatore, in cui vengono pagate puntate dalle quali sono ottenute le vincite. A tal fine, un «operatore» è un soggetto che eserciti in modo indipendente un'attività avente carattere stabile allo scopo di conseguire introiti dall'organizzazione di giochi d'azzardo, anche se l'attività non è concepita per produrre vincite. Quando diverse persone convengono di organizzare siffatti giochi, esse sono tutte considerate operatori, anche se non perseguono fini di lucro o partecipano unicamente rendendo accessibile il gioco al pubblico. Le lotterie prive di concessione o di autorizzazione sono illegali.

9. L'articolo 3 GSpG riserva il diritto di organizzare giochi d'azzardo allo Stato austriaco, con l'eccezione delle slot-machine che, in virtù degli articoli 4 o 5 della stessa legge, sono disciplinate con leggi dei Bundesländer (Stati federali).

10. L'articolo 4 GSpG stabilisce che i giochi d'azzardo regionali mediante slot-machine, ai sensi dell'articolo 5, non sono soggetti al monopolio di Stato sui giochi d'azzardo.

11. L'articolo 5 GSpG prevede che ciascuno dei nove Bundesländer possa rilasciare fino a tre concessioni per l'organizzazione su scala ridotta di giochi d'azzardo con l'utilizzo di slot-machine. Le concessioni sono rilasciate per un periodo massimo di 15 anni, in presenza di taluni requisiti concernenti l'ordine pubblico e la tutela dei giocatori. Siffatti giochi possono essere offerti in una sala contenente tra 10 e 50 apparecchi, con una puntata massima di EUR 10 e vincite massime di EUR 10 000 per gioco o mettendo a disposizione sino a tre singoli apparecchi con una puntata massima di EUR 1 e vincite massime di EUR 1 000 per gioco.

3 — Nell'ordinanza di rinvio, il giudice a quo ha enunciato le disposizioni di diritto nazionale attualmente in vigore. Sembra tuttavia che i fatti da cui traggono origine alcuni dei reati contestati risalgano ad un'epoca precedente l'entrata in vigore di detta versione. Spetta al giudice nazionale stabilire quale versione della legge fosse in vigore nel periodo rilevante.

12. Ai sensi del combinato disposto degli articoli 14, 15 e 17 GSpG, in presenza di determinate condizioni, lo Stato austriaco può concedere il diritto esclusivo di organizzare diversi tipi di lotterie, rilasciando una concessione per un periodo massimo di 15 anni, a fronte di un corrispettivo.

13. Ai sensi dell'articolo 21 GSpG, lo Stato austriaco può rilasciare sino a 15 concessioni per organizzare giochi d'azzardo mediante una casa da gioco (casinò) per un periodo massimo di 15 anni. Per ogni domanda di concessione deve essere versato un corrispettivo di EUR 10 000, ed un ulteriore corrispettivo di EUR 100 000 per ogni concessione rilasciata. I giochi messi a disposizione in forza di dette concessioni sono gravati da imposte comprese tra il 16 e il 40% l'anno (articoli 17, 28, 57 e 59a, paragrafo 1, GSpG).

14. L'articolo 52 GSpG prevede che chiunque, in qualità di «operatore», organizzi giochi d'azzardo o partecipi alla loro organizzazione senza essere in possesso di una concessione sia soggetto ad una sanzione amministrativa fino a EUR 22 000. Tuttavia, se la puntata è superiore a EUR 10 per gioco, l'infrazione fa sorgere una responsabilità penale, ai sensi dell'articolo 168, paragrafo 1, del Strafgesetzbuch (Codice penale, in prosieguo: il «StGB»), che risulterà applicabile. L'Oberster Gerichtshof (Corte suprema) ha dichiarato che anche i «giochi in serie», nei quali la singola puntata è inferiore a EUR 10, ma cumulativamente superiore, fanno sorgere una responsabilità penale ai sensi dell'articolo 168, paragrafo 1, StGB.

15. Ai sensi dell'articolo 53 GSpG, una slot-machine può essere provvisoriamente sequestrata se sussiste il sospetto che essa venga utilizzata in violazione delle disposizioni del GSpG.

16. L'articolo 54 GSpG prevede la confisca degli oggetti per mezzo dei quali sono state violate le disposizioni dell'articolo 52, paragrafo 1; la confisca deve essere notificata a tutti i soggetti che possano avere un diritto sull'oggetto. Gli oggetti confiscati devono essere distrutti dall'amministrazione.

17. Ai sensi dell'articolo 56a, un locale che metta a disposizione giochi d'azzardo in violazione della legge può essere chiuso.

18. L'organizzazione di giochi d'azzardo a scopo di lucro, ad opera di un soggetto non titolare di una concessione, costituisce un reato. Commette un reato punibile ai sensi dell'articolo 168, paragrafo 1, StGB «chiunque organizzi un gioco espressamente vietato o il cui esito favorevole o sfavorevole dipenda esclusivamente o prevalentemente dal caso o chiunque promuova una riunione allo scopo di organizzare un siffatto gioco, onde trarre da tale organizzazione o da tale riunione un vantaggio patrimoniale per sé o per terzi». I giochi d'azzardo esercitati senza una concessione rientrano nella definizione di giochi proibiti, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, punto 1, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 4, GSpG. Le sanzioni previste sono la reclusione fino a un massimo di sei mesi oppure una sanzione pecuniaria fino a 360 volte l'importo forfettario giornaliero. L'articolo 168, paragrafo 2, StGB prevede che la medesima sanzione si applichi a chiunque partecipi a un siffatto gioco d'azzardo in qualità di «operatore», quale definito all'articolo 2 GSpG.

### **Fatti, procedimento e questioni deferite**

19. La domanda di pronuncia pregiudiziale concerne quattro controversie relative a diversi locali nell'Alta Austria (il giudice a quo precisa che sono pendenti numerose cause analoghe). Nei procedimenti nazionali, il sig. Pfleger, l'Autoart a.s. Prague (in prosieguo: l'«Autoart»), il sig. Vucicevic, la Maroxx Software GmbH (in prosieguo: la «Maroxx») e il sig. Zehetner hanno impugnato decisioni amministrative riguardanti slot-machine che erano installate pronte per l'uso in vari locali nell'Alta Austria senza una concessione ufficiale.

20. Nel primo procedimento, la polizia finanziaria emetteva un provvedimento di sequestro provvisorio di sei apparecchi in un locale a Perg, che organizzava giochi d'azzardo non autorizzati. Il sig. Pfleger è stato identificato come organizzatore e l'Autoart, una società registrata nella Repubblica ceca, come la presunta proprietaria degli apparecchi. L'autorità locale competente ha confermato il sequestro. Nei rispettivi ricorsi, il sig. Pfleger sostiene di non essere né il proprietario o detentore degli apparecchi né l'organizzatore dei giochi d'azzardo e di non aver fornito gli apparecchi al proprietario del locale, mentre l'Autoart fa valere di non aver alcun rapporto giuridico con gli apparecchi: non ne è il proprietario e non li ha noleggiati, affittati, distribuiti o detenuti e non ne è il «gestore».

21. Nel secondo procedimento, la polizia finanziaria ha emesso un provvedimento provvisorio di sequestro di otto slot-machine in un locale a Wels, che risultavano messe a disposizione del pubblico senza l'apposita concessione. Il proprietario degli apparecchi era il sig. Vucicevic. L'autorità locale competente ha confermato il sequestro. Nel suo ricorso, il sig. Vucicevic riconosce di aver acquistato il locale di cui trattasi, ma nega di essere allo stesso tempo divenuto proprietario degli apparecchi.

22. Nel terzo procedimento, la polizia finanziaria ha provvisoriamente sequestrato due slot-machine messe a disposizione del pubblico senza l'apposita concessione in una stazione di servizio a Regau, gestita dalla sig.ra Jacqueline Baumeister, una cittadina tedesca. Il sequestro è stato confermato dalle autorità locali competenti; il ricorso della sig.ra Baumeister avverso il sequestro è stato dichiarato tardivo. La confisca è stata quindi confermata e notificata alla Maroxx, una società registrata in Austria, in qualità di proprietaria degli apparecchi, la quale ha presentato ricorso.

23. Nel quarto procedimento, la polizia finanziaria ha sequestrato tre slot-machine messe a disposizione del pubblico senza l'apposita concessione in una stazione di servizio a Enns, gestita dal sig. Hans-Jörg Zehetner. Le autorità competenti hanno accertato che gli apparecchi erano di proprietà della Maroxx ed hanno adottato un provvedimento di conferma del sequestro, infliggendo un'ammenda di EUR 1 000 (in via alternativa, in caso di mancato pagamento, 15 ore di detenzione) al sig. Zehetner. Alla Maroxx<sup>4</sup> è stata irrogata un'ammenda di EUR 10 000 (o, alternativamente, 152 ore di detenzione).

24. Nel suo ricorso, il sig. Zehetner ha sostenuto che il diritto nazionale era incompatibile con il diritto dell'Unione, segnatamente con l'articolo 56 TFUE e con talune disposizioni della Carta.

25. Considerando che l'esito delle controversie di cui è stato investito dipende dall'interpretazione del diritto dell'Unione, il giudice a quo chiede una pronuncia pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1. Se il principio di proporzionalità, sancito dall'articolo 56 TFUE e dagli articoli da 15 a 17 della [Carta], osti a una normativa nazionale come quella costituita dalle disposizioni rilevanti nei procedimenti principali, di cui agli articoli da 3 a 5 e da 14 a 21 del GSpG, che consente di organizzare giochi d'azzardo con apparecchi automatici solo a condizione di disporre previamente – pena l'irrogazione di sanzioni penali o interventi diretti – della relativa concessione, rilasciata solo entro un numero limitato di concessioni disponibili, benché finora – per quanto noto – da parte dello Stato non sia stato dimostrato in alcun procedimento giudiziario o amministrativo che le attività criminose e/o la dipendenza dal gioco d'azzardo connesse alle dette attività rappresentino effettivamente problemi considerevoli, cui non si possa porre rimedio con un'espansione controllata di attività di gioco autorizzate in capo a un ampio numero di singoli offerenti, bensì soltanto mediante un'espansione controllata del titolare di un monopolio (o di un numero esiguo di oligopolisti), accompagnata unicamente da una pubblicità contenuta.

4 — Non mi è chiaro come potrebbe essere inflitto un periodo di detenzione (anche in via alternativa) a una persona giuridica; tuttavia, tali sono i fatti risultanti dall'ordinanza di rinvio.

2. In caso di risposta negativa alla prima questione pregiudiziale: se il principio di proporzionalità, sancito all'articolo 56 TFUE e agli articoli da 15 a 17 della [Carta], osti a una normativa nazionale come quella di cui agli articoli da 52 a 54 e 56a del GSpG nonché all'articolo 168 dello StGB, la quale, per effetto di definizioni legislative imprecise, determini una responsabilità penale, pressoché senza eccezioni, anche per varie categorie di soggetti (che possono essere stabiliti in altri Stati membri dell'Unione europea) la cui partecipazione sia alquanto indiretta (quali semplici distributori, locatori o noleggiatori di apparecchi automatici).
3. Nel caso in cui anche la seconda questione pregiudiziale riceva una risposta negativa: se le necessità di uno Stato di diritto democratico, come quelle su cui evidentemente si fonda l'articolo 16 della [Carta], e/o il principio di equità e di efficienza, di cui all'articolo 47 della [Carta], e/o il principio di trasparenza, sancito all'articolo 56 TFUE, e/o il divieto del *ne bis in idem*, stabilito all'articolo 50 della [Carta], ostino a disposizioni nazionali come quelle di cui agli articoli da 52 a 54 e 56a del GSpG nonché 168 dello StGB, la cui delimitazione reciproca, in assenza di chiara disciplina legislativa, risulta difficilmente prevedibile e valutabile *ex ante* per un cittadino, potendo essere chiarita in ogni singolo caso concreto solo in esito ad un costoso procedimento formale, e che tuttavia sono associate a notevoli differenze in termini di competenze (autorità amministrativa od organo giudiziario), di poteri di intervento, della stigmatizzazione che ne deriva, a seconda dei casi, e della situazione processuale (per esempio, inversione dell'onere della prova).
4. Nel caso in cui una delle prime tre questioni pregiudiziali riceva una risposta affermativa: se l'articolo 56 TFUE e/o gli articoli da 15 a 17 della [Carta] e/o l'articolo 50 della [Carta] ostino all'irrogazione di sanzioni a carico di soggetti rispetto ai quali sussiste uno dei criteri di collegamento con gli apparecchi per giochi d'azzardo indicati all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, e all'articolo 2, paragrafo 2, del GSpG, e/o al sequestro o alla confisca di tali apparecchi e/o alla chiusura totale dell'impresa facente capo a tali soggetti».

26. Osservazioni scritte sono state presentate dal sig. Vucicevic, dalla Maroxx, dal sig. Zehetner, dai governi austriaco, belga, olandese, polacco e portoghese e dalla Commissione. All'udienza del 17 giugno 2013 il sig. Vucicevic, la Maroxx, il sig. Zehetner, i governi austriaco e belga e la Commissione hanno presentato osservazioni orali.

## **Analisi**

### *Ricevibilità*

27. Il governo austriaco afferma che il presente rinvio pregiudiziale è irricevibile in quanto i fatti esposti e le questioni deferite non sarebbero sufficientemente precisi da consentire alla Corte di fornire una risposta utile. Tale governo sostiene del pari che non è pacifico che la fattispecie presenti un elemento transfrontaliero da cui scaturisca l'applicazione della libera prestazione dei servizi.

28. La Commissione ritiene che le questioni siano ricevibili, affermando che non si può escludere che soggetti di altri Stati membri desiderino offrire giochi d'azzardo in Austria e siano dunque soggetti alla normativa nazionale controversa.

29. Nessuna delle parti che hanno presentato osservazioni ha esaminato questa questione.

30. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, spetta al giudice nazionale cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla

Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi<sup>5</sup>.

31. Nel caso di specie, non ritengo che i fatti alla base delle questioni e le questioni stesse non siano abbastanza chiari da consentire alla Corte di statuire. Segnatamente, l'ordinanza di rinvio espone la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale in modo tanto dettagliato da consentire alla Corte di fornire una risposta utile alle questioni di interpretazione del diritto dell'Unione rilevanti per il suo esame.

32. Riguardo all'obiezione secondo cui non sarebbe chiaro l'elemento transfrontaliero, la Corte ha dichiarato che, se una normativa nazionale si applica indistintamente ai cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione, essa può rientrare nell'ambito di applicazione delle disposizioni relative alle libertà fondamentali solo qualora si applichi a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi fra gli Stati membri<sup>6</sup>. Nella sentenza *Garkalns* la Corte ha considerato che, nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale fosse ricevibile sebbene tutti gli elementi della controversia fossero confinati all'interno di un solo Stato membro.

33. I fatti della presente causa evidenziano che operatori di altri Stati membri sono interessati all'esercizio in Austria di giochi d'azzardo mediante l'uso di slot-machine. Uno dei ricorsi pendenti dinanzi al giudice nazionale è stato presentato da una cittadina tedesca, la sig.ra Baumeister, che gestiva una stazione di servizio nella quale è stata trovata una slot-machine priva di concessione; uno degli apparecchi sequestrati sembra essere stato fornito da una società registrata nella Repubblica ceca, l'Autoart. A mio avviso, ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

#### *Applicabilità della Carta*

34. Tutte le questioni presentate richiedono l'interpretazione di disposizioni della Carta. Si pone la questione preliminare se la Carta si applichi nel caso in cui un giudice nazionale stia procedendo ad un controllo giurisdizionale di una legge nazionale, come quella in esame nel procedimento principale, che costituisce una deroga ai diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione.

35. Tale questione viene esaminata dal sig. Zehetner, dai governi austriaco, olandese, polacco e portoghese e dalla Commissione. I quattro governi che presentano osservazioni su questa questione concordano tutti che la Carta non si applica alla legge nazionale su cui verte il procedimento principale. Sia il sig. Zehetner che la Commissione sostengono la tesi contraria.

36. A mio giudizio, la Carta si applica ad una legge nazionale che deroghi ad una libertà fondamentale garantita dal Trattato.

37. L'ambito di applicazione della Carta è definito al suo articolo 51, paragrafo 1, che dispone che essa si applica agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».

38. Occorre chiedersi se l'uso del termine «nell'attuazione» all'articolo 51 della Carta ne limiti l'applicabilità ai casi in cui uno Stato membro debba adottare azioni positive specifiche (ad esempio recepire una direttiva)<sup>7</sup> al fine di conformarsi al diritto dell'Unione.

39. Non sono di tale avviso.

5 — Sentenze del 19 luglio 2012, *Garkalns* (C-470/11, punto 17), e del 10 marzo 2009, *Hartlauer* (C-169/07, Racc. pag. I-1721, punto 24).

6 — Sentenza *Garkalns*, cit. alla nota 5 supra, punto 21, e la giurisprudenza ivi citata.

7 — Traccio una netta distinzione tra recepimento e attuazione, posto che quest'ultima è molto più ampia del primo.

40. Osservo che (come prevedibile) esiste una certa variazione linguistica tra le versioni della Carta nelle diverse lingue ugualmente autentiche. Pertanto, mentre il testo inglese parla di «implementing», quello tedesco usa l'espressione «bei der Durchführung des Rechts der Union» e quello francese «lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union». Le versioni spagnola e portoghese (ad esempio) sono più ampie (rispettivamente «quando apliquen el Derecho de la Unión» e «quando apliquem o direito da União»). Ciò premesso, risulta naturale consultare le spiegazioni relative alla Carta<sup>8</sup> che, ai sensi del terzo comma dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 52, paragrafo 7, della Carta stessa, devono essere tenute nel debito conto al fine dell'interpretazione della Carta<sup>9</sup>. In relazione all'articolo 51, paragrafo 1, queste ultime indicano quanto segue:

«[p]er quanto riguarda gli Stati membri, la giurisprudenza della Corte sancisce senza ambiguità che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione».

Vengono quindi citate quattro sentenze della Corte: le sentenze Wachauf, ERT, Annibaldi e Karlsson e a. .<sup>10</sup>

41. In sentenze successive all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte ha confermato che, quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, essa deve essere conforme alla Carta e che «l'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta»<sup>11</sup>. La Corte ha dunque già indicato chiaramente che si tratta di verificare se ricorra una situazione in cui si applichi il diritto dell'Unione (ossia, una situazione rientrante «nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione) piuttosto che (forse in senso più restrittivo) la questione se lo Stato membro dia «attuazione» al diritto dell'Unione adottando un'azione positiva specifica<sup>12</sup>.

42. La giurisprudenza citata nella spiegazione relativa all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta fornisce utili delucidazioni su cosa si intenda per «nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione». Le sentenze Wachauf e Karlsson e a. vertono ambedue su norme nazionali che hanno posto sfumature all'applicazione dei regolamenti del diritto dell'Unione relativi all'esecuzione del prelievo supplementare sul latte. Talune norme nazionali erano chiaramente necessarie per completare disposizioni del diritto dell'Unione e per renderle pienamente operative mediante l'aggiunta di dettagli. Siffatte norme nazionali dovevano dunque rispettare i diritti fondamentali sanciti dal diritto dell'Unione. Per contro, nella sentenza Annibaldi, la normativa nazionale in discussione (una legge regionale che istituiva un parco naturale-archeologico) non aveva evidentemente nulla a che fare con l'attuazione (tantomeno con l'esecuzione) di alcuna legge comunitaria relativa all'organizzazione comune dei mercati agricoli, all'ambiente o alla cultura, né esisteva alcun altro collegamento con il diritto comunitario.

43. Per quanto qui interessa, riveste particolare importanza la sentenza ERT. Detta causa concerneva una legge nazionale che consentiva ad un unico operatore di detenere il monopolio della televisione nell'intero territorio di uno Stato membro e ad effettuare trasmissioni televisive di ogni tipo. Si era posta la questione se la libera prestazione dei servizi garantita dal Trattato ostasse ad una legge nazionale del genere. La Corte ha dichiarato che, se un siffatto monopolio comportava effetti discriminatori a danno delle emissioni provenienti da altri Stati membri, esso era vietato dall'articolo 59 CEE (ora articolo 56 TFUE), a meno che la normativa in questione non fosse

8 — Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17).

9 — V. sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich (C-283/11, punto 42), e del 22 dicembre 2010, DEB (C-279/09, Racc. pag. I-13849, punto 32).

10 — Sentenze del 13 luglio 1989, Wachauf (5/88, Racc. pag. 2609); del 18 giugno 1991, ERT (C-260/89, Racc. pag. I-2925); del 18 dicembre 1997, Annibaldi (C-309/96, Racc. pag. I-7493), e del 13 aprile 2000, Karlsson e a. (C-292/97, Racc. pag. I-2737).

11 — Sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, punto 21) (il corsivo è mio), e del 26 settembre 2013, TEXDATA Software (C-418/11, punto 73) (il corsivo è mio).

12 — La potenziale differenza di significato è ridotta se i termini «recepimento» e «attuazione» non vengono considerati sinonimi; v. supra nota 7.

giustificata da uno dei motivi indicati nell'articolo 56 CEE (ora articolo 52, paragrafo 1, TFUE), al quale rinvia l'articolo 66 CEE (ora articolo 62 TFUE)<sup>13</sup>. Pertanto, la sentenza ERT riguardava una situazione nella quale il diritto di uno Stato membro derogava alla libertà fondamentale di prestazione dei servizi.

44. Nella sentenza ERT è stata sollevata l'ulteriore questione se la legge nazionale rispettasse l'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU»). La Corte ha dichiarato che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l'osservanza, e che non poteva accettare misure incompatibili con detti diritti<sup>14</sup>. Allorché una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi d'interpretazione necessari alla valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di detta normativa con i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto<sup>15</sup>. In particolare, la Corte ha dichiarato che, quando uno Stato membro invoca il combinato disposto degli articoli 56 CEE e 66 CEE (ora articoli 52, paragrafo 1, TFUE e 62 FUE) per giustificare una normativa idonea a frapporre ostacolo all'esercizio della libera prestazione dei servizi, tale giustificazione deve essere interpretata alla luce dei principi generali del diritto e, in particolare, dei diritti fondamentali. Soltanto se le norme nazionali sono compatibili con i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, che comprendono l'articolo 10 CEDU, esse sono ammissibili quali deroghe alla libera prestazione dei servizi<sup>16</sup>.

45. La sentenza ERT chiarisce dunque che, allorché uno Stato membro emana una misura che deroghi ad una libertà fondamentale garantita dal TFUE, detta misura rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Il potere di derogare, in talune circostanze, alla libertà fondamentale garantita dal diritto dell'Unione è un potere che gli Stati membri mantengono e che viene riconosciuto dal diritto dell'Unione; ma l'*esercizio* di siffatto potere è circoscritto dal diritto dell'Unione. Quando un giudice – che sia un giudice nazionale o questa Corte – controlla se la normativa nazionale che restringe l'esercizio di siffatta libertà fondamentale rientri nella deroga prevista dal Trattato (e sia dunque consentita), detto controllo è esercitato con riferimento e in base ai criteri derivanti dal diritto dell'Unione e non dal diritto nazionale. Pertanto, ad esempio, la norma interpretativa secondo cui siffatte deroghe devono essere interpretate restrittivamente e l'applicazione del criterio della proporzionalità ad una deroga che sia consentita prima facie derivano entrambe dal diritto dell'Unione stesso. Essendo consentita soltanto una misura nazionale di deroga che rispetti detti criteri di diritto dell'Unione (altrimenti prevarrebbe la libertà sancita dal Trattato), ne consegue che la stessa misura di deroga rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Ciò rappresenta, a mio avviso, la necessaria conseguenza della ben nota struttura del Trattato (diritto protetto, limitata deroga al medesimo diritto) e dell'inclusione della sentenza ERT nella spiegazione relativa all'articolo 51 della Carta.

46. Si deve pertanto considerare che uno Stato membro «dia attuazione al diritto dell'Unione», ai sensi dell'articolo 51, quando esso introduce una deroga ad una libertà fondamentale. Ne consegue che trova applicazione la Carta. Poiché la misura nazionale in esame nel procedimento principale «dà attuazione» al diritto dell'Unione in quanto rientra nell'ambito di applicazione del medesimo, essa dev'essere interpretata alla luce della Carta.

47. Esamino adesso le questioni deferite.

13 — Punto 26.

14 — Punto 41.

15 — Punto 42.

16 — Punto 43.

### Questione 1

48. Con la sua prima questione, il giudice a quo chiede se l'articolo 56 TFUE e/o gli articoli da 15 a 17 della Carta debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale che limiti il diritto di organizzare giochi d'azzardo mediante l'uso di slot-machine ai soggetti o alle imprese in possesso di concessioni, che sono disponibili in numero limitato. Più in particolare, egli chiede se sussiste una violazione del principio di proporzionalità nell'ipotesi in cui non venga accertato che attività criminose e la dipendenza dal gioco costituivano problemi considerevoli e, qualora sussistessero siffatti problemi, se ad essi non si potesse porre rimedio mediante un'espansione controllata delle attività di gioco autorizzate da parte di un ampio numero di singoli offerenti anziché mediante un'espansione controllata da parte di un numero limitato di offerenti.

49. Esaminerò prima l'articolo 56 TFUE e poi la Carta.

### Articolo 56 TFUE

50. Esiste attualmente una copiosa giurisprudenza della Corte riguardo ai giochi d'azzardo (comprese quattro domande di pronuncia pregiudiziale proposte in precedenti procedimenti relativi al GSpG)<sup>17</sup>, che fornisce i criteri alla luce dei quali deve essere esaminata la questione di interpretazione dell'articolo 56 TFUE.

51. Detta giurisprudenza evidenzia che una normativa, come quella in esame nel procedimento principale, ai sensi della quale soltanto un numero limitato di titolari di concessione può organizzare giochi d'azzardo mentre a tutti gli altri operatori, che siano stabiliti in Austria o in un qualsiasi altro Stato membro, è vietato offrire tali servizi, costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi e, in quanto tale, è vietata dall'articolo 56 TFUE<sup>18</sup>. Siffatta restrizione può essere comunque giustificata in forza delle deroghe espressamente previste dal TFUE o da motivi imperativi di interesse generale<sup>19</sup>.

52. Il governo austriaco afferma che la restrizione è giustificata in quanto persegue gli obiettivi di garantire ai giocatori un elevato livello di tutela e di prevenire attività criminose. Per contro, la Marrox e i sig.ri Vucicevic e Zehetner sostengono tutti che l'obiettivo principale del governo era quello di aumentare le entrate erariali.

53. La Corte ha dichiarato che le restrizioni imposte dagli Stati membri ai servizi di giochi d'azzardo possono essere giustificate allorché sono volte ad assicurare la tutela del consumatore, proteggendo i giocatori dalla dipendenza dal gioco<sup>20</sup> e prevenendo attività criminose<sup>21</sup>. Per contro, l'aumento delle entrate per il governo di uno Stato membro non è un obiettivo atto a giustificare una restrizione della libera prestazione dei servizi, sebbene possa costituire un beneficio accessorio per il governo di cui trattasi<sup>22</sup>.

17 — Le disposizioni del GSpG hanno determinato richieste di pronuncia pregiudiziale anche nella causa Engelmann (sentenza del 9 settembre 2010, C-64/08, Racc. pag. I-8219) che concerneva l'obbligo imposto ai titolari di concessioni di risiedere nel territorio nazionale per gestire case da gioco; nella causa Dickinger e Ömer (sentenza del 15 settembre 2001, C-347/09, Racc. pag. I-8185) che concerneva un monopolio sull'esercizio di giochi di casinò su Internet a favore di un unico operatore, e nella causa HIT e HIT LARIX (sentenza del 12 luglio 2012, C-176/11), concernente la pubblicità per case da gioco. La più recente sentenza su tale questione (Stanleybet International e a., C-186/11 e C-209/11) che concerneva un diritto esclusivo avente ad oggetto la gestione, l'organizzazione e l'esercizio di giochi d'azzardo, conferito da uno Stato ad una società per azioni, è stata pronunciata il 24 gennaio 2013, in data posteriore al rinvio pregiudiziale nella presente fattispecie.

18 — Sentenza Stanleybet International e a., cit. alla nota 17, punto 21.

19 — Ibidem, punto 22; v. anche la sentenza Garkalns, cit. alla nota 5, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata.

20 — Sentenza dell'8 settembre 2010, Stoß e a. (C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, Racc. pag. I-8069, punti 74 e 75 e la giurisprudenza ivi citata).

21 — Sentenza dell'11 settembre 2003, Anomar e a. (C-6/01, Racc. pag. I-8621, punti da 61 a 75).

22 — Sentenza del 30 giugno 2011, Zeturf (C-212/08, Racc. pag. I-5633, punto 52 e la giurisprudenza ivi citata), e sentenza Dickinger e Ömer, cit. alla nota 17, punto 55.

54. Rientra nella competenza del giudice nazionale determinare gli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale di cui trattasi<sup>23</sup>. Se il giudice accerta che il reale obiettivo è principalmente quello di aumentare le entrate, la restrizione deve essere considerata incompatibile con l'articolo 56 TFUE.

55. D'altro canto, ove stabilisca che la restrizione persegue effettivamente gli obiettivi consentiti di tutelare i consumatori e di prevenire attività criminose, il giudice nazionale dovrà poi valutare se essa sia proporzionata. Esso deve accertare che la restrizione sia idonea a raggiungere l'obiettivo perseguito dalla normativa di cui trattasi al livello di tutela perseguito e che essa non vada oltre quanto necessario per conseguire detti obiettivi.

56. Come riconosciuto dalla Corte nella propria giurisprudenza, proprio come uno Stato membro, che intenda assicurare un livello di tutela particolarmente elevato, può legittimamente ritenere che soltanto mediante la concessione di diritti esclusivi ad un organismo unico, soggetto ad uno stretto controllo, esso possa governare i rischi connessi ai giochi d'azzardo<sup>24</sup>, uno Stato membro può del pari ritenere che un sistema di concessioni rilasciate ad un numero limitato di operatori sia un metodo idoneo per governare tali rischi. Come dichiarato dalla Corte nella sentenza Engelmann<sup>25</sup>, una limitazione del numero delle concessioni per l'esercizio di case da gioco «consente, di per sé stessa, di limitare le occasioni di gioco d'azzardo (...) Poiché la clientela deve spostarsi per recarsi nei locali di una casa da gioco per poter partecipare ai giochi d'azzardo di cui trattasi, alla limitazione del numero di tali case consegue il rafforzamento degli ostacoli alla partecipazione a siffatti giochi».

57. Sembra dunque che la limitazione del numero delle case da gioco sia un mezzo proporzionato per conseguire gli obiettivi della tutela dei consumatori e della prevenzione di attività criminose. Consentire ad un numero maggiore di case da gioco di fornire detti servizi sarebbe meno atto al raggiungimento di detti obiettivi, in quanto offrirebbe maggiori occasioni di gioco. Siffatta politica sarebbe meno idonea al raggiungimento di un elevato livello di tutela. Ciò deve essere tuttavia verificato dal giudice nazionale il quale, analizzando i fatti e le prove a sua disposizione, deve anche considerare la natura, la frequenza e l'intensità dei controlli di cui sono oggetto le case da gioco titolari di concessione<sup>26</sup>.

58. L'onere di provare che la restrizione è proporzionata grava sulle autorità austriache, che sono tenute a fornire al giudice nazionale chiamato a pronunciarsi su tale questione tutti gli elementi probatori atti a consentirgli di accertare che detta misura miri effettivamente a conseguire l'obiettivo dichiarato e sia idonea a raggiungerlo<sup>27</sup>. Nella sentenza Dickinger e Ömer<sup>28</sup>, la Corte ha chiarito che il giudice nazionale deve verificare se le attività criminose e fraudolente nonché la dipendenza dal gioco, nel periodo di cui trattasi, possano avere costituito un problema in Austria e se l'espansione di attività autorizzate e regolamentate possa aver risolto tale problema. La fattispecie in esame richiede dal giudice nazionale lo stesso esercizio.

59. Il giudice nazionale deve anche accertarsi che la normativa nazionale risponda realmente all'intento di raggiungere l'obiettivo in modo coerente e sistematico<sup>29</sup>. Posto che le pratiche del limitato numero di titolari di concessioni possono determinare se gli obiettivi vengano conseguiti o meno, le politiche commerciali attuate da detti titolari sono rilevanti ai fini di tale valutazione<sup>30</sup>.

23 — Sentenza Stanleybet International e a., cit. alla nota 17, punto 26 e la giurisprudenza ivi citata.

24 — Sentenza Stanleybet International e a., cit. supra alla nota 17, punto 29.

25 — Sentenza Engelmann, cit. supra alla nota 17, punto 45.

26 — Questa analisi può anche essere d'aiuto al giudice nazionale al fine di accertare il reale obiettivo dei requisiti per l'autorizzazione. V. i precedenti paragrafi 54 e 55.

27 — V. sentenza Stoß e a., cit. alla nota 20 supra, punto 71.

28 — Cit. alla nota 17 supra, punto 66.

29 — Sentenze Stanleybet International e a., cit. alla nota 17 supra, punto 27, e dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (C-42/07, Racc. pag. I-7633, punti da 49 a 61 e la giurisprudenza ivi citata).

30 — Sentenza Dickinger e Ömer, cit. alla nota 17, punto 58.

60. Nell'ordinanza di rinvio il giudice a quo rileva che la politica commerciale attuata dai titolari delle concessioni non è stata limitata a un'espansione controllata, con una pubblicità contenuta. Egli afferma che i titolari delle concessioni hanno invece impegnato ciò che egli definisce «spese colossali» per una campagna pubblicitaria «aggressiva», che promuove un'immagine positiva dei giochi d'azzardo ed incoraggia la partecipazione attiva. Sebbene la Corte abbia riconosciuto che una pubblicità contenuta possa essere conforme ad una politica di tutela dei consumatori, ciò avviene soltanto se la pubblicità è strettamente limitata a quanto necessario al fine di incanalare i consumatori verso le reti di gioco controllate<sup>31</sup>. Una pubblicità che incoraggia il gioco d'azzardo banalizzandolo, conferendogli un'immagine positiva o aumentando il suo potere di attrazione, mira ad espandere il mercato globale delle attività di gioco d'azzardo anziché ad incanalare il mercato esistente verso taluni offerenti. Siffatta politica commerciale espansionistica è manifestamente incompatibile con l'obiettivo di ottenere un elevato livello di tutela dei consumatori. Come dichiarato dalla Corte nella sentenza *Dickinger e Ömer*, «[u]no Stato membro non può legittimamente invocare ragioni di ordine pubblico attinenti alla necessità di ridurre le occasioni di gioco, qualora le autorità pubbliche di tale Stato incitino e incoraggino i consumatori a partecipare a giochi d'azzardo al fine di consentire all'Erario di ritrarne degli utili»<sup>32</sup>.

61. Spetta al giudice nazionale stabilire l'obiettivo reale della normativa nazionale controversa nel procedimento a quo e, se si tratta di un obiettivo consentito, se la normativa sia di fatto proporzionata, coerente e in linea con quest'ultimo.

62. Occorre infine chiedersi se sia necessario un ulteriore esame della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale alla luce degli articoli 15, 16 e 17 della Carta.

Gli articoli 15, 16 e 17 della Carta

63. L'articolo 15, paragrafo 2, della Carta<sup>33</sup> riconosce ad ogni cittadino dell'Unione la libertà di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. Le spiegazioni relative alla Carta<sup>34</sup> confermano che l'articolo 15, paragrafo 2, riguarda la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, garantite dagli articoli 26, 45, 49 e 56 TFUE. Posto che tale libertà è prevista dai Trattati, il suo ambito di applicazione e la sua interpretazione sono determinati dall'articolo 52, paragrafo 2, della Carta, che stabilisce che dette libertà «si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti da detti Trattati». La spiegazione relativa all'articolo 52, paragrafo 2, conferma inoltre che «la Carta non modifica il sistema dei diritti accordati dal trattato CE e ripresi nei trattati». Di conseguenza, per quanto concerne il presente procedimento, l'osservanza dell'articolo 15, paragrafo 2, della Carta coincide con l'osservanza dell'articolo 56 TFUE.

64. L'articolo 16 della Carta riconosce la libertà d'impresa, ma stabilisce espressamente che detta libertà deve essere esercitata «conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali». Come confermato anche dalle spiegazioni relative alla Carta, detta libertà può essere soggetta alle limitazioni consentite dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, secondo il quale eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, devono essere necessarie e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

31 — Sentenza *Dickinger e Ömer*, cit. alla nota 17, punto 68.

32 — *Ibidem*, punto 62.

33 — Solo l'articolo 15, paragrafo 2, è pertinente nella fattispecie. L'articolo 15, paragrafo 1, concerne il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata, mentre il paragrafo 3 del medesimo articolo riconosce ai cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.

34 — Cit. supra alla nota 8.

65. Nella sentenza *Sky Österreich*<sup>35</sup> la Corte ha confermato che «la libertà d'impresa può essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica. Orbene, tale circostanza si riflette, in particolare, nelle modalità con cui deve essere attuato il principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta».

66. A mio avviso, tale libertà è rispettata laddove siano soddisfatte le pertinenti disposizioni del Trattato, segnatamente il rispetto del principio di proporzionalità nella limitazione della libera prestazione dei servizi.

67. L'articolo 17 della Carta riconosce il diritto di proprietà, il cui uso «può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale». La spiegazione relativa a questo articolo chiarisce che esso è fondato sull'articolo 1 del protocollo addizionale alla CEDU. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, il significato e la portata del suddetto diritto sono uguali a quelli del diritto garantito dalla CEDU e, sebbene le limitazioni di tali diritti siano consentite, esse non possono andare oltre quelle consentite dalla CEDU.

68. La Corte ha anche costantemente statuito che il diritto di proprietà può essere soggetto a limitazioni proporzionate. Nella sentenza *Križan e a.*, la Grande Sezione ha dichiarato che «il diritto di proprietà non si presenta quale prerogativa assoluta, bensì deve essere considerato in rapporto alla sua funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'esercizio di questo diritto, purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che leda la sostanza stessa del diritto così garantito»<sup>36</sup>. Di conseguenza, una restrizione proporzionata dell'uso delle slot-machine nell'interesse generale non configura una violazione dell'articolo 17 della Carta.

69. Mi sembra che una restrizione relativa all'uso delle slot-machine, consentita ai sensi dell'articolo 56 TFUE, che includa la prescrizione di osservare il principio di proporzionalità, rispetti anche l'articolo 17 della Carta. Siffatta limitazione dell'uso della proprietà non va oltre quanto consentito dall'articolo 1 del protocollo addizionale alla CEDU, che assoggetta il diritto di proprietà al «diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale».

70. A mio avviso, affinché sia ammissibile una restrizione della libera prestazione dei servizi, gli articoli da 15 a 17 della Carta non impongono l'osservanza di obblighi maggiori di quelli già sanciti dalla giurisprudenza della Corte in relazione all'articolo 56 TFUE.

71. Per questi motivi, suggerisco alla Corte di rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale come quella in esame nel procedimento principale, per effetto della quale solo un numero limitato di titolari di concessioni esistenti può organizzare giochi d'azzardo, a meno che detta restrizione non sia giustificata da un obiettivo imperativo di interesse generale, quale la tutela del consumatore e/o la prevenzione di attività criminose, persegua detto obiettivo in modo coerente e in linea con le politiche commerciali dei titolari di concessione esistenti e sia proporzionata. Spetta al giudice nazionale accertare se detti criteri siano soddisfatti. Qualora una restrizione soddisfi siffatti criteri, essa non è contraria agli articoli 15, 16 e 17 della Carta.

35 — Cit. supra alla nota 9, punti 46 e 47.

36 — Sentenza del 15 gennaio 2013 (C-416/10, punto 113 e la giurisprudenza ivi citata).

## Questione 2

72. Con la sua seconda questione, il giudice a quo chiede se il principio di proporzionalità, sancito all'articolo 56 TFUE e agli articoli da 15 a 17 della Carta, osti ad una normativa nazionale, come gli articoli da 52 a 54 e 56a GSpG e l'articolo 168 StGB, la quale, per effetto di definizioni legislative imprecise, estenda la responsabilità penale a soggetti coinvolti solo molto lontanamente (come i semplici distributori o noleggiatori di slot-machine).

73. Al pari della terza e della quarta questione, siffatta questione è rilevante soltanto qualora il giudice nazionale decida che l'articolo 56 TFUE non osti alla restrizione in esame nel procedimento principale. Se detta restrizione è contraria all'articolo 56 TFUE, il diritto dell'Unione osta anche all'irrogazione di sanzioni penali per la violazione della restrizione<sup>37</sup>.

74. Posto che il diritto dell'Unione consente agli Stati membri di derogare all'articolo 56 TFUE e di imporre restrizioni relative all'offerta di servizi di giochi d'azzardo, questi ultimi possono anche imporre sanzioni penali al fine di dare attuazione alle suddette restrizioni, purché le sanzioni siano proporzionate e rispettino i diritti fondamentali.

75. Mi sembra che, per essere proporzionato, l'ambito di applicazione *ratione personae* della responsabilità penale, per una violazione di una legge nazionale che impone la restrizione, non debba andare oltre le persone responsabili della violazione, tanto direttamente quanto indirettamente, e che sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che le loro azioni avrebbero concorso alla violazione.

76. Nel contesto della libera circolazione dei beni, la Corte ha riconosciuto che la responsabilità penale può essere estesa a coloro che concorrono alla commissione di un illecito<sup>38</sup>. Questi soggetti non sono direttamente responsabili della violazione del diritto penale – non sono loro a mettere le slot-machine a disposizione del pubblico senza una concessione – ma essi consentono che la violazione sia commessa.

77. A mio avviso, ricomprendere nell'ambito di applicazione della responsabilità penale i soggetti indirettamente responsabili della violazione della restrizione, allorquando questi ultimi sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che le loro azioni avrebbero concorso alla violazione, contribuisce a dare applicazione alla restrizione e pertanto al raggiungimento dell'elevato livello di tutela auspicato. Sarebbe tuttavia sproporzionato estendere la responsabilità penale a soggetti che non sapevano della violazione, né potevano saperlo, non essendo in posizione tale da poter scegliere di non concorrere alla medesima.

78. Il giudice nazionale è tenuto ad interpretare il diritto nazionale in conformità con il diritto dell'Unione, per quanto possibile prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme ed applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione<sup>39</sup>.

79. A mio giudizio, pertanto, l'articolo 56 TFUE e gli articoli 15, 16 e 17 della Carta non ostano ad una disposizione che estenda la responsabilità penale a soggetti direttamente o indirettamente responsabili della violazione di una restrizione relativa all'offerta di servizi di giochi d'azzardo, purché l'ambito di applicazione personale della responsabilità penale sia limitato alle persone che sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che le loro azioni concorrevano alla violazione.

37 — Sentenza *Dickinger e Ömer*, cit. supra alla nota 17, punti 32 e 43 e la giurisprudenza ivi citata.

38 — Sentenza del 21 giugno 2012 (*Donner*, C-5/11).

39 — Sentenza del 5 settembre 2012, *Lopes Da Silva Jorge* (C-42/11, punti da 54 a 56 e la giurisprudenza ivi citata).

### Questione 3

80. Con la terza questione, il giudice a quo chiede se l'articolo 56 TFUE e/o gli articoli 16, 47 e 50 della Carta e/o i principi generali del diritto dell'Unione ostino a disposizioni di una legge nazionale che infliggano o sanzioni penali o sanzioni amministrative per violazioni della medesima legge, ma che non consentano a un soggetto di essere sicuro ex ante in forza di quali disposizioni verrà perseguito.

81. A mio avviso, l'articolo 50 della Carta non osta a siffatte disposizioni. Dagli atti presentati alla Corte non emerge che sia fondato il suggerimento che sussiste il rischio che un illecito venga perseguito due volte. L'illecito è giudicato o dai giudici amministrativi o dai giudici penali. Sembra che il StGB sia applicabile ai giochi d'azzardo con puntate pari o superiori a EUR 10 e ai «giochi in serie», con puntate individuali inferiori ma cumulativamente superiori a EUR 10. Negli altri casi l'illecito è considerato di natura amministrativa, ai sensi del GSpG.

82. Solo una volta che siano note le circostanze di una determinata causa sarà possibile stabilire se esse configurino un illecito amministrativo (giochi d'azzardo illegali con puntate inferiori a EUR 10 e non «in serie») o un illecito penale (giochi d'azzardo illegali con puntate superiori a EUR 10 o con puntate inferiori facenti parte di giochi in serie). Pertanto, qualsiasi incertezza giuridica sorge unicamente in quanto disposizioni diverse si applicano in circostanze di fatto diverse.

83. L'articolo 47 della Carta, che riconosce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, non è violato nel caso in cui la persona accusata di un illecito abbia accesso ad una corte o a un tribunale, a prescindere che detti giudici siano giudici amministrativi o penali.

84. Né l'articolo 56 TFUE, né gli articoli 16, 47 o 50 della Carta ostano dunque ad una legge nazionale come quella in esame nel procedimento principale, che prevede l'irrogazione di sanzioni penali per servizi di giochi d'azzardo illegali con puntate di EUR 10 e giochi in serie con puntate individuali inferiori che superano cumulativamente EUR 10, mentre sanzioni amministrative si applicano per i servizi di gioco d'azzardo illegali con puntate inferiori a EUR 10.

### Questione 4

85. Con la quarta questione, il giudice a quo chiede se l'articolo 56 TFUE e/o gli articoli da 15 a 17 e 50 della Carta ostino all'irrogazione di sanzioni, come quelle previste dagli articoli 53, 54 e 56a GSpG, che comprendono la confisca e la distruzione delle slot-machine e la chiusura dell'impresa.

86. Come ho già indicato<sup>40</sup>, se uno Stato membro impone una restrizione giustificata da motivi imperativi di interesse generale, e dunque non contraria all'articolo 56 TFUE, detto Stato membro può anche dare esecuzione a tale restrizione imponendo sanzioni in caso di violazione. Le sanzioni devono tuttavia rispettare il principio di proporzionalità e i diritti fondamentali.

87. Dai fatti e dalla normativa esposti nell'ordinanza di rinvio emerge che, qualora i giochi d'azzardo mediante l'uso di slot-machine siano stati organizzati senza una concessione, la slot-machine viene automaticamente confiscata e successivamente distrutta. Le disposizioni in forza delle quali ciò avviene non sembrano consentire azioni alternative a seconda del livello di colpa del proprietario della slot-machine, o di qualsiasi altro soggetto avente un interesse su di essa, o della gravità della violazione di legge. Sembra dunque che nessun argomento difensivo vertente sulla commissione del reato o nessuna circostanza attenuante che potrebbe voler invocare il soggetto avente un interesse riguardo alle slot-machine, possano determinare un esito alternativo.

40 — V. supra paragrafo 74.

88. Pertanto, se fosse vero che la sanzione non può essere adeguata al fine di riflettere elementi come il livello di colpa, essa configurerebbe una sanzione sproporzionata, contraria all'articolo 56 TFUE stesso nonché agli articoli 15, 16 e 17 della Carta. Tuttavia, spetta al giudice nazionale verificare tale questione. (A mio giudizio, l'articolo 50 della Carta non ha alcuna influenza su questa questione).

89. Per contro, l'articolo 56a GSpG sembra rendere discrezionale la decisione di chiudere un locale. In considerazione della flessibilità nell'applicazione di tale potere, una decisione di chiudere un locale può essere adottata in circostanze in cui essa rappresenta una sanzione proporzionata. Non ritengo dunque che l'articolo 56 TFUE osti all'articolo 56a GSpG in quanto tale. Spetterà al giudice nazionale verificare se, in pratica, tale potere sia effettivamente esercitato con il debito riguardo per le circostanze della causa e pertanto con la flessibilità necessaria per soddisfare il criterio della proporzionalità.

## Conclusioni

90. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dall'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Austria) nei seguenti termini:

1. L'articolo 56 TFUE osta ad una normativa nazionale come quella in esame nel procedimento principale, per effetto della quale solo un numero limitato di titolari di concessioni esistenti può organizzare giochi d'azzardo, a meno che detta restrizione non sia giustificata da un obiettivo imperativo di interesse generale, quale la tutela del consumatore e/o la prevenzione di attività criminose, persegua detto obiettivo in modo coerente e in linea con le politiche commerciali dei titolari di concessione esistenti e sia proporzionata. Spetta al giudice nazionale accertare se detti criteri siano soddisfatti. Qualora una restrizione soddisfi siffatti criteri, essa non è contraria agli articoli 15, 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («la Carta»).
2. L'articolo 56 TFUE e gli articoli 15, 16 e 17 della Carta non ostano ad una disposizione che estenda la responsabilità penale a soggetti direttamente o indirettamente responsabili della violazione di una restrizione relativa all'offerta di servizi di giochi d'azzardo, purché l'ambito di applicazione personale della responsabilità penale sia limitato alle persone che sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che le loro azioni concorrevano alla violazione.
3. Né l'articolo 56 TFUE, né gli articoli 16, 47 o 50 della Carta ostano ad una legge nazionale, come quella in esame nel procedimento principale, che prevede l'irrogazione di sanzioni penali per servizi di giochi d'azzardo illegali con puntate di EUR 10 e «giochi in serie» con puntate individuali inferiori che superano cumulativamente EUR 10, mentre sanzioni amministrative si applicano per servizi di gioco d'azzardo illegali con puntate inferiori a EUR 10.
4. L'articolo 56 TFUE e gli articoli 15, 16 e 17 della Carta ostano ad una normativa nazionale ai sensi della quale apparecchi usati in giochi d'azzardo privi di concessione sono automaticamente confiscati e distrutti senza la possibilità che tale esito vari a seconda del grado di colpevolezza del proprietario della slot-machine, o di qualsiasi altra persona avente un interesse riguardo a tale apparecchio, e/o dell'entità della violazione. L'articolo 56 TFUE e gli articoli 15, 16 e 17 della Carta non ostano, tuttavia, ad una normativa nazionale per effetto della quale uno Stato membro abbia il potere discrezionale di chiudere un locale in cui siano state messe a disposizione del pubblico slot-machine senza una concessione.