

SENTENZA DELLA CORTE

21 settembre 1999 *

Nel procedimento C-124/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal hovioikeus di Vaasa (Finlandia) nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Markku Juhani Läärä,
Cotswold Microsystems Ltd,
Oy Transatlantic Software Ltd

e

Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä),
Suomen valtio (Stato finlandese),

domanda vertente sull'interpretazione della sentenza della Corte 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039), e degli artt. 30, 36, 56, 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 28 CE, 30 CE, 46 CE e 49 CE) e 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE),

* Lingua processuale: il finnico.

LA CORTE,

composta dai signori P.J.G. Kapteyn, presidente della Quarta e della Sesta Sezione, facente funzione di presidente, J.-P. Puissechet (relatore) e P. Jann, presidenti di sezione, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola

cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il signor Läärä e per la Oy Transatlantic Software Ltd, dall'avv. P. Kiviluoto, del foro di Jyväskylä;
- per la Cotswold Microsystems Ltd, dal signor H.T. Klami, professore all'Università di Helsinki;
- per il governo finlandese, dalla signora T. Pynnä, consigliere giuridico presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo belga, dal signor J. Devadder, direttore d'amministrazione presso il servizio giuridico del Ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti P. Vlaeminck e L. Van Den Hende, del foro di Gand;
- per il governo tedesco, dai signori E. Röder, Ministerialrat presso il Ministero federale dell'Economia, e C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor presso lo stesso Ministero, in qualità di agenti;

- per il governo spagnolo, dal signor L. Pérez de Ayala Becerril, abogado del Estado, in qualità di agente;

- per il governo olandese, dal signor A. Bos, consigliere giuridico presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

- per il governo austriaco, dal signor F. Cede, Botschafter presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

- per il governo portoghese, dai signori L. Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale «Comunità europee» del Ministero degli Affari esteri, A. Cortesão Seïça Neves, membro dello stesso servizio, e J. Ramos Alexandre, ispettore generale dei giochi presso il Ministero dell'Economia, in qualità di agenti;

- per il governo svedese, dal signor E. Brattgård, departementsråd presso il dipartimento del commercio estero del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

- per il governo del Regno Unito, dal signor J. E. Collins, Assistant Treasury solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor M. Brealey, barrister;

- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor A. Caeiro, consigliere giuridico, e dalla signora K. Leivo, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Läärä e della Oy Transatlantic Software Ltd, rappresentati dall'avv. P. Kiviluoto, della Cotswold Microsystems Ltd, rappresentata dal signor H.T. Klami, del governo finlandese, rappresentato dalla signora T. Pynnä, del governo belga, rappresentato dagli avv.ti P. Vlaemminck e L. Van Den Hende, del governo tedesco, rappresentato dal signor E. Röder, del governo spagnolo, rappresentato dalla signora M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, in qualità di agente, del governo irlandese, rappresentato dalla signora M. Finlay, SC, del governo lussemburghese, rappresentato dall'avv. K. Manhaeve, del foro di Lussemburgo, del governo olandese, rappresentato dal signor M.A. Fierstra, consigliere giuridico aggiunto presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo portoghese, rappresentato da signori L. Fernandes e A. Cortesão Seiça Neves, del governo svedese, rappresentato dalla signora L. Nordling, rättschef presso il segretariato giuridico (UE) del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato da signor J.E. Collins, assistito dal signor M. Brealey, e della Commissione, rappresentata dal signor A. Caeiro e dalla signora K. Leivo, all'udienza del 30 giugno 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 21 marzo 1997, pervenuta in cancelleria il 25 marzo successivo, lo hovioikeus (corte d'appello) di Vaasa ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della sentenza della Corte 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039; in prosieguo: la «sentenza Schindler»), e degli artt. 30, 36, 56, 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 28 CE, 30 CE, 46 CE e 49 CE) e 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE), al fine di valutare la compatibilità con queste disposizioni di una normativa nazionale che riserva ad un organismo pubblico il diritto di gestire apparecchi automatici per giochi d'azzardo nel territorio dello Stato membro interessato.

- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il signor Läärä, la società di diritto finlandese Oy Transatlantic Software Ltd (in prosieguo: la «TAS») e la società di diritto inglese Cotswold Microsystems Ltd (in prosieguo: la «CMS»), appellanti nella causa principale, da una parte, e il Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) (procuratore distrettuale di Jyväskylä) e il Suomen valtio (Stato finlandese), dall'altra, relativamente alla gestione di apparecchi automatici per giochi d'azzardo in Finlandia.

La normativa nazionale

- 3 In Finlandia, a norma dell'art. 1, n. 1, dell'arpajaislaki (1.9.1965/491) (legge 1° settembre 1965, n. 491, sui giochi di azzardo, nella versione in vigore all'epoca dei fatti della causa principale; in prosieguo: l'«arpajaislaki»), i giochi d'azzardo possono essere organizzati, con l'autorizzazione dell'amministrazione, solo allo scopo di raccogliere fondi per fini di beneficenza o per altri fini non lucrativi previsti dalla legge. Secondo l'art. 1, n. 2, dell'arpajaislaki, sono considerati giochi d'azzardo ai sensi di detta legge, fra l'altro, l'attività di case da gioco, gli apparecchi automatici per giochi d'azzardo e altri apparecchi da gioco o i giochi nei quali, dietro pagamento di una somma di denaro, il giocatore può ricevere un premio in denaro, beni o altri vantaggi valutabili in denaro, ovvero gettoni convertibili in denaro, beni o vantaggi.
- 4 L'art. 3 dell'arpajaislaki prevede in particolare che l'amministrazione può rilasciare a un organismo di diritto pubblico l'autorizzazione a far funzionare, a pagamento, apparecchi automatici per giochi d'azzardo e altri apparecchi da gioco o ad esercitare un'attività di case da gioco per raccogliere fondi destinati al perseguimento di varie finalità di interesse generale, elencate da tale disposizione. Per un dato periodo si può rilasciare una sola autorizzazione relativa a dette attività.
- 5 Tale autorizzazione è stata rilasciata alla Raha-automaattiyhdistys (associazione degli esercenti di apparecchi automatici per giochi d'azzardo; in prosieguo: la «RAY») a norma dell'art. 1, n. 3, del raha-automaattiasetus (29.12.1967/676)

(regolamento 29 dicembre 1967, n. 676, sugli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, nella versione in vigore all'epoca dei fatti). Secondo l'art. 6 di tale regolamento, la RAY, per conseguire il suo obiettivo di raccolta dei fondi destinati a soddisfare i bisogni di cui all'art. 3 dell'arpajaislaki, ha il diritto di far funzionare, a pagamento, apparecchi automatici per giochi d'azzardo e di esercitare un'attività di case da gioco nonché di produrre e vendere apparecchi automatici per giochi d'azzardo e apparecchi di intrattenimento. Gli artt. 29 e seguenti del medesimo regolamento precisano le condizioni in presenza delle quali l'utile netto delle attività della RAY, il cui ammontare figura nel bilancio statale, dev'essere versato al Ministero degli Affari sociali e della Sanità per essere ripartito tra gli organismi e le fondazioni che hanno lo scopo di soddisfare i bisogni citati.

6 In forza dell'art. 6, n. 1, dell'arpajaislaki, chi, senza esservi autorizzato, organizza giochi d'azzardo per i quali è necessaria un'autorizzazione è passibile di un'ammenda o della pena detentiva fino a un massimo di sei mesi. Inoltre, secondo l'art. 16 del titolo 2 della rikoslaki (13.05.1932/143) (legge penale finlandese nella versione risultante dalla legge n. 143 del 13 maggio 1932), qualsiasi strumento appartenente all'autore dell'infrazione o al mandante e che sia servito a commettere l'infrazione o che sia stato fabbricato o acquistato unicamente a tale scopo può essere confiscato.

La causa principale

7 Dall'ordinanza di rinvio risulta che la CMS ha affidato alla TAS, di cui è presidente il signor Läärä, l'esercizio in Finlandia di apparecchi automatici per giochi d'azzardo detti «AWP» del tipo Golden Shot, i quali, ai sensi del contratto concluso dalle due società, rimangono di proprietà della CMS. Tali apparecchi contengono cilindri che ruotano su sé stessi e sui quali sono impresse immagini di frutti. Se i cilindri si fermano, da soli o in seguito all'azionamento di una maniglia da parte del giocatore, in una posizione cui corrisponde una sequenza di immagini inserita nella tabella delle vincite, il giocatore riceve dall'apparecchio una vincita non superiore, ogni volta, a 200 FIM (per una posta compresa tra 1 e 5 FIM).

8 Il signor Läärä è stato perseguito penalmente, nella sua veste di responsabile della TAS, dinanzi al Jyväskylän käräjäoikeus (tribunale di primo grado di Jyväskylä) per aver messo in funzione detti apparecchi in Finlandia senza autorizzazione.

Sostenuto dalla TAS e dalla CMS, chiamate in giudizio, egli ha contestato l'infrazione imputatagli, adducendo in particolare che la possibilità di vincite offerta dagli apparecchi Golden Shot non si basava essenzialmente sulla fortuna ma anche, in misura rilevante, sull'abilità del giocatore, sicché tali apparecchi non potevano essere qualificati come apparecchi per giochi d'azzardo. A suo avviso la normativa finlandese contrastava con le norme comunitarie che disciplinano la libera circolazione dei beni e dei servizi. Il käräjaoikeus, che non ha accolto i suoi argomenti, lo ha condannato a un'ammenda e ha ordinato la confisca degli apparecchi.

- 9) Lo hovioikeus di Vaasa, innanzi al quale gli interessati hanno impugnato detta sentenza, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la sentenza della Corte di giustizia 24 marzo 1994 nella causa C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise/Gerhart Schindler e Jörg Schindler*, vada interpretata nel senso che essa potrebbe considerarsi come riguardante una causa analoga all'attuale (v. la sentenza pronunciata il 6 ottobre 1982 nella causa 283/81, *Srl Cilfit e Lanificio di Gavardo SpA/Ministero della sanità*) e che le disposizioni del Trattato CE vanno perciò interpretate nella presente causa allo stesso modo in cui sono state interpretate nella causa sopra menzionata.

In caso di soluzione in tutto o in parte negativa della prima questione, lo hovioikeus sottopone alla Corte di giustizia le seguenti questioni supplementari:

- 2) Se le disposizioni del Trattato CE in materia di libera circolazione delle merci e dei servizi (artt. 30, 59 e 60) si applichino anche agli apparecchi automatici da gioco del tipo di cui trattasi.
- 3) In caso di soluzione affermativa della seconda questione,

a) se gli artt. 30, 59 e 60 o qualsiasi altro articolo del Trattato CE ostino a che la Finlandia limiti il diritto di gestire gli apparecchi in questione creando un monopolio a favore della Raha-automaattiyhdistys (associazione degli esercenti di apparecchi automatici per giochi d'azzardo), a prescindere dal fatto che la limitazione in parola concerne allo stesso modo gli organizzatori nazionali di giochi e quelli stranieri,

e

b) se per la limitazione di cui trattasi possano valere le giustificazioni previste negli artt. 36 e 56 o in qualsiasi altro articolo del Trattato CE, sulla base dei motivi esposti nella legge in materia di giochi d'azzardo o in provvedimenti di attuazione della stessa o sulla base di qualsiasi altro motivo, e se, nel valutare tale questione, possano rivelarsi pertinenti l'entità delle vincite ottenibili dai detti apparecchi e il fatto che la possibilità di vincere si basi sull'azzardo oppure sull'abilità del giocatore».

10 Con le sue tre questioni, che occorre esaminare insieme, il giudice del rinvio chiede alla Corte se, alla luce della sentenza Schindler, gli artt. 30, 59 e 60 del Trattato vadano intesi nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che, come quella finlandese, concede a un solo organismo pubblico diritti esclusivi di esercizio degli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, tenuto conto dei motivi d'interesse generale invocati per giustificarla.

11 Il signor Läärä, la TAS e la CMS fanno osservare che, considerate in particolare la modesta entità delle puntate e delle vincite nonché la finalità principale degli apparecchi in questione, che è quella di offrire un divertimento basato sull'abilità del giocatore, l'esercizio degli apparecchi per giochi di cui alla causa principale differisce completamente dall'organizzazione delle grandi lotterie, oggetto della sentenza Schindler. A loro avviso, il diritto esclusivo concesso alla RAY è contrario alle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione dei beni e dei servizi e sulla concorrenza, principalmente perché gli obiettivi d'interesse generale invocati a sua giustificazione non vengono effettivamente perseguiti e potrebbero essere raggiunti attraverso misure meno restrittive, a esempio tramite una normativa che imponga agli esercenti le prescrizioni necessarie.

- 12 I governi finlandese, belga, tedesco, spagnolo, irlandese, lussemburghese, olandese, austriaco, portoghese, svedese e del Regno Unito nonché la Commissione ritengono al contrario che le disposizioni del Trattato non ostino ad una legislazione che, come quella finlandese, concede diritti esclusivi di esercizio degli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, poiché essa è giustificata da considerazioni analoghe a quelle accolte dalla Corte nella sentenza Schindler. Per tutti questi governi, i giochi di cui alla causa principale, che offrono a pagamento la possibilità di vincite pecuniarie, sono giochi a scopo di guadagno paragonabili alle lotterie, riguardo alle quali la Corte ha riconosciuto che spetta agli Stati membri, tenuto conto delle loro particolarità socioculturali, valutare se sia necessario limitarne o addirittura proibirne l'esercizio per proteggere l'ordine sociale.
- 13 Occorre in merito ricordare che, al punto 60 della sentenza Schindler, la Corte si è soffermata sulle considerazioni di ordine morale, religioso o culturale attinenti alle lotterie come agli altri giochi d'azzardo in tutti gli Stati membri. Le normative nazionali sono generalmente volte a limitare se non a vietare la pratica dei giochi di sorte e ad evitare che siano una fonte di profitto individuale. La Corte ha anche sottolineato che, tenuto conto della rilevanza delle somme che consentono di raccogliere e dei premi che possono offrire ai giocatori, soprattutto quando sono organizzate su grande scala, le lotterie comportano elevati rischi di criminalità e di frode. Esse costituiscono inoltre un'incitazione alla spesa che può avere conseguenze individuali e sociali dannose. Infine, sebbene si tratti di un motivo che di per sé non può valere come giustificazione oggettiva, per la Corte non è senza interesse il rilievo che le lotterie possono essere un mezzo di finanziamento rilevante per attività di beneficenza o di interesse generale come le opere sociali, le opere caritatevoli, lo sport o la cultura.
- 14 Come risulta dal punto 61 della medesima sentenza, la Corte ha ritenuto che queste specificità giustificano che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare le esigenze di tutela dei giocatori e più in generale, tenuto conto delle specificità socioculturali di ogni Stato membro, dell'ordine sociale per quanto riguarda sia le modalità di organizzazione delle lotterie e il volume delle puntate sia la destinazione degli utili da esse ricavati. Pertanto, spetta a tali autorità valutare se sia necessario non solo limitare, ma

anche vietare le attività di lotteria, purché dette limitazioni non siano discriminatorie.

- 15 Sebbene la sentenza Schindler concerna l'organizzazione delle lotterie, tali considerazioni valgono anche per gli altri giochi d'azzardo che presentino caratteri analoghi, come peraltro risulta dai termini stessi del punto 60 di detta sentenza.
- 16 Certo, nella sentenza 26 giugno 1997, Familiapress (causa C-368/95, Racc. pag. I-3689), la Corte si è rifiutata di assimilare taluni giochi alle lotterie che presentano le caratteristiche esaminate nella sentenza Schindler. Tuttavia, in quel caso si trattava di giochi a concorso proposti in riviste sotto forma di cruciverba o di indovinelli, che, previo sorteggio, consentivano a taluni dei lettori che avevano fornito le risposte esatte di vincere dei premi. Come in particolare rilevato dalla Corte al punto 23 di tale sentenza, giochi di questo tipo, organizzati solo su piccola scala e con poste poco rilevanti, non costituiscono un'attività economica autonoma, ma soltanto un elemento fra gli altri del contenuto redazionale di una rivista.
- 17 Nella presente causa, invece, dalle indicazioni fornite dal giudice remittente risulta trattarsi di un gioco di azzardo e di apparecchi che, dietro versamento di una somma specificamente destinata al loro utilizzo, offrono una speranza di vincita in denaro. L'entità relativamente modesta delle poste e dei premi, addotta dagli appellanti nella causa principale, non impedisce affatto che, come sottolineato dalla maggior parte dei governi intervenuti nel presente procedimento, l'esercizio di detti apparecchi permetta di raccogliere somme considerevoli, in particolare a motivo del numero di giocatori potenziali e della tendenza della maggior parte di essi a rigiocare molte volte, vista la brevità e la ripetitività del gioco.
- 18 Ne deriva che i giochi che consistono nell'utilizzo a pagamento di apparecchi automatici per giochi d'azzardo come quelli in questione nella causa principale devono essere considerati come giochi a scopo di guadagno paragonabili alle lotterie di cui alla sentenza Schindler.

- 19 Tuttavia, la presente causa si distingue dalla causa Schindler per diversi aspetti.
- 20 Innanzi tutto, le attività di lotteria in questione nella sentenza Schindler non sono relative a « merci » rientranti, in quanto tali, nell'art. 30 del Trattato, ma vanno considerate come attività di « servizi » ai sensi del Trattato CE (sentenza Schindler, punti 24 e 25). Per contro, gli apparecchi automatici per giochi d'azzardo costituiscono di per sé beni suscettibili di ricadere nel campo di applicazione dell'art. 30 del Trattato.
- 21 In secondo luogo, mentre la normativa nazionale in questione nella sentenza Schindler vieta, salvo eccezioni da essa indicate, lo svolgimento delle lotterie nel territorio dello Stato membro interessato, la normativa di cui alla presente causa non vieta l'utilizzo degli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, bensì ne riserva l'esercizio ad un organismo di diritto pubblico che gode di un'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione (in prosieguo: l'« organismo pubblico autorizzato »).
- 22 Infine, come rilevato in talune delle osservazioni presentate alla Corte, altre disposizioni del Trattato, come quelle in materia di diritto di stabilimento o di concorrenza, potrebbero essere applicabili ad una normativa come quella in questione nella causa principale.
- 23 Per quanto riguarda quest'ultimo punto, tuttavia, poiché il giudice del rinvio si è limitato ad aggiungere alla menzione degli artt. 30, 36, 59 e 60 del Trattato, che figura nella terza questione, quella di « qualsiasi altro articolo del Trattato », senza fornire nessun'altra precisazione in merito né nella motivazione né nel dispositivo della sua ordinanza, la Corte non è in grado di pronunciarsi sulla questione se disposizioni del Trattato diverse da quelle relative alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi ostino ad una normativa nazionale come quella oggetto della causa principale.

- 24 Per quanto concerne, in primo luogo, le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, come indicato al punto 20 della presente sentenza, esse possono venire applicate agli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, i quali costituiscono beni suscettibili di importazione e di esportazione. È vero che tali apparecchi sono destinati ad essere messi a disposizione del pubblico per essere utilizzati a pagamento. Tuttavia, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 19 delle sue conclusioni, la circostanza che una merce importata sia destinata alla prestazione di un servizio non vale di per sé a sottrarla alle norme in materia di libera circolazione (v., in tal senso, sentenza 23 ottobre 1997, causa C-158/94, Commissione/Italia, Racc. pag. I-5789, punti 15-20).
- 25 A tale riguardo, occorre rilevare che, nella misura in cui l'organismo pubblico autorizzato è legalmente l'unico esercente possibile di apparecchi automatici per giochi da utilizzarsi a pagamento e nella misura in cui detto organismo ha il diritto di fabbricare esso stesso tali apparecchi, una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale è idonea ad ostacolare la libera circolazione delle merci.
- 26 Tuttavia, in mancanza di ragguagli sufficienti quanto alle effettive conseguenze della normativa de qua sull'importazione degli apparecchi automatici per giochi, la Corte non è in grado, nell'ambito della presente causa, di pronunciarsi sulla questione se l'art. 30 del Trattato osti all'applicazione di una normativa del genere.
- 27 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi, esse, come statuito dalla Corte nella sentenza Schindler riguardo all'organizzazione delle lotterie, si applicano ad un'attività consistente nel permettere agli utenti di partecipare, a pagamento, ad un gioco a scopo di guadagno. Pertanto, tale attività rientra nel campo di applicazione dell'art. 59 del Trattato se almeno uno dei prestatori è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui il servizio viene offerto.
- 28 Come rilevato dal giudice remittente, una normativa nazionale sugli apparecchi automatici per giochi d'azzardo come quella finlandese, la quale proibisce l'esercizio di detti apparecchi a chiunque tranne che all'organismo pubblico

autorizzato, non implica alcuna discriminazione in base alla nazionalità e colpisce indistintamente gli operatori potenzialmente interessati ad esercitare tale attività, siano essi stabiliti in Finlandia o in un altro Stato membro.

- 29 Tuttavia, una normativa di questo tipo, in quanto impedisce, direttamente o indirettamente, agli operatori degli altri Stati membri di mettere essi stessi a disposizione del pubblico apparecchi automatici per giochi d'azzardo da usare a pagamento, costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.
- 30 Occorre quindi accertare se tale violazione della libertà di prestare servizi possa essere ammessa in forza delle misure derogatorie espressamente previste dal Trattato oppure giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da esigenze imperative connesse all'interesse generale.
- 31 A tale proposito, gli artt. 55 e 56 del Trattato CE (divenuti artt. 45 CE e 46 CE), applicabili in materia ai sensi dell'art. 66 del Trattato CE (divenuto art. 55 CE), ammettono le restrizioni giustificate dalla partecipazione, sia pure occasionale, all'esercizio dei pubblici poteri o da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte (v., in tal senso, sentenza 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, Racc. pag. I-4007, punti 13-15) risulta che gli impedimenti alla libera prestazione dei servizi che scaturiscono da misure nazionali indistintamente applicabili possono essere ammessi soltanto ove dette misure siano giustificate da esigenze imperative connesse all'interesse generale, siano atte a garantire il conseguimento dello scopo con esse perseguito e non eccedano quanto necessario a tal fine.
- 32 Secondo le indicazioni contenute nell'ordinanza di rinvio e nelle osservazioni del governo finlandese, la normativa in discussione nella causa principale risponde all'intento di limitare lo sfruttamento della passione umana per il gioco, di evitare i rischi di reato e di frode generati dalle attività corrispondenti e di autorizzare tali attività al solo fine di raccogliere fondi destinati a opere di beneficenza o al sostegno di iniziative senza scopo di lucro.

- 33 Come riconosciuto dalla Corte al punto 58 della sentenza Schindler, questi motivi, che devono essere considerati nel loro complesso, si ricollegano alla tutela dei destinatari del servizio e più in generale dei consumatori nonché alla tutela dell'ordine sociale. La Corte ha già dichiarato che questi scopi rientrano nel novero di quelli che possono essere considerati come esigenze imperative connesse all'interesse generale (v. sentenze 18 gennaio 1979, cause riunite 110/78 e 111/78, Van Wesemael, Racc. pag. 35, punto 28; 4 dicembre 1986, causa 220/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 3663, punto 20; 24 ottobre 1978, causa 15/78, Société générale alsacienne de banque, Racc. pag. 1971, punto 5). Come indicato al punto 31 della presente sentenza, occorre inoltre che le misure fondate su tali motivi siano atte a garantire il conseguimento dello scopo con esse perseguito e non eccedano quanto necessario a tal fine.
- 34 Come rilevato al punto 21 della presente sentenza, la normativa finlandese si distingue da quella in discussione nella sentenza Schindler soprattutto perché non vieta l'uso degli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, bensì ne riserva l'esercizio ad un organismo pubblico autorizzato.
- 35 Tuttavia, la determinazione della misura della tutela che uno Stato membro intende assicurare nel suo territorio in materia di lotterie e altri giochi implicanti denaro fa parte del potere discrezionale che la Corte ha riconosciuto alle autorità nazionali nel punto 61 della sentenza Schindler. Spetta infatti a queste ultime valutare se, nell'ambito dello scopo perseguito, sia necessario proibire in tutto o in parte attività di tale natura, o solo limitarle, e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose.
- 36 Ne consegue che il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle autorità nazionali dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare.

- 37 Contrariamente a quanto sostenuto dagli appellanti nel procedimento principale, il fatto che i giochi considerati non siano del tutto vietati non è sufficiente a dimostrare che la normativa nazionale non sia effettivamente volta a conseguire gli obiettivi d'interesse generale che essa dichiara di perseguire e che devono essere considerati nel loro insieme. Infatti, un'autorizzazione limitata di detti giochi in un ambito esclusivo, che presenta il vantaggio di incanalare il desiderio di giocare e la gestione dei giochi in un circuito controllato, di prevenire il rischio che tale gestione sia diretta a scopi fraudolenti e criminosi e di impiegare gli utili che ne derivano per fini di pubblica utilità, serve anch'essa al perseguimento di detti obiettivi.
- 38 Lo stesso dicasi della circostanza che i vari esercizi in cui sono installati gli apparecchi per giochi ricevono dall'organismo pubblico autorizzato una quota degli incassi realizzati.
- 39 Quanto alla questione se, per raggiungere tali scopi, sia preferibile, anziché concedere un diritto esclusivo di esercizio all'organismo pubblico autorizzato, adottare una normativa che imponga agli operatori interessati le prescrizioni necessarie, essa rientra nel potere discrezionale degli Stati membri, purché tuttavia la scelta fatta non appaia sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.
- 40 Su tale punto, risulta in particolare dal regolamento sugli apparecchi automatici per giochi d'azzardo che la RAY, che è il solo organismo titolare dell'autorizzazione di esercizio, è un'associazione di diritto pubblico le cui attività sono esercitate sotto il controllo dello Stato cui, come rilevato al punto 5 della presente sentenza, essa deve versare l'importo dell'utile netto distribuibile derivante dall'esercizio degli apparecchi.
- 41 Se è vero che le somme così percepite dallo Stato a fini di pubblica utilità potrebbero essere raccolte anche per altre vie, quali la tassazione delle attività dei vari operatori in ipotesi autorizzati ad esercitarle nell'ambito di una normativa a carattere non esclusivo, l'obbligo imposto all'organismo pubblico autorizzato di trasferire il provento del suo esercizio costituisce una misura certamente più

efficace per assicurare, in vista dei rischi di reati e di frodi, una limitazione rigorosa del carattere lucrativo di dette attività.

- 42 Pertanto, non sembra che, in quanto conferisce ad un solo organismo pubblico diritti esclusivi, la normativa finlandese sull'esercizio degli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, nella misura in cui pregiudica la libera prestazione dei servizi, sia sproporzionata rispetto agli scopi da essa perseguiti.
- 43 Occorre pertanto risolvere le questioni pregiudiziali proposte nel senso che le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi non ostano ad una normativa nazionale che, come quella finlandese, conceda ad un solo organismo pubblico diritti esclusivi di esercizio degli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, tenuto conto dei motivi d'interesse generale che la giustificano.

Sulle spese

- 44 Le spese sostenute dai governi finlandese, belga, tedesco, spagnolo, irlandese, lussemburghese, olandese, austriaco, portoghese, svedese e del Regno Unito nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal hovioikeus di Vaasa con ordinanza 21 marzo 1997, dichiara:

Le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi non ostano ad una normativa nazionale che, come quella finlandese, conceda ad un solo organismo pubblico diritti esclusivi di esercizio degli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, tenuto conto dei motivi d'interesse generale che la giustificano.

Kapteyn	Puissochet	Jann
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 settembre 1999.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias