



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

12 luglio 2012*

«Articolo 56 TFUE — Restrizione alla libera prestazione dei servizi — Giochi d'azzardo — Normativa di uno Stato membro che vieta la pubblicità di case da gioco situate in altri Stati se il livello di tutela giuridica dei giocatori in tali Stati non è equivalente a quello garantito sul piano nazionale — Giustificazione — Ragioni imperative di interesse generale — Proporzionalità»

Nella causa C-176/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgerichtshof (Austria), con decisione del 28 marzo 2011, pervenuta in cancelleria il 14 aprile 2011, nel procedimento

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

contro

Bundesminister für Finanzen,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot, presidente di sezione, dalla sig.ra A. Prechal, dal sig. L. Bay Larsen, dalla sig.ra C. Toader (relatore) e dal sig. E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 febbraio 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per la HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica e la HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, da R. Vouk, Rechtsanwalt
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer e J. Bauer, in qualità di agenti,
- per il governo belga, da L. Van den Broeck e M. Jacobs, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaemminck, advocaat,
- per il governo greco, da E.-M. Mamouna, in qualità di agente,

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il governo spagnolo, da S. Centeno Huerta, in qualità di agente,

— per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, A. Barros, A. Silva Coelho e P. I. Valente, in qualità di agenti,

— per la Commissione europea, da G. Braun e I. Rogalski, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 aprile 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 56 TFUE.
- 2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra, da una parte, la HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica, la HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (in prosiegua, congiuntamente: «HIT e HIT LARIX») e, dall'altra, il Bundesminister für Finanzen (Ministro federale delle finanze; in prosiegua: il «Ministero»), in merito al rigetto da parte di quest'ultimo delle domande di autorizzazione a pubblicizzare in Austria case da gioco che esse gestiscono in Slovenia.

Contesto normativo

La normativa nazionale

- 3 L'articolo 21 della legge federale sui giochi d'azzardo (Glücksspielgesetz) del 28 novembre 1989 (BGBl. I, 620/1989, nella versione pubblicata nel BGBl. I, 54/2010; in prosiegua: il «GSpG»), intitolato «Case da gioco, concessione», precisa i requisiti per l'attribuzione delle concessioni per la gestione di case da gioco in Austria. Tale disposizione prevede, in particolare, che il concessionario debba essere una società di capitali dotata di un consiglio di vigilanza e avente sede in Austria, che esso debba disporre di un capitale sociale di almeno EUR 22 milioni e che, in base alle circostanze, si possa presumere che esso eserciterà al meglio la concessione nel rispetto delle disposizioni del GSpG concernenti la tutela dei giocatori e la prevenzione del riciclaggio di denaro.
- 4 L'articolo 25 del GSpG, recante il titolo «Clienti delle case da gioco», contiene, in sostanza, una serie di misure volte a tutelare i giocatori contro i rischi della partecipazione al gioco d'azzardo, quali lo sviluppo della dipendenza da gioco o l'incitamento a spese eccessive (in particolare, l'ingresso alla casa da gioco riservato esclusivamente ai maggiorenni, l'obbligo per la direzione della casa da gioco di richiedere informazioni sui giocatori che sembrano dipendenti dal gioco ad un ente indipendente autorizzato a rilasciare dati sulla solvibilità dei soggetti, un colloquio con il giocatore, se del caso, al fine di determinare se la sua partecipazione al gioco metta in pericolo il suo minimo vitale concreto, il divieto di ingresso temporaneo o definitivo).
- 5 Detto articolo prevede altresì la possibilità per i clienti delle case da gioco di intentare un'azione diretta in materia civile nei confronti della direzione della casa da gioco che non abbia adempiuto gli obblighi imposti per tutelare i giocatori, entro un termine di tre anni dalla perdita subita da tali clienti. La responsabilità della direzione della casa da gioco in relazione alla validità del contratto di gioco o alle perdite dovute al gioco è disciplinata in modo esauriente da detto articolo ed è limitata al minimo vitale concreto.

6 L'articolo 56 del GSpG, recante il titolo «Pubblicità ammissibile», stabilisce quanto segue:

«(1) I concessionari e i titolari di un'autorizzazione ai sensi della presente legge devono osservare, nei loro annunci pubblicitari, un comportamento responsabile. L'osservanza di tale comportamento deve essere sorvegliata esclusivamente mediante un'attività di vigilanza da parte del Ministro federale delle Finanze e non può essere fatta valere in via giudiziaria ai sensi degli articoli 1 e segg. della legge federale austriaca contro la concorrenza sleale. L'obbligo previsto dalla prima frase del presente paragrafo non costituisce una norma di tutela ai sensi dell'articolo 1311 del codice civile.

(2) Le case da gioco di Stati membri dell'Unione europea o di Stati dello Spazio economico europeo possono pubblicizzare nel territorio nazionale [austriaco], in conformità dei principi di cui al paragrafo 1, la visita dei loro locali esteri situati negli Stati membri dell'Unione (...) o dello Spazio economico europeo qualora al gestore della casa da gioco sia stata rilasciata un'autorizzazione a tal fine da parte del [Ministero]. Una siffatta autorizzazione deve essere rilasciata se il gestore della casa da gioco ha dimostrato al [Ministero] che:

1. la concessione rilasciata per la gestione della casa da gioco è conforme all'articolo 21 della presente legge e viene esercitata nello Stato del suo rilascio, il quale dev'essere uno Stato membro dell'Unione (...) o dello Spazio economico europeo, e che
2. le disposizioni di legge di tale Stato membro concernenti la tutela dei giocatori sono perlomeno analoghe a quelle nazionali [austriache].

Qualora le misure pubblicitarie non soddisfino i requisiti di cui al paragrafo 1, il [Ministero] può vietare al gestore della casa da gioco estera di farsi pubblicità».

Fatti del procedimento principale e questione pregiudiziale

- 7 HIT e HIT LARIX sono due società per azioni con sede in Slovenia, ove sono titolari di concessioni per organizzare taluni giochi d'azzardo in Slovenia e propongono effettivamente tali servizi in vari stabilimenti situati nel medesimo Stato membro.
- 8 HIT e HIT LARIX hanno chiesto di essere autorizzate, in base all'articolo 56 del GSpG, a pubblicizzare in Austria i loro esercizi di gioco situati in Slovenia, segnatamente case da gioco. Con due decisioni adottate il 14 luglio 2009, tali domande sono state respinte dal Ministero in quanto HIT e HIT LARIX non avevano dimostrato che le norme slovene in materia di giochi d'azzardo (in prosieguo: la «legislazione slovena») garantissero un livello di protezione dei giocatori analogo a quello previsto in Austria, mentre, per la concessione delle autorizzazioni richieste, occorre, in forza dell'articolo 56, paragrafo 2, punto 2, del GSpG, che tale condizione sia soddisfatta.
- 9 HIT e HIT LARIX hanno proposto ricorso avverso tali decisioni di diniego, facendo valere, in sostanza, che le decisioni summenzionate sono state adottate in violazione del diritto alla libera prestazione dei servizi di cui le stesse società beneficiano in base al diritto dell'Unione.
- 10 Dinanzi al giudice del rinvio, il Ministero sostiene che HIT e HIT LARIX non hanno dimostrato che la legislazione slovena preveda a carico della direzione delle case da gioco un obbligo giuridico di avvertimento e di interdizione o un sistema di vigilanza che siano equiparabili a quelli esistenti nell'ordinamento giuridico austriaco. Non sarebbe nemmeno stato dimostrato che la legislazione slovena contenga norme dettagliate in materia di tutela dei minori nelle sale da gioco né che i clienti di queste ultime possano agire direttamente dinanzi ai giudici civili sloveni in caso di inadempimento da parte del concessionario dei suoi obblighi.

- 11 Il Ministero sostiene che l'obbligo imposto alla Repubblica d'Austria di tutelare i consumatori stabiliti nel suo territorio non viene meno qualora questi ultimi siano indotti dalla pubblicità a recarsi nelle case da gioco situate in altri Stati membri che applicano un livello di protezione manifestamente inferiore a quello vigente in Austria, poiché tanto detta pubblicità quanto l'effettiva frequentazione di tali esercizi da parte di residenti austriaci attirati da una pubblicità siffatta potrebbero avere conseguenze pregiudizievoli sotto il profilo morale e finanziario sia per l'individuo sia per la società, rischiando pertanto di danneggiare gravemente le persone e le famiglie residenti in Austria nonché la salute pubblica. Inoltre, la necessità di verificare l'esistenza di misure di tutela analoghe discenderebbe dall'obbligo di coerenza sancito dal diritto dell'Unione.
- 12 Il giudice del rinvio fa riferimento alla costante giurisprudenza della Corte e afferma che, secondo quest'ultima, l'articolo 56, paragrafo 2, del GSpG costituisce in linea di principio una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE. Una simile restrizione potrebbe tuttavia essere giustificata da ragioni imperative d'interesse generale a condizione che sia proporzionata.
- 13 In tal senso, il giudice del rinvio ricorda che, in base alla giurisprudenza della Corte, tra le ragioni imperative d'interesse generale che potrebbero giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi figurano gli obiettivi delle normative nazionali nell'ambito dei giochi e delle scommesse, consistenti sia nella tutela dei destinatari dei servizi di cui trattasi sia, più in generale, nella tutela dei consumatori nonché dell'ordine sociale. Esso aggiunge che, in assenza di una legislazione armonizzata a livello europeo nel settore dei giochi d'azzardo, spetta ad ogni Stato membro definire il livello di tutela dei giocatori che intende garantire.
- 14 Nel caso di specie, il giudice del rinvio non esclude che i motivi sottesi alla normativa nazionale di cui trattasi possano giustificare la restrizione alla libera prestazione dei servizi, tenuto conto del potere discrezionale riconosciuto in materia agli Stati membri dalla giurisprudenza della Corte.
- 15 In tale contesto, il Verwaltungsgerichtshof ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con la libera prestazione dei servizi una disposizione di uno Stato membro la quale consenta di pubblicizzare in tale Stato membro esercizi di case da gioco situati all'estero solo qualora le disposizioni di legge a tutela dei giocatori applicabili a tali esercizi siano analoghe a quelle nazionali».

Sulla questione pregiudiziale

Sull'esistenza di restrizioni alla libera prestazione dei servizi

- 16 L'articolo 56 TFUE impone l'eliminazione 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 sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisca legittimamente servizi analoghi. Peraltro, della libertà di prestazione dei servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi (v., segnatamente, sentenza del 4 ottobre 2011, *Football Association Premier League e a.*, C-403/08 e C-429/08, Racc. pag. I-9083, punto 85 e giurisprudenza citata).
- 17 In particolare, nell'ambito della pubblicità dei giochi d'azzardo, la Corte ha già dichiarato che una normativa nazionale che ha l'effetto di vietare la promozione in uno Stato membro dei giochi d'azzardo organizzati lecitamente in altri Stati membri costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2010, *Sjöberg e Gerdin*, C-447/08 e C-448/08, Racc. pag. I-6921, punti 33 e 34).

- 18 Del pari, una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi nella misura in cui essa ostacola l'accesso dei consumatori residenti in Austria ai servizi offerti nelle case da gioco situate in un altro Stato membro, subordinando la promozione di tali attività in Austria ad un regime di autorizzazione che richiede, segnatamente, che il gestore della casa da gioco di cui trattasi dimostri che le disposizioni legislative in materia di tutela dei giocatori adottate nello Stato membro in cui detta casa da gioco è gestita corrispondono almeno alle norme austriache in materia (in prosieguo: la «condizione controversa»).
- 19 Di conseguenza, occorre constatare che una normativa quale quella in esame nel procedimento principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE.

Sulla giustificazione della restrizione alla libera prestazione dei servizi

- 20 Si deve esaminare in qual misura la restrizione di cui trattasi nel procedimento principale possa essere ammessa sulla base delle misure derogatorie espressamente previste dagli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, applicabili in materia a norma dell'articolo 62 TFUE, ovvero possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da ragioni imperative di interesse generale.
- 21 Al riguardo, dalla giurisprudenza della Corte discende che le restrizioni alle attività di gioco possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Racc. pag. I-8149, punto 55 e giurisprudenza citata).
- 22 Tuttavia, 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 andare oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento. In tale contesto, va ricordato inoltre che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato solo se risponde realmente all'intento di conseguirlo in modo coerente e sistematico. In ogni caso, tali restrizioni devono essere applicate in modo non discriminatorio (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, Racc. pag. I-7633, punti 59-61 e giurisprudenza citata).
- 23 Nel caso di specie, è pacifico che l'obiettivo perseguito dalla normativa nazionale di cui trattasi e, in particolare, dalla condizione controversa è quello della tutela dei consumatori contro i rischi connessi ai giochi d'azzardo, il che, come risulta dal punto 21 della presente sentenza, può costituire una ragione imperativa di interesse generale atta a giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi.
- 24 A tal proposito, la Corte ha ripetutamente dichiarato che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di armonizzazione in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 57 e giurisprudenza citata).
- 25 Il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può quindi rilevare ai fini della valutazione della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 58 e giurisprudenza citata).

- 26 Nel caso di specie, il governo austriaco ritiene che la restrizione alla libera prestazione dei servizi di cui trattasi nel procedimento principale non sia sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti. Infatti, in Austria il numero di case da gioco sarebbe limitato ad un massimo di quindici e i gestori di case da gioco sarebbero tenuti ad osservare norme rigorose in materia di tutela dei giocatori, quali il dovere di conservare l'identità di questi ultimi almeno per cinque anni o quello per la direzione della casa da gioco di osservare il comportamento del giocatore al fine di determinare se la frequenza e l'intensità della sua partecipazione al gioco mettano in pericolo il suo minimo vitale.
- 27 Secondo il medesimo governo, in pratica, l'applicazione di tali norme preventive avrebbe condotto ad una rilevante limitazione del numero di giocatori, dato che oltre 80 000 persone nel 2011 sono state soggette a restrizioni o a divieti di ingresso nelle case da gioco austriache. Pertanto, in mancanza di detta condizione controversa, i giocatori sarebbero maggiormente indotti ad attraversare la frontiera e ad esporsi a rischi più gravi nelle case da gioco situate in altri Stati membri in cui non siano, eventualmente, assicurate simili garanzie regolamentari di tutela.
- 28 Al riguardo, dalla condizione controversa risulta che la concessione di un'autorizzazione a pubblicizzare in Austria case da gioco situate all'estero dipende da un previo confronto tra i livelli di protezione dei giocatori esistenti nei diversi ordinamenti giuridici di cui trattasi.
- 29 Un regime d'autorizzazione siffatto può soddisfare, in linea di principio, il requisito di proporzionalità se si limita a subordinare l'autorizzazione a pubblicizzare esercizi di gioco situati in un altro Stato membro alla condizione che la normativa di quest'ultimo fornisca garanzie sostanzialmente equivalenti a quelle della normativa nazionale, alla luce dell'obiettivo legittimo di tutelare i suoi residenti contro i rischi connessi ai giochi d'azzardo.
- 30 Una condizione del genere non sembra costituire per gli operatori un onere eccessivo, tenuto conto dell'obiettivo, riconosciuto dalla Corte come ragione imperativa di interesse generale, di tutelare la popolazione contro i rischi inerenti ai giochi d'azzardo.
- 31 Poiché gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e di definire con precisione il livello di protezione perseguito (v. sentenza *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, cit., punto 59 e giurisprudenza citata), occorre constatare che una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale non eccede quanto è necessario, laddove, ai fini della concessione dell'autorizzazione a fare pubblicità, si limiti a richiedere che si dimostri che, nell'altro Stato membro, la normativa applicabile assicura una tutela contro i rischi del gioco di livello sostanzialmente equivalente a quello che essa stessa garantisce.
- 32 La situazione sarebbe tuttavia diversa, e tale normativa andrebbe allora considerata sproporzionata, se essa richiedesse che, nell'altro Stato membro, le norme siano identiche, o se imponesse norme senza alcun nesso diretto con la tutela contro i rischi del gioco.
- 33 Nell'ambito del procedimento ex articolo 267 TFUE, basato su una netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, ogni valutazione dei fatti rientra nella competenza del giudice nazionale (v. 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, punto 46 e giurisprudenza citata).
- 34 Di conseguenza, spetta al giudice del rinvio garantire che la condizione controversa si limiti a subordinare l'autorizzazione a pubblicizzare esercizi di gioco situati in un altro Stato membro al fatto che la normativa di quest'ultimo fornisca garanzie sostanzialmente equivalenti a quelle della normativa nazionale, alla luce dell'obiettivo legittimo di tutelare i privati contro i rischi connessi ai giochi d'azzardo.

- 35 Il giudice del rinvio potrà verificare, segnatamente, se, con il rinvio effettuato all'articolo 21, nel suo insieme, l'articolo 56, paragrafo 2, punto 1, del GSpG, non imponga requisiti che vanno al di là della protezione dei consumatori.
- 36 Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale la pubblicità intesa a promuovere in detto Stato case da gioco situate in un altro Stato membro è autorizzata solo a condizione che le norme adottate in quest'altro Stato membro in materia di tutela dei giocatori forniscano garanzie sostanzialmente equivalenti a quelle delle corrispondenti norme in vigore nel primo Stato membro.

Sulle spese

- 37 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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 (Quarta Sezione) dichiara:

L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale la pubblicità intesa a promuovere in detto Stato case da gioco situate in un altro Stato membro è autorizzata solo a condizione che le norme adottate in quest'altro Stato membro in materia di tutela dei giocatori forniscano garanzie sostanzialmente equivalenti a quelle delle corrispondenti norme in vigore nel primo Stato membro.

Firme