



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

30 aprile 2014*

«Articolo 56 TFUE — Libera prestazione dei servizi — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articoli da 15 a 17, 47 e 50 — Libertà professionale e diritto di lavorare, libertà di impresa, diritto di proprietà, diritto a un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, principio del ne bis in idem — Articolo 51 — Ambito di applicazione — Attuazione del diritto dell'Unione — Giochi d'azzardo — Normativa restrittiva di uno Stato membro — Sanzioni amministrative e penali — Ragioni imperative di interesse generale — Proporzionalità»

Nella causa C-390/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (ora Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Austria), con decisione del 10 agosto 2012, pervenuta in cancelleria il 20 agosto 2012, nei procedimenti

Robert Pflieger,

Autoart as,

Mladen Vucicevic,

Maroxx Software GmbH,

Hans-Jörg Zehetner,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (relatore) ed E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 giugno 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. Vucicevic, da A. Rabl e A. Auer, Rechtsanwälte;
- per la Maroxx Software GmbH, da F. Wennig e F. Maschke, Rechtsanwälte;

* Lingua processuale: il tedesco.

- per il sig. Zehetner, da P. Ruth, Rechtsanwalt;
 - per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;
 - per il governo belga, da M. Jacobs e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaeminck, advocaat;
 - per il governo dei Paesi Bassi, da K. Bulterman e C. Wissels, in qualità di agenti;
 - per il governo polacco, da B. Majczyna e M. Szpunar, in qualità di agenti;
 - per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes nonché da A. Silva Coelho e P. de Sousa Inês, in qualità di agenti;
 - per la Commissione europea, da B.-R. Killmann e I. Rogalski, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 novembre 2013,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 56 TFUE nonché degli articoli da 15 a 17, 47 e 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di procedimenti instaurati dal sig. Pfleger, dalla Autoart as (in prosieguo: la «Autoart»), dal sig. Vucicevic, dalla Maroxx Software GmbH (in prosieguo: la «Maroxx») e dal sig. Zehetner riguardo alle sanzioni amministrative disposte nei loro confronti per esercizio di gioco d'azzardo automatizzato senza licenza.

Diritto austriaco

La legge federale sul gioco d'azzardo

- 3 La legge federale del 28 novembre 1989 sul gioco d'azzardo (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989), nella versione applicabile ai procedimenti principali (in prosieguo: il «GSpG»), all'articolo 2, intitolato «Lotterie», dispone quanto segue:

«(1) Le lotterie sono giochi d'azzardo

1. allestiti, organizzati, offerti o messi a disposizione da un operatore
2. per i quali i giocatori o altri soggetti erogano denaro (posta) nell'ambito della partecipazione al gioco e
3. per i quali l'operatore, i giocatori o altre persone prospettano una prestazione in denaro (vincita).

(2) S'intende per operatore il soggetto che, a titolo indipendente, presti un'attività di carattere stabile allo scopo di ricavare introiti dall'esercizio del gioco d'azzardo, anche se non in forma di vincita. Qualora più soggetti si accordino per offrire in un certo luogo prestazioni parziali per esercitare giochi

d'azzardo con erogazioni di denaro ai sensi del succitato paragrafo 1, punti 2 e 3, sono tutti considerati operatori anche quando non perseguano ognuno fini di lucro o siano solo coinvolti nell'allestimento, nell'organizzazione o nell'offerta del gioco d'azzardo.

(3) S'intende per lotteria con apparecchi automatici quella in cui l'esito del gioco non è deciso a livello centrale, ma mediante un dispositivo meccanico o elettronico che si trova all'interno dello stesso apparecchio (...)

(4) Sono vietate le lotterie per le quali nessuna concessione o autorizzazione è mai stata accordata sul fondamento della presente legge federale e che non sono escluse dal monopolio dello Stato federale sul gioco d'azzardo conformemente all'articolo 4».

4 Ai sensi dell'articolo 3 del GSpG, rubricato «Monopolio dei giochi d'azzardo», il diritto di organizzare giochi d'azzardo è riservato allo Stato federale.

5 Tuttavia, in forza dell'articolo 5 del GSpG, le lotterie con apparecchi automatici sono disciplinate dal diritto dei Länder [Stati federali]. Il medesimo articolo prevede inoltre che ciascuno dei nove Länder possa concedere a terzi il diritto di esercitare gioco automatizzato, purché costoro osservino i requisiti minimi di ordine pubblico ivi fissati e le apposite misure di tutela dei giocatori. Siffatti giochi, definiti «giochi d'azzardo su scala ridotta», possono o essere offerti in una sala contenente tra dieci e cinquanta apparecchi, con una posta massima di EUR 10 e una vincita massima di EUR 10 000 per giocata, o mettendo a disposizione sino a tre singoli apparecchi con una posta massima di EUR 1 e una vincita massima di EUR 1 000 per giocata, per un numero massimo di concessioni per apparecchio non superiore a tre per ciascun Land per un massimo di quindici anni.

6 A termini dell'articolo 52 del GSpG, rubricato «Disposizioni sulle sanzioni amministrative»:

«(1) Commette illecito amministrativo ed è sanzionato dall'autorità con una sanzione pecuniaria fino a EUR 22 000:

1. chiunque, sul territorio nazionale, allestisca, organizzi o metta a disposizione giochi d'azzardo vietati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, o vi partecipi in qualità di operatore, quale definito all'articolo 2, paragrafo 2;

(...)

(2) Se, nel contesto della partecipazione a lotterie, il giocatore o altri versa più di EUR 10 per giocata, non si tratta più di importi minimi, sicché l'eventuale responsabilità che risulta dalla presente legge è sussidiaria rispetto a quella che risulta dall'articolo 168 del codice penale [Strafgesetzbuch; in prosieguo: lo «STGB»].

(3) Se gli illeciti amministrativi di cui al paragrafo 1 non sono commessi sul territorio nazionale, sono considerati commessi nel luogo dal quale avviene la partecipazione sul territorio nazionale (...).

(4) La partecipazione a lotterie elettroniche per le quali non è stata accordata nessuna concessione dal Ministro federale delle Finanze è sanzionata allorché le puntate sono state fatte dal territorio nazionale. La violazione di tale divieto è punita, se la si commette intenzionalmente, con una sanzione pecuniaria fino a EUR 7 500, altrimenti con una fino a EUR 1 500.

(...))».

7 A norma degli articoli 53, 54 e 56a del GSpG, detta competenza dell'amministrazione a irrogare sanzioni si accompagna ad ampie prerogative in materia di sicurezza destinate a prevenire ulteriori violazioni del monopolio del gioco d'azzardo ai sensi dell'articolo 3 del GSpG. Dette prerogative

consistono nel sequestro provvisorio o definitivo degli apparecchi automatici e degli altri oggetti dell'intervento, nella loro confisca e successiva distruzione nonché nella chiusura del locale in cui tali apparecchi sono stati messi a disposizione del pubblico, conformemente al dettato – rispettivamente – degli articoli 53, paragrafi 1 e 2, 54, paragrafi 1 e 3, e 56a del GSpG.

Il codice penale

- 8 In Austria l'organizzazione di giochi d'azzardo a fini lucrativi da parte di soggetti non autorizzati è passibile, oltre che di sanzioni amministrative che possono essere irrogate in applicazione del GSpG, anche di sanzioni penali. Commette un reato punibile ai sensi dell'articolo 168, paragrafo 1, dello StGB, «[c]hiunque 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». Le sanzioni previste sono la detenzione fino a un massimo di sei mesi oppure un'ammenda pari fino a 360 volte l'importo forfettario giornaliero. Conformemente all'articolo 168, paragrafo 2, del medesimo codice, identiche sanzioni si applicano a «chiunque partecipi a un simile gioco in qualità di operatore».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 9 Emerge dalla decisione di rinvio nonché dal fascicolo a disposizione della Corte che, all'origine della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, stanno quattro procedimenti in corso dinanzi al giudice del rinvio aventi tutti ad oggetto il fatto che, a seguito di controlli eseguiti in differenti luoghi dell'Alta Austria, è stato disposto il sequestro provvisorio di slot-machine senza autorizzazione, che sarebbero dunque servite all'organizzazione di giochi d'azzardo vietati ai sensi del GSpG.
- 10 Nell'ambito del primo procedimento principale, il 29 marzo 2012, la polizia tributaria eseguiva un controllo nel locale «Cash-Point» di Perg (Austria) in esito al quale venivano sequestrate provvisoriamente sei slot-machine sprovviste di autorizzazione amministrativa. Il 12 giugno 2012, la Bezirkshauptmannschaft (autorità amministrativa cantonale) di Perg confermava il sequestro provvisorio ai danni del sig. Pfleger, quale organizzatore di giochi d'azzardo illeciti, e della Autoart, società registrata nella Repubblica ceca, quale presunta proprietaria degli apparecchi sequestrati.
- 11 Nell'ambito del secondo procedimento principale, l'8 marzo 2012, la polizia tributaria eseguiva un controllo nel locale «SJ-Bet Sportbar» di Wels (Austria) in esito al quale venivano sequestrate provvisoriamente otto slot-machine che risultavano sprovviste di autorizzazione amministrativa. Il 4 luglio 2012, la Bundespolizeidirektion (Direzione della polizia federale) di Wels disponeva nei confronti del sig. Vucicevic, cittadino serbo, proprietario presunto di due degli otto apparecchi sequestrati, la convalida del sequestro.
- 12 Nell'ambito del terzo procedimento principale, il 30 novembre 2010, la polizia tributaria eseguiva un controllo in una stazione di servizio di Regau (Austria) in esito al quale venivano sequestrate provvisoriamente due slot-machine sprovviste di autorizzazione amministrativa, che risultavano appartenere alla Maroxx, una società di diritto austriaco. Il 16 dicembre 2010, la Bezirkshauptmannschaft di Vöcklabruck disponeva nei confronti della sig.ra Baumeister, cittadina tedesca, gestore della stazione di servizio e operatrice ai sensi del GSpG, la convalida del sequestro. Il giudice del rinvio respingeva in quanto tardivo il ricorso della sig.ra Baumeister avverso detta decisione. Con decisione del 31 maggio 2012, la Bezirkshauptmannschaft di Vöcklabruck disponeva altresì la confisca dei due apparecchi sequestrati.

- 13 Nell'ambito del quarto procedimento principale, il 13 novembre 2010, la polizia tributaria effettuava un controllo in una stazione di servizio di Enns (Austria) in esito al quale venivano sequestrate provvisoriamente tre slot-machine senza autorizzazione amministrativa. La Bezirkshauptmannschaft di Vöcklabruck convalidava il sequestro nei confronti della proprietaria degli apparecchi, la Maroxx.
- 14 Con decisione del 3 luglio 2012, la medesima autorità infliggeva al gestore della stazione di servizio, il sig. Zehetner, cittadino austriaco, un'ammenda di EUR 1 000 commutabile in 15 ore di detenzione in caso di omesso pagamento e, con la medesima decisione, infliggeva alla proprietaria e locatrice degli apparecchi, la Maroxx, un'ammenda di EUR 10 000 commutabile in 152 ore di detenzione.
- 15 Tutte le decisioni suddette sono state impugnate dinanzi al giudice del rinvio.
- 16 Secondo detto giudice, le autorità austriache non hanno dimostrato, ai sensi della sentenza Dickinger e Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), che la criminalità e/o la dipendenza dal gioco costituivano effettivamente, per tutto il periodo considerato, un problema considerevole. Dette autorità non avrebbero neppure dimostrato che la lotta contro la criminalità e la tutela dei giocatori, e non una mera massimizzazione delle entrate dell'Erario, costituivano il vero obiettivo del regime di monopolio del gioco d'azzardo. Esso constata parimenti che i titolari del monopolio hanno sostenuto «spese pubblicitarie colossali» e «aggressive», sicché la loro politica commerciale non si limita a un'espansione controllata accompagnata da una pubblicità misurata.
- 17 Il giudice del rinvio considera pertanto che il regime normativo di cui trattasi nella fattispecie, esaminato nel suo insieme, non è in grado di garantire la coerenza richiesta dalla giurisprudenza della Corte (v., segnatamente, sentenza Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punti 69 e 71) e, di conseguenza, non è compatibile con la libera prestazione dei servizi sancita dall'articolo 56 TFUE.
- 18 Qualora la Corte dovesse però considerare che l'articolo 56 TFUE e gli articoli da 15 a 17 della Carta non ostano, per le ragioni prima esposte, a una normativa nazionale siffatta, il giudice del rinvio domanda se, in ogni caso, l'articolo 56 TFUE e gli articoli da 15 a 17, 47 e 50 della Carta non ostino a una normativa nazionale ai sensi della quale la nozione di operatore, quale soggetto potenzialmente punibile in caso di gestione di apparecchi automatici senza autorizzazione, è definita in maniera assai larga, caratterizzandosi, in assenza di disposizioni legislative chiare, per l'imprevedibilità dell'applicazione di sanzioni amministrative e penali.
- 19 Ciò considerato, l'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
 - «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.
 - 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».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla competenza della Corte

- 20 Il governo austriaco eccepisce l'incompetenza della Corte asserendo che le questioni sollevate vertono su una situazione puramente interna e non presentano alcun nesso col diritto dell'Unione giacché, nello specifico, non si riscontrano elementi transfrontalieri.
- 21 Al riguardo, è vero che, per quanto attiene all'interpretazione dell'articolo 56 TFUE, se tutti gli elementi di una controversia sono circoscritti al territorio di un solo Stato membro, occorre verificare se la Corte sia competente a pronunciarsi su detta disposizione (v., in tal senso, sentenza *Duomo Gpa e a.*, da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, punto 25 e giurisprudenza citata).
- 22 Tuttavia, come risulta dalla decisione di rinvio, il 12 giugno 2012, la *Bezirkshauptmannschaft di Perg* ha confermato il sequestro altresì nei riguardi della *Autoart*, quale presunta proprietaria degli apparecchi sequestrati.
- 23 Ebbene, l'esistenza della *Autoart*, stabilita nella Repubblica ceca, nell'ambito delle controversie principali dimostra che, in ogni caso, tali controversie non riguardano una situazione puramente interna.
- 24 Si deve pertanto dichiarare che la Corte è competente a rispondere alle questioni sollevate.

Sulla ricevibilità

- 25 Secondo il governo austriaco, la domanda di pronuncia pregiudiziale è peraltro da respingere come irricevibile, in quanto i fatti esposti non sarebbero sufficientemente precisi da consentire alla Corte di fornire una risposta utile.
- 26 A tale riguardo è necessario ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcuna relazione con la realtà o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 27 e giurisprudenza citata).
- 27 Risulta parimenti da giurisprudenza costante che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui s'inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. La decisione di rinvio deve inoltre indicare le ragioni precise che hanno indotto il giudice nazionale a interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessario sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale (sentenza Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punto 28 e giurisprudenza citata).
- 28 Orbene, la decisione di rinvio contiene una descrizione sufficiente del contesto di diritto e di fatto dei procedimenti principali e le indicazioni fornite dal giudice nazionale permettono di determinare la portata delle questioni sollevate.
- 29 Alla luce di ciò, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere considerata ricevibile.

Sull'applicabilità della Carta

- 30 Secondo i governi austriaco, belga, dei Paesi Bassi e polacco, nel contesto dei procedimenti principali la Carta non è applicabile giacché, nel settore non armonizzato del gioco d'azzardo, le normative nazionali in materia non rappresentano un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.
- 31 A tale riguardo, occorre ricordare che l'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (sentenza Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 17).
- 32 Detto articolo della Carta conferma, pertanto, la giurisprudenza della Corte relativa alla misura in cui l'operato degli Stati membri deve conformarsi alle prescrizioni derivanti dai diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenza Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punto 18).
- 33 Da una costante giurisprudenza della Corte risulta infatti, sostanzialmente, che i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione sono applicabili in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse. A tal proposito la Corte ha già ricordato che essa non può valutare alla luce della Carta una normativa nazionale che non si colloca nell'ambito del diritto dell'Unione. Al contrario, 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 essa stessa garantisce il rispetto (sentenza Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punto 19).

- 34 Di conseguenza, dato che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta (sentenza Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punto 21).
- 35 Al riguardo, la Corte ha già dichiarato che, quando uno Stato membro invoca ragioni imperative di interesse generale per giustificare una normativa idonea a frapporre ostacolo all'esercizio della libera prestazione dei servizi, tale giustificazione, prevista dal diritto dell'Unione, deve essere interpretata alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione e, in particolare, dei diritti fondamentali ormai garantiti dalla Carta. Pertanto la normativa nazionale considerata potrà fruire delle eccezioni previste solo se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto (v., in tal senso, sentenza ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 43).
- 36 Come si evince da detta giurisprudenza, una normativa nazionale che risulti idonea ad ostacolare l'esercizio di una o più libertà fondamentali garantite dal Trattato può beneficiare delle eccezioni previste dal diritto dell'Unione per giustificare tale ostacolo solamente nei limiti in cui ciò sia conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce l'osservanza. Detto obbligo di conformità ai diritti fondamentali rientra evidentemente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, di conseguenza, in quello della Carta. Il ricorso, da parte di uno Stato membro, a eccezioni previste dal diritto dell'Unione per giustificare un ostacolo a una libertà fondamentale garantita dal Trattato deve pertanto essere considerato, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 46 delle conclusioni, come «attuazione [de]l diritto dell'Unione» ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.
- 37 È alla luce di detti principi che occorre rispondere alle presenti questioni pregiudiziali.

Nel merito

Sulla prima questione

- 38 Con la sua prima questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE nonché gli articoli da 15 a 17 della Carta debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale quale quella oggetto dei procedimenti principali.
- Verifica alla luce dell'articolo 56 TFUE
- 39 Una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto dei procedimenti principali, che vieta l'esercizio di apparecchi automatici se le autorità amministrative non l'hanno prima autorizzato, costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE (v. in tal senso, in particolare, sentenza Placanica e a., C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 42).
- 40 Occorre tuttavia valutare se una tale restrizione possa essere ammessa in via eccezionale, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, come prevedono esplicitamente gli articoli 51 TFUE e 52 TFUE, applicabili altresì in materia di libera prestazione dei servizi ai sensi

dell'articolo 62 TFUE, o essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, per ragioni imperative di interesse generale (sentenza *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, punto 35 e giurisprudenza citata).

- 41 Per giurisprudenza costante della Corte, le restrizioni alle attività di gioco d'azzardo possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode nonché dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco (v., in tal senso, sentenza *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, punto 55 e giurisprudenza citata).
- 42 Nella fattispecie, riguardo agli obiettivi dichiarati dalla normativa austriaca oggetto dei procedimenti principali, ossia la tutela dei giocatori contenendo l'offerta di gioco d'azzardo e la lotta alle attività criminali connesse allo stesso incanalandolo entro circuiti controllati, si deve ricordare che essi rientrano tra quelli riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte come idonei a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali nel settore del gioco d'azzardo (v. in tal senso, sentenza *Costa e Cifone*, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 61 e giurisprudenza citata).
- 43 Peraltro, occorre rammentare che le restrizioni imposte dagli Stati membri devono soddisfare le pertinenti condizioni di proporzionalità e di non discriminazione quali sviluppate dalla giurisprudenza della Corte. Pertanto, una normativa nazionale è atta a garantire la realizzazione dell'obiettivo dichiarato solo se effettivamente risponde all'intento di raggiungere il medesimo in maniera coerente e sistematica (v., in tal senso, sentenza *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punti da 59 a 61 e giurisprudenza citata).
- 44 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 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 *HIT e HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 25 e giurisprudenza citata).
- 45 Infatti, nel contesto particolare dell'organizzazione dei giochi d'azzardo, le autorità nazionali dispongono di un potere discrezionale sufficientemente ampio per determinare quali siano le esigenze da soddisfare in materia di tutela del consumatore e dell'ordine sociale e, purché le condizioni imposte dalla giurisprudenza della Corte siano per il resto rispettate, ciascuno Stato membro è libero di decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività di gioco o di scommessa oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose (v., in tal senso, sentenze *Stoß e a.*, C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 76, nonché *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, punto 46).
- 46 È altresì pacifico che, a differenza di quanto avviene nel caso dell'instaurazione di una concorrenza libera e non falsata all'interno di un mercato tradizionale, l'applicazione di una siffatta concorrenza nel mercato assai specifico del gioco d'azzardo, ossia tra più operatori che siano autorizzati a gestire gli stessi giochi d'azzardo, può comportare un effetto pregiudizievole poiché tali operatori sarebbero indotti a competere sul piano dell'inventiva per rendere la loro offerta più attraente di quella dei loro concorrenti, con conseguente aumento, per i consumatori, delle spese legate al gioco nonché del rischio di dipendenza (sentenza *Stanleybet International e a.*, C-186/11 e C-209/11, EU:C:2013:33, punto 45).
- 47 Tuttavia, nell'ambito di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la questione di quali siano gli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio (v., in tal senso, sentenza *Dickinger e Ömer*, EU:C:2011:582, punto 51).

- 48 Non solo. Al giudice nazionale spetta altresì verificare, tenendo conto delle indicazioni fornite dalla Corte, se le restrizioni imposte dallo Stato membro interessato soddisfino le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto attiene alla loro proporzionalità (v. sentenza Dickinger e Ömer, EU:C:2011:582, punto 50).
- 49 Spetta, in particolare, al giudice del rinvio assicurarsi, tenendo conto segnatamente delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui trattasi, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco, di limitare le attività in tale settore e di combattere la criminalità connessa al gioco stesso in maniera coerente e sistematica (v. sentenza Dickinger e Ömer, EU:C:2011:582, punti 50 e 56).
- 50 In proposito, la Corte ha già dichiarato che lo Stato membro intenzionato a far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi è tenuto a fornire al giudice chiamato a pronunciarsi al riguardo tutti gli elementi atti a consentirgli di accertarsi che la misura soddisfi effettivamente le condizioni imposte dal principio di proporzionalità (v. sentenza Dickinger e Ömer, EU:C:2011:582, punto 54 e giurisprudenza citata).
- 51 Per contro, dalla menzionata giurisprudenza non si può dedurre che uno Stato membro sia privato della possibilità di dimostrare che una misura restrittiva interna soddisfi tali condizioni solamente perché detto Stato membro non è in grado di fornire studi che siano serviti quale base per l'adozione della normativa in discussione (v., in tal senso, sentenza Stoß e a., EU:C:2010:504, punto 72).
- 52 Ne consegue che il giudice nazionale deve effettuare una valutazione globale delle circostanze alla base dell'adozione e dell'attuazione di una normativa restrittiva come quella oggetto dei procedimenti principali.
- 53 Nella fattispecie, il giudice del rinvio considera che le autorità nazionali non hanno dimostrato che la criminalità e/o la dipendenza dal gioco costituivano effettivamente, nel corso del periodo considerato, un problema serio.
- 54 Il medesimo giudice pare inoltre dell'avviso che il vero obiettivo del regime restrittivo di cui trattasi sia non la lotta alla criminalità e la tutela dei giocatori, bensì una mera massimizzazione delle entrate dell'Erario, laddove, come la Corte ha già dichiarato, il mero obiettivo di massimizzare le entrate erariali non può consentire una simile restrizione della libera prestazione dei servizi (v. sentenza Dickinger e Ömer, EU:C:2011:582, punto 55). Tale regime risulterebbe, ad ogni buon conto, sproporzionato, non essendo atto a garantire la coerenza richiesta dalla giurisprudenza della Corte ed eccedendo quanto necessario a conseguire gli obiettivi dichiarati.
- 55 Se alla fine confermasse tale valutazione, il giudice del rinvio dovrebbe concludere che il regime oggetto dei procedimenti principali è incompatibile con il diritto dell'Unione.
- 56 Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla prima questione che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto dei procedimenti principali, se essa non persegue realmente l'obiettivo della tutela dei giocatori d'azzardo o della lotta alla criminalità né risponde effettivamente alla preoccupazione di ridurre le occasioni di gioco ovvero di contrastare le attività criminali connesse allo stesso in maniera coerente e sistematica.
- Verifica alla luce degli articoli da 15 a 17 della Carta
- 57 Una normativa nazionale restrittiva nel senso definito dall'articolo 56 TFUE, come quella oggetto dei procedimenti principali, è in grado di restringere altresì la libertà professionale, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà sanciti agli articoli da 15 a 17 della Carta.

- 58 Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, perché sia ammissibile, una tale restrizione deve essere prevista dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Inoltre, in ossequio al principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
- 59 Orbene, come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi da 63 a 70 delle conclusioni, in circostanze come quelle oggetto dei procedimenti principali un'ingiustificata o sproporzionata restrizione della libera prestazione di servizi di cui all'articolo 56 TFUE non è neppure ammissibile ai sensi del suddetto articolo 52, paragrafo 1, con riferimento agli articoli da 15 a 17 della Carta.
- 60 Di conseguenza, una verifica della restrizione costituita dalla normativa nazionale oggetto dei procedimenti principali alla luce dell'articolo 56 TFUE comprende pure le eventuali restrizioni dell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali previsti agli articoli da 15 a 17 della Carta, sicché un esame separato a tal titolo non è necessario.

Sulle questioni seconda e terza

- 61 Le questioni seconda e terza sono state rivolte alla Corte unicamente per il caso che la risposta alla prima questione sia negativa.
- 62 Alla luce della soluzione della prima questione, non occorre risolvere le questioni seconda e terza.

Sulla quarta questione

- 63 Con la quarta questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE e gli articoli da 15 a 17 nonché 50 della Carta debbano essere interpretati nel senso che ostano a sanzioni, come quelle previste dalla normativa nazionale oggetto dei procedimenti principali, che arrivano alla confisca e alla distruzione degli apparecchi automatici nonché alla chiusura del locale dove detti apparecchi sono stati messi a disposizione del pubblico.
- 64 Orbene, nel contesto dei procedimenti principali si deve sottolineare che, qualora in uno Stato membro sia stato istituito un regime restrittivo in materia di giochi d'azzardo e tale regime sia incompatibile con l'articolo 56 TFUE, la sua violazione da parte di un operatore economico non può costituire oggetto di sanzioni (v., in tal senso, sentenze Placanica e a., EU:C:2007:133, punti 63 e 69, nonché Dickinger e Ömer, EU:C:2011:582, punto 43).

Sulle spese

- 65 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto dei procedimenti principali, se essa non persegue realmente l'obiettivo della tutela dei giocatori d'azzardo o della lotta alla criminalità né risponde effettivamente alla preoccupazione di ridurre le occasioni di gioco ovvero di contrastare le attività criminali connesse allo stesso in maniera coerente e sistematica.

Firme