Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

14 giugno 2017 *

«Rinvio pregiudiziale — Articolo 49 TFUE — Libertà di stabilimento — Articolo 56 TFUE — Libera prestazione dei servizi — Giochi d'azzardo — Normativa restrittiva di uno Stato membro — Sanzioni amministrative a carattere penale — Ragioni imperative di interesse generale — Proporzionalità — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articolo 47 — Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva — Normativa nazionale che prevede l'obbligo per il giudice di istruire d'ufficio gli elementi della controversia di cui è investito nell'ambito dell'azione punitiva contro gli illeciti amministrativi a carattere penale — Conformità»

Nella causa C-685/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunale amministrativo del Land dell'Alta Austria, Austria), con decisione del 14 dicembre 2015, pervenuta in cancelleria il 18 dicembre 2015, nel procedimento

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

contro

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (relatore) ed E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 novembre 2016,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Online Games Handels GmbH, da P. Ruth e D. Pinzger, Rechtsanwälte;

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il sig. Breuer e le sig.re Enter e Walden, da F. Maschke, Rechtsanwalt;

— per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, F. Herbst e G. Trefil, in qualità di agenti;

— per il governo belga, da L. Van den Broeck e M. Jacobs, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaemminck e R. Verbeke, advocaten;

— per la Commissione europea, da H. Tserepa-Lacombe e G. Braun, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 marzo 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, come interpretati segnatamente nella sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di controversie che vedono la Online Games Handels GmbH (in prosieguo: la «Online Games»), il sig. Frank Breuer nonché le sig.re Nicole Enter e Astrid Walden quali parti contrapposte alla Landespolizeidirektion Oberösterreich (direzione regionale di polizia dell'Alta Austria), in merito a sanzioni amministrative a carattere penale inflitte da quest'ultima nei loro confronti a motivo della gestione, senza autorizzazione, di macchine da gioco.

Diritto austriaco

Legge costituzionale federale

3 Il Bundes-Verfassungsgesetz (legge costituzionale federale, BGBl. 1/1930), come modificato (BGBl. I, 102/2014) (in prosieguo: il «B-VG»), contiene un capo 3, intitolato «Attuazione dello Stato federale», il quale include, in particolare, gli articoli 90 e 94. Ai sensi dell'articolo 90 del B-VG:

«(1) Salvo deroga espressamente prevista dalla legge, i dibattimenti nei procedimenti civili e penali dinanzi ai giudici ordinari sono orali e pubblici.

(2) I procedimenti penali sono soggetti al principio accusatorio».

4 L'articolo 94, paragrafo 1, del B-VG è del seguente tenore letterale:

«La giustizia è indipendente dall'amministrazione in tutte le istanze».

5 Il capo 7 del B-VG è intitolato «Garanzie costituzionali e amministrative». Esso include l'articolo 130 del B-VG, che così dispone:

«(1) I giudici amministrativi [Verwaltungsgerichte] sono competenti a conoscere dei ricorsi proposti:

1. per l'annullamento a motivo di illegittimità di decisioni delle autorità amministrative;

(…).

(4) Il giudice amministrativo deve statuire nel merito sui ricorsi di cui al paragrafo 1, punto 1), nelle controversie in materia penale amministrativa. (…)

(…)».

Legge federale sui giochi d'azzardo

6 Il Glücksspielgesetz (legge sui giochi d'azzardo, BGBl. 620/1989), nella versione risultante dalla modifica pubblicata nel BGBl. I, 76/2011 (in prosieguo: il «GSpG 2011»), così disponeva al suo articolo 50:

«(1) Per i procedimenti penali e le chiusure di imprese ai sensi della presente legge federale sono competenti, in primo grado, le autorità amministrative del distretto [Bezirk] (…) e, in secondo grado, i Consigli amministrativi indipendenti di cui all'articolo 51, paragrafo 1, del Verwaltungsstrafgesetz [(legge sul diritto penale amministrativo)].

(2) Le predette autorità possono avvalersi della collaborazione degli organi di vigilanza pubblica e, al fine di elucidare questioni di fatto correlate alle disposizioni della presente legge federale, possono ricorrere agli esperti ufficiali di cui all'articolo 1, paragrafo 3. Tra gli organi di vigilanza pubblica rientrano in ogni caso gli organi di pubblica sicurezza e delle autorità tributarie.

(…)».

7 L'articolo 52 del GSpG 2011, rubricato «Disposizioni sulle sanzioni amministrative», prevedeva quanto segue:

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

1. chiunque, al fine di consentire una partecipazione dal territorio austriaco, allestisca, organizzi o metta a disposizione in forma imprenditoriale giochi d'azzardo con vincite monetarie vietati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, o vi partecipi in qualità di imprenditore nel senso di cui all'articolo 2, paragrafo 2;

(…)

(2) Se, nel contesto della partecipazione a giochi d'azzardo con vincite monetarie, i giocatori o altri soggetti versano prestazioni di valore superiore a dieci euro per un gioco, non si tratta più di importi minimi, sicché l'eventuale punibilità derivante dalla presente legge è sussidiaria rispetto a quella risultante dall'articolo 168 dello Strafgesetzbuch [(codice penale)]. (…)

(…)».

8 L'articolo 53 del GSpG 2011 era così formulato:

«(1) L'autorità amministrativa può disporre la confisca delle macchine da gioco (…) qualora:

1. essa sospetti
   a) l'esistenza di una violazione continuata, tramite tali macchine (…), di una o più disposizioni dell'articolo 52, paragrafo 1, con cui si pregiudica il monopolio dello Stato federale sui giochi d'azzardo, o

(…)».

9 Una nuova modifica della legge federale sui giochi d'azzardo è stata pubblicata nel BGBl. I, 13/2014 (in prosieguo, nel testo modificato: il «GSpG 2014»).

10 Ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 1, del GSpG 2014:

«Per i procedimenti penali e le chiusure di imprese ai sensi della presente legge federale sono competenti le autorità amministrative del distretto [Bezirk] (…). Le loro decisioni possono essere oggetto di ricorso dinanzi a un Tribunale amministrativo del Land».

11 L'articolo 52 del GSpG 2014 così recita:

«(1) Commette un illecito amministrativo ed è sanzionato dall'autorità con una sanzione pecuniaria fino a EUR 60 000 nei casi previsti al punto 1 e fino a EUR 22 000 nei casi di cui ai punti da 2 a 11:

1. chiunque, al fine di consentire una partecipazione dal territorio austriaco, allestisca, organizzi o metta a disposizione in forma imprenditoriale giochi d'azzardo con vincite monetarie vietati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, o vi partecipi in qualità di imprenditore nel senso di cui all'articolo 2, paragrafo 2;

(…)

(3) Qualsiasi azione che integri contemporaneamente la fattispecie di illecito amministrativo contemplata dall'articolo 52 e la fattispecie prevista dall'articolo 168 del codice penale è soggetta alle sole sanzioni amministrative previste dall'articolo 52.

(…)».

Codice di procedura dei giudici amministrativi

12 Il Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (codice di procedura dei giudici amministrativi, BGBl. I, 33/2013), nella versione risultante dalla modifica pubblicata nel BGBl. I, 122/2013 (in prosieguo: il «VwGVG»), dispone, all'articolo 18, quanto segue:

«Anche l'autorità convenuta è parte».

13 Ai sensi dell'articolo 38 del VwGVG:

«Salvo che la presente legge disponga diversamente, al procedimento concernente i ricorsi proposti conformemente all'articolo 130, paragrafo 1, del B-VG nelle controversie in materia penale amministrativa si applicano per analogia le disposizioni della legge sul diritto penale amministrativo del 1991 (…) e, quanto al resto, le disposizioni procedurali enunciate nelle leggi federali o dei Länder che l'autorità ha applicato o avrebbe dovuto applicare nel procedimento che ha preceduto quello dinanzi al Verwaltungsgericht [(Tribunale amministrativo)]».

14 L'articolo 46, paragrafo 1, del VwGVG è del seguente tenore letterale:

«Il Verwaltungsgericht [(Tribunale amministrativo)] deve assumere le prove necessarie alla risoluzione della controversia».

15 Ai sensi dell'articolo 50 del VwGVG:

«Sempre che il ricorso non debba essere respinto o che il procedimento non debba essere sospeso, il Verwaltungsgericht [(Tribunale amministrativo)] deve statuire nel merito sui ricorsi di cui all'articolo 130, paragrafo 1, punto 1), del B-VG».

Legge generale sul procedimento amministrativo

16 L'articolo 8 dell'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (legge generale sul procedimento amminsitrativo, BGBl. I, 51/1991), nella versione risultante dalla modifica pubblicata nel BGBl. I, 161/2013 (in prosieguo: l'«AVG»), stabilisce quanto segue:

«Coloro che richiedono un'attività delle autorità o ai quali tale attività si riferisce sono soggetti interessati e, laddove il loro interesse nella questione sussista in virtù di un diritto soggettivo o di un interesse giuridico, essi rivestono la qualità di parti».

17 L'articolo 37 dell'AVG così dispone:

«Lo scopo della fase istruttoria è di accertare i fatti rilevanti ai fini della risoluzione di una controversia amministrativa e di dare alle parti l'opportunità di far valere i propri diritti e interessi giuridici.

(…)».

18 L'articolo 39 dell'AVG è del seguente tenore letterale:

«(1) La fase istruttoria è soggetta alle norme amministrative.

(2) Nella misura in cui le norme amministrative non contengano alcuna disposizione a tal riguardo, l'autorità deve procedere d'ufficio e determinare lo svolgimento della fase istruttoria nel rispetto delle prescrizioni contenute nel presente capo. Essa può in particolare, d'ufficio o su richiesta di parte, organizzare un'udienza di discussione e riunire più procedimenti amministrativi ai fini della loro comune trattazione e decisione o separarli nuovamente. L'autorità, allorché adotta tali provvedimenti di organizzazione del procedimento, deve lasciarsi guidare da un intento di massimo rispetto delle esigenze di adeguatezza, celerità, semplicità ed economia.

(…)».

Legge sul diritto penale amministrativo

19 L'articolo 24 del Verwaltungsstrafgesetz (legge sul diritto penale amministrativo, BGBl. 52/1991), nella versione risultante dalla modifica pubblicata nel BGBl. I, 33/2013 (in prosieguo: il «VStG»), così dispone:

«Salvo che la presente legge federale disponga diversamente, l'[AVG] si applica anche nei procedimenti in materia penale amministrativa. (…)»

20 Ai sensi dell'articolo 25 del VStG:

«(1) Gli illeciti amministrativi devono essere perseguiti d'ufficio (…).

(2) Le circostanze attenuanti devono essere prese in considerazione nello stesso modo delle circostanze aggravanti.

(…)».

Procedimenti principali e questione pregiudiziale

21 Il Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunale amministrativo del Land dell'Alta Austria) è stato investito di due procedimenti. Il primo riguarda la legittimità della confisca di apparecchi il cui utilizzo può violare il monopolio detenuto dallo Stato federale nel settore dei giochi d'azzardo, e il secondo concerne la legittimità di talune sanzioni pecuniarie inflitte per l'organizzazione di giochi d'azzardo con siffatti apparecchi o per attività che hanno consentito l'organizzazione di tali giochi.

22 Il primo procedimento è sorto in seguito a un controllo svolto l'8 marzo 2012 dalle autorità tributarie, su incarico della direzione regionale della polizia dell'Alta Austria, nei confronti del bar «SJ-Bet Sportbar» sito in Wels (Austria).

23 Le suddette autorità, dopo aver rilevato la presenza di otto apparecchi che si sospettava fossero utilizzati in violazione del monopolio dello Stato federale austriaco nel settore dei giochi d'azzardo, ne hanno disposto il sequestro. Durante tale controllo è stato riferito che uno di questi apparecchi apparteneva alla Online Games.

24 Con decisione del 17 aprile 2012, la direzione regionale della polizia dell'Alta Austria ha disposto la confisca a tempo indeterminato, ex articolo 53, paragrafo 1, punto 1, lettera a), del GSpG 2011, dell'apparecchio che si presumeva appartenere alla Online Games.

25 La Online Games ha proposto ricorso avverso detta decisione dinanzi all'Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (Consiglio amministrativo indipendente dell'Alta Austria), divenuto il Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunale amministrativo del Land dell'Alta Austria). Con decisione del 21 maggio 2012, il suddetto ricorso è stato respinto in quanto infondato.

26 Con decisione del 1º ottobre 2015, il Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa, Austria) ha accolto il ricorso proposto dalla Online Games contro la decisione del 21 maggio 2012, annullando quest'ultima per il motivo che non era stato accertato con sufficiente precisione l'importo delle puntate massime che i giocatori potevano effettuare con gli apparecchi confiscati, in modo da stabilire se la competenza a conoscere della controversia spettasse ai giudici penali ordinari oppure ai giudici amministrativi. La causa è stata quindi rinviata dinanzi al Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunale amministrativo del Land dell'Alta Austria).

27 È emerso che, in tale primo procedimento, l'organizzatore dei giochi d'azzardo ai quali i giocatori potevano partecipare tramite l'apparecchio confiscato era una società a responsabilità limitata con sede in Brno, nella Repubblica ceca.

28 Nell'ambito del secondo procedimento, il 14 agosto 2014 le autorità tributarie hanno svolto un controllo nel bar «Café Vegas», sito in Linz (Austria).

29 Le suddette autorità, dopo aver rilevato la presenza di otto apparecchi e aver considerato che questi venivano utilizzati in violazione del monopolio dello Stato federale nel settore dei giochi d'azzardo, ne hanno disposto la confisca.

30 Con decisione del 24 settembre 2015, la direzione regionale della polizia dell'Alta Austria ha inflitto, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, punto 1, del GSpG 2014, sanzioni pecuniarie, di importo pari ad EUR 24 000 ciascuna, al sig. Breuer e alle sig.re Enter e Walden, per aver organizzato, o aver partecipato all'organizzazione, di giochi d'azzardo nel «Café Vegas».

31 Il sig. Breuer e le sig.re Enter e Walden hanno proposto ricorso avverso tali decisioni dinanzi al giudice del rinvio. In tale occasione, essi hanno precisato che gli apparecchi in questione erano alimentati da un server per programmi di gioco che si trovava in Slovacchia.

32 L'oggetto dei procedimenti principali consiste unicamente – come indicato nella decisione di rinvio – nello stabilire se la confisca definitiva dell'apparecchio appartenente alla Online Games, nonché le sanzioni pecuniarie inflitte al sig. Breuer, alla sig.ra Enter e alla sig.ra Walden, siano conformi al diritto, ivi incluso il diritto dell'Unione.

33 Il giudice del rinvio ha organizzato due udienze, rispettivamente l'11 novembre 2015 nell'ambito del primo procedimento, e l'11 dicembre 2015 nell'ambito del secondo.

34 All'udienza dell'11 novembre 2015 hanno partecipato un rappresentante della Online Games e un rappresentante delle autorità tributarie della città di Linz. La direzione regionale della polizia dell'Alta Austria non era rappresentata in detta udienza. All'udienza dell'11 dicembre 2015 hanno partecipato la direzione regionale della polizia dell'Alta Austria e le autorità tributarie. Il rappresentante del sig. Breuer e delle sig.re Enter e Walden, assente a quest'ultima udienza, ha ciononostante fornito al giudice del rinvio gli elementi di prova su cui si basa la loro difesa. Tanto nell'ambito del primo procedimento quanto nell'ambito del secondo, le autorità tributarie e la direzione regionale della polizia dell'Alta Austria hanno dedotto vari motivi per giustificare la conformità al diritto dell'Unione delle normative nazionali controverse, ossia il GSpG 2011 e il GSpG 2014.

35 Dalla decisione di rinvio emerge che tra il giudice del rinvio e il Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa) sussistono divergenze in ordine alla portata del principio che disciplina i procedimenti amministrativi a carattere penale, principio che riconosce al giudice di merito un ruolo attivo nell'accertamento della verità e in base al quale spetta a quest'ultimo porre rimedio alle lacune e alle omissioni delle autorità responsabili della repressione degli illeciti.

36 Il giudice del rinvio precisa in proposito che, a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), il giudice nazionale investito della controversia che ha dato luogo a tale sentenza ha dichiarato, con decisione del 9 maggio 2014, che il monopolio dello Stato austriaco nel settore dei giochi d'azzardo non era compatibile con l'articolo 56 TFUE. In seguito a un ricorso per *Revision* proposto dal Ministero federale delle Finanze, il Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa) ha annullato la suddetta decisione, in data 15 dicembre 2014, rinviando la causa dinanzi al giudice del rinvio. Il 29 maggio 2015 quest'ultimo ha nuovamente dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione il monopolio detenuto dallo Stato austriaco nel settore dei giochi d'azzardo. Tale decisione è stata oggetto di un nuovo ricorso dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa).

37 Il giudice del rinvio dubita che sia compatibile con l'articolo 47 della Carta e con l'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), il principio secondo cui il giudice adito deve istruire d'ufficio i fatti che possono costituire illeciti amministrativi a carattere penale, principio sancito all'articolo 38 del VwGVG, letto in combinato disposto con gli articoli 24 e 25 del VStG e con l'articolo 39, paragrafo 1, dell'AVG.

38 Ad avviso del giudice del rinvio, un obbligo siffatto è idoneo a pregiudicare l'imparzialità del giudice, il cui ruolo si confonderebbe con quello dell'autorità incaricata di promuovere l'accusa. Tale obbligo sarebbe pertanto incompatibile con l'articolo 47 della Carta, letto alla luce dell'articolo 6 della CEDU.

39 Detto giudice ritiene che dalla giurisprudenza derivante dalla sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), risulti che spetta alle autorità competenti verificare che le misure nazionali volte a conferire allo Stato il monopolio nel settore dei giochi d'azzardo siano giustificate dall'intento di ridurre le occasioni di gioco o di combattere la criminalità, e fornire, a tal riguardo, al giudice di merito

le prove attestanti che la criminalità o la dipendenza dal gioco rappresentavano effettivamente un problema significativo al momento dei fatti, cosicché qualsiasi obbligo del giudice amministrativo di svolgere in proposito ricerche specifiche sarebbe contrario a detta giurisprudenza.

40 In tale contesto, il Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunale amministrativo del Land dell'Alta Austria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 56 TFUE ovvero gli articoli 49 e segg. TFUE, alla luce dell'articolo 6 della CEDU letto in combinato disposto con l'articolo 47 della [Carta], debbano essere interpretati nel senso che, tenuto conto dell'obiettività e indipendenza di giudizio richieste al giudice in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo (in particolare nella sentenza di quest'ultima del 18 maggio 2010, Ozerov c. Russia, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, § 54), essi ostano a una disciplina nazionale in base alla quale le prove necessarie nell'ambito di un procedimento in materia penale amministrativa al fine di giustificare la disciplina penalmente protetta di quasi monopolio del mercato nazionale del gioco d'azzardo, devono – alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in particolare della sua sentenza del 30 aprile 2014 nella causa Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281) – anzitutto essere individuate e circoscritte in modo del tutto indipendente, e successivamente essere assunte e valutate nell'ambito di indagini autonome, non dall'autorità penale (o da un'altra autorità statale preposta all'esercizio dell'azione punitiva) nella sua funzione di rappresentante dell'accusa, bensì, di propria iniziativa e a prescindere dal comportamento delle parti, dal giudice (in una stessa persona/funzione) chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della misura penale impugnata con un ricorso».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

41 Il governo austriaco eccepisce l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale a motivo del fatto che, in primo luogo, la questione è ipotetica, in quanto discende da un'interpretazione erronea del diritto nazionale, e che, in secondo luogo, la decisione di rinvio non espone in maniera sufficiente il contesto di fatto delle controversie di cui ai procedimenti principali per consentire alla Corte di fornire una risposta utile.

42 A tale riguardo occorre 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, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. La Corte può rifiutarsi di statuire su una questione pregiudiziale posta da un giudice nazionale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, soltanto qualora, segnatamente, non siano rispettati i requisiti relativi al contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale indicati nell'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, o appaia in modo manifesto che l'interpretazione o l'esame della validità di una norma dell'Unione, richiesti dal giudice nazionale, non hanno alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, oppure quando il problema sia di natura ipotetica (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

43 Risulta parimenti da costante giurisprudenza che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni da lui sollevate o che esso, perlomeno, spieghi 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 del 18 aprile 2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punto 28 e la giurisprudenza ivi citata).

44 Orbene, nel caso di specie, la decisione di rinvio descrive in maniera sufficiente il contesto di diritto e di fatto delle controversie di cui ai procedimenti principali e le indicazioni fornite dal giudice del rinvio consentono di determinare la portata della questione.

45 Quanto all'argomento secondo cui la questione è di natura ipotetica, esso si basa sul postulato secondo cui il giudice del rinvio ha erroneamente interpretato la normativa nazionale. A tal riguardo, va tuttavia ricordato che non compete alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni nazionali, posto che infatti tale interpretazione rientra nella competenza esclusiva dei giudici nazionali. Perciò la Corte, qualora sia adita in via pregiudiziale da un giudice nazionale, deve attenersi all'interpretazione del diritto nazionale fornitagli da tale giudice (v., segnatamente, sentenza del 27 ottobre 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punto 57 e la giurisprudenza ivi citata). Inoltre, non si può contestare che la conformità al diritto dell'Unione delle sentenze che il giudice del rinvio deve pronunciare dipende dalla risposta alla questione sollevata.

46 Alla luce di ciò, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere considerata ricevibile.

Nel merito

47 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE, come interpretati segnatamente nella sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a un sistema processuale nazionale in forza del quale, nell'ambito di procedimenti amministrativi a carattere penale, il giudice chiamato a pronunciarsi sulla conformità al diritto dell'Unione di una normativa che restringe l'esercizio di una libertà fondamentale dell'Unione europea, come la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione, è tenuto a istruire d'ufficio gli elementi della controversia di cui è investito nel contesto della verifica dell'esistenza di illeciti amministrativi.

48 In via preliminare si deve osservare che nella sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), la Corte ha analizzato le questioni poste unicamente con riferimento alla libertà di prestazione dei servizi prevista dall'articolo 56 TFUE, senza esaminarle alla luce della libertà di stabilimento enunciata all'articolo 49 TFUE. Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 34 delle sue conclusioni, tenuto conto dell'articolo 62 TFUE, le motivazioni di detta sentenza, concernenti la libera prestazione dei servizi, possono applicarsi anche alla libertà di stabilimento.

49 Occorre poi ricordare che dalla sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), risulta che l'articolo 56 TFUE osta a una normativa nazionale la quale vieti la gestione di macchine da gioco automatiche in assenza di una previa autorizzazione delle autorità amministrative, qualora detta normativa non persegua realmente l'asserito obiettivo della tutela dei giocatori o della lotta alla criminalità e non risponda effettivamente all'intento di ridurre le occasioni di gioco o di contrastare in maniera coerente e sistematica le attività criminali connesse a tali giochi (v., in tal senso, sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 56).

50 In proposito, la Corte ha dichiarato che spetta alle autorità competenti dello Stato membro intenzionato a far valere un obiettivo idoneo a legittimare un ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi l'onere di fornire al giudice nazionale chiamato a pronunciarsi al riguardo tutti gli elementi atti a consentirgli di accertarsi che la misura in questione soddisfa effettivamente le condizioni enunciate dalla Corte perché essa possa considerarsi giustificata (v., in tal senso, sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

51 Spetta, successivamente, a detto giudice nazionale verificare quali siano gli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale controversa e se le restrizioni da essa imposte soddisfino le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto attiene alla loro proporzionalità. In particolare, spetta a detto giudice assicurarsi, tenendo conto 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 a tali giochi in maniera coerente e sistematica (sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punti da 47 a 49 e la giurisprudenza ivi citata).

52 La Corte ha precisato che il giudice nazionale deve effettuare una valutazione globale delle circostanze alla base dell'adozione e dell'attuazione di una normativa restrittiva (sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 52).

53 Peraltro, nell'ambito di tale verifica della proporzionalità, l'approccio adottato dal giudice nazionale deve essere non statico, bensì dinamico, nel senso che egli deve tenere conto dell'evoluzione delle circostanze successiva all'adozione di detta normativa (sentenza del 30 giugno 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, punto 36).

54 Si deve altresì ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, spetta ai giudici degli Stati membri, in forza del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione. L'articolo 19, paragrafo 1, TUE impone, peraltro, agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per garantire una tutela giurisdizionale effettiva, in particolare ai sensi dell'articolo 47 della Carta, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

55 L'ambito di applicazione di tale articolo della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta medesima, ai sensi del quale le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione, disposizione questa che conferma la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione sono destinati ad applicarsi in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse (sentenza dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punto 51).

56 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 30 delle sue conclusioni, allorquando uno Stato membro adotta una misura che deroga ad una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE, come la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione, tale misura rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

57 Ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 1, della Carta, ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in detto articolo.

58 Orbene, è del pari pacifico che, nell'ambito delle controversie di cui ai procedimenti principali, i ricorrenti affermano che i diritti alla libera prestazione dei servizi e al libero stabilimento riconosciuti loro, rispettivamente, dagli articoli 56 TFUE e 49 TFUE, sono stati violati dai provvedimenti di confisca e dalle sanzioni di cui essi chiedono, per tale motivo, l'annullamento dinanzi al giudice del rinvio. L'articolo 47 della Carta è, quindi, applicabile nel caso di specie.

59 Anche se gli obblighi incombenti ai giudici nazionali per quanto concerne l'esame della giustificazione di una normativa restrittiva di una libertà fondamentale dell'Unione sono stati così definiti dalla giurisprudenza della Corte, è opportuno osservare che sono gli ordinamenti giuridici nazionali dei singoli Stati membri a dover stabilire le modalità procedurali dei ricorsi destinati a garantire la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione. Infatti, in mancanza di una disciplina

dell'Unione, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare, in ogni singolo caso, una tutela effettiva di tali diritti e, in particolare, a garantire il pieno rispetto del diritto a un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punto 65).

60 Per quanto riguarda il diritto a un giudice indipendente e imparziale, enunciato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, la nozione di «indipendenza», intrinseca alla funzione giurisdizionale, implica due aspetti. Il primo, avente carattere esterno, presuppone che l'organo sia tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a mettere a repentaglio l'indipendenza di giudizio dei suoi membri per quanto riguarda le controversie loro sottoposte (sentenza del 9 ottobre 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punto 30 e la giurisprudenza ivi citata).

61 Il secondo aspetto, avente carattere interno, si ricollega alla nozione di «imparzialità» e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi concernenti l'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto, che il giudice del rinvio teme essere stato disatteso nel caso di specie, impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica (sentenza del 9 ottobre 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punto 31 e la giurisprudenza ivi citata).

62 Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità implicano l'esistenza di norme, segnatamente norme ordinamentali e procedurali, le quali consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti (v., in tal senso, sentenza del 9 ottobre 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punto 32 e la giurisprudenza ivi citata).

63 Nel caso di specie, dalle disposizioni di diritto nazionale citate ai punti da 3 a 5 e da 12 a 20 della presente sentenza si evince che le decisioni delle autorità amministrative possono essere oggetto di un ricorso di annullamento a motivo di illegittimità dinanzi ai giudici amministrativi, i quali statuiscono sul merito di detti ricorsi. Nell'esercizio della sua funzione, il giudice deve istruire gli elementi della controversia di cui è investito nei limiti del caso sottoposto alla sua cognizione, tenendo conto nello stesso modo delle circostanze attenuanti e di quelle aggravanti. Nell'ambito di tali procedimenti, l'autorità amministrativa che ha inflitto la sanzione amministrativa a carattere penale riveste la qualità di parte.

64 Sulla base di queste sole circostanze, non vi sono motivi per ritenere che un siffatto sistema processuale sia idoneo a far sorgere dubbi quanto all'imparzialità del giudice nazionale, dal momento che quest'ultimo è tenuto a istruire la causa di cui è investito non al fine di sostenere l'accusa, bensì al fine di accertare la verità. Peraltro, tale sistema si basa essenzialmente sull'idea secondo cui il giudice non è solo l'arbitro di una controversia tra le parti, ma rappresenta l'interesse generale della società. È nel perseguire tale interesse che il giudice nazionale sarà altresì chiamato ad esaminare la giustificazione di una normativa restrittiva di una libertà fondamentale dell'Unione ai sensi della giurisprudenza della Corte.

65 Per quanto concerne la questione dei rapporti tra l'obbligo imposto dal diritto interno ai giudici nazionali di istruire d'ufficio i fatti delle controversie di cui essi sono investiti e la sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), si è ricordato ai punti da 50 a 52 della presente sentenza che, ai sensi del diritto dell'Unione, spetta a detti giudici effettuare una valutazione globale delle circostanze alla base dell'adozione e dell'attuazione di una normativa restrittiva sulla scorta degli elementi di prova forniti dalle autorità competenti dello Stato membro, volti a dimostrare la sussistenza di obiettivi idonei a legittimare un ostacolo a una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE e la proporzionalità di tale ostacolo.

66 Se è vero che tali giudici possono essere tenuti, in applicazione delle norme processuali nazionali, ad adottare le misure necessarie al fine di agevolare la produzione di detti elementi di prova, essi non possono invece essere tenuti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 51 a 56 e 68 delle sue conclusioni, a sostituirsi alle suddette autorità al fine di fornire le giustificazioni che, secondo la sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), tali autorità hanno l'obbligo di fornire. Qualora tali giustificazioni non siano fornite in ragione dell'assenza o della passività delle suddette autorità, i giudici nazionali devono poter trarre tutte le conseguenze derivanti da tale mancanza.

67 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che gli articoli 49 e 56 TFUE, come interpretati segnatamente nella sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a un sistema processuale nazionale in base al quale, nell'ambito dei procedimenti amministrativi a carattere penale, il giudice chiamato a pronunciarsi sulla conformità al diritto dell'Unione di una normativa che restringe l'esercizio di una libertà fondamentale dell'Unione europea, come la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, è tenuto a istruire d'ufficio gli elementi della controversia di cui è investito nel contesto della verifica dell'esistenza di illeciti amministrativi, purché tale sistema non abbia come conseguenza che detto giudice sia tenuto a sostituirsi alle autorità competenti dello Stato membro interessato, alle quali incombe fornire gli elementi di prova necessari per consentire ad esso giudice di controllare se la restrizione in parola sia giustificata.

Sulle spese

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

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

Gli articoli 49 e 56 TFUE, come interpretati segnatamente nella sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a un sistema processuale nazionale in base al quale, nell'ambito dei procedimenti amministrativi a carattere penale, il giudice chiamato a pronunciarsi sulla conformità al diritto dell'Unione di una normativa che restringe l'esercizio di una libertà fondamentale dell'Unione europea, come la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, è tenuto a istruire d'ufficio gli elementi della controversia di cui è investito nel contesto della verifica dell'esistenza di illeciti amministrativi, purché tale sistema non abbia come conseguenza che detto giudice sia tenuto a sostituirsi alle autorità competenti dello Stato membro interessato, alle quali incombe fornire gli elementi di prova necessari per consentire ad esso giudice di controllare se la restrizione in parola sia giustificata.

Firme