SENTENZA DELLA CORTE
24 marzo 1994 *

Nel procedimento C-275/92,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Her Majesty's Customs and Excise

e

Gerhart Schindler,

Jörg Schindler,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 30, 36, 56 e 59 del Trattato CEE,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, C.N. Kakouris, F.A. Schockweiler, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (relatore), M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: C. Gulmann
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per i signori Gerhart e Jörg Schindler, dall'avv. Mark Brealey, barrister;

— per il governo belga, dal signor Jan Devadder, direttore d'amministrazione presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, e dall'avv. Ph. Vlaemminck, del foro di Gand;

— per il governo danese, dal signor Jørgen Molde, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dal signor Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale degli Affari economici, in qualità di agente;

— per il governo ellenico, dai signori Vassileios Kontolaimos, viceconsigliere dell'avvocatura dello Stato, e Ioannis Chalkias, procuratore dell'avvocatura dello Stato, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dai signori Alberto Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e Miguel Bravo-Ferrer Delgado, avvocato dello Stato, dell'ufficio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dal signor Philippe Pouzoulet, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dalla signora Hélène Duchène, segretario degli Affari esteri, in qualità di agenti;

— per il governo lussemburghese, dal signor Charles Elsen, primo consigliere del governo, in qualità di agente, assistito dall'avv. René Diederich, del foro di Lussemburgo;

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

— per il governo del Regno Unito, dalla signorina Sue Cochrane, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dall'avv. David Pannick, QC, del foro d'Inghilterra e del Galles;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Richard Wainwright, consigliere giuridico, e Arnold Ridout, funzionario britannico in distacco presso il servizio giuridico della Commissione, in qualità di agenti;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dei convenuti, del governo belga, del governo tedesco, del governo ellenico, del governo spagnolo, del governo francese, del governo irlandese rappresentato dalla signora Mary Finlay, Senior Counsel, in qualità di

agente, del governo lussemburghese, del governo olandese rappresentato dal signor J.W. de Zwaan, viceconsigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo portoghese rappresentato dai signori Luis Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione delle Comunità europee del ministero degli Affari esteri, e Rogério Leitão, professore all'istituto di studi europei dell'Università Lusíada, in qualità di agenti, del governo del Regno Unito rappresentato dagli avv. ti John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, e Stephen Richards, barrister, e della Commissione delle Comunità europee all'udienza del 22 settembre 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 3 aprile 1992, pervenuta alla Corte il 18 giugno successivo, la High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, sei questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 30, 36, 56 e 59 di detto Trattato al fine di valutare la compatibilità con queste disposizioni di una normativa nazionale che vieta lo svolgimento di talune lotterie nel territorio di uno Stato membro.

2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra i Commissioners of Customs and Excise (commissari per le dogane e le imposte indirette, in prosieguo: i «commissari»), ricorrenti nella causa principale, e i signori Gerhart e Jörg Schindler in merito all'invio a cittadini britannici di documenti pubblicitari e di moduli di ordinazione concernenti una lotteria organizzata nella Repubblica federale di Germania.

3 I signori Gerhart e Jörg Schindler svolgono l'attività autonoma di agenti della «Süddeutsche Klassenlotterie» (in prosieguo: la «SKL»), ente pubblico incaricato di organizzare lotterie dette «a classi» per conto di quattro Länder della Repubblica federale di Germania. Detta attività consiste nel promuovere le lotterie della SKL e, probabilmente, nel venderne i biglietti.

4 Gli Schindler hanno pertanto effettuato dai Paesi Bassi spedizioni postali destinate a cittadini britannici. Ogni plico conteneva una lettera con cui il destinatario veniva invitato a partecipare all'87ª edizione della SKL, moduli di ordinazione per partecipare a detta lotteria nonché una busta prestampata per la risposta.

5 I plichi venivano intercettati e confiscati dai commissari presso il deposito postale di Dover in quanto importati in violazione del combinato disposto dell'art. 1, punto ii), del Revenue Act 1898 (legge del 1898 sulle dogane) e dell'art. 2 del Lotteries and Amusements Act 1976 (legge del 1976 sulle lotterie e gli svaghi), nella versione precedente al National Lottery ecc. Act 1993 (legge del 1993 sulla lotteria nazionale e altre).

6 Ai sensi dell'art. 1 della legge del 1898 sulle dogane, nella versione allora in vigore:

«È vietata l'importazione degli articoli seguenti:

i) (...)

ii) materiale pubblicitario o documenti che annunciano o riguardano l'estrazione o il progetto di estrazione di una lotteria destinato, secondo i commissari per le dogane e le imposte indirette, ad essere diffuso presso il pubblico del Regno Unito in violazione delle disposizioni di legge relative alle lotterie».

7 La legge del 1976 sulle lotterie e gli svaghi vieta, all'art. 1, le lotterie che non costituiscono un gioco ai sensi della normativa britannica sui giochi (v., in particolare, il Gaming Act 1968: legge del 1968 sui giochi), cioè le distribuzioni di premi, in natura o in contanti, affidate al caso o alla sorte e che presuppongono una posta versata dai partecipanti. La legge autorizza tuttavia, in deroga al detto divieto, talune forme di lotterie, sostanzialmente le lotterie di dimensioni ridotte organizzate senza scopi di lucro.

8 Dall'ordinanza di rinvio risulta che l'87ª edizione della SKL era vietata in forza di dette disposizioni.

9 Ai sensi dell'art. 2 della legge del 1976, nella versione in vigore all'epoca:

«(...) chiunque, nell'ambito di una lotteria che sia organizzata o la cui organizzazione sia proposta in Gran Bretagna o altrove,

(...)

(d) introduce o invita un'altra persona a spedire in Gran Bretagna biglietti o materiale pubblicitario destinati ad esservi venduti o distribuiti;

ovvero

(e) spedisce o tenta di spedire al di fuori del territorio della Gran Bretagna somme di danaro o valori ricevuti in contropartita della vendita o della distribuzione di un biglietto di lotteria o di qualsivoglia titolo di partecipazione ad una lotteria, o qualsivoglia documento da cui risulti detta vendita o detta distribuzione ovvero l'identità del detentore di detto biglietto o detto titolo;

ovvero

(g) incita, esorta o tenta di esortare una persona a commettere uno degli atti citati

si rende colpevole di un delitto».

10 Dinanzi alla High Court of Justice, adita dai commissari con una domanda di conferma della confisca dei plichi, i signori Gerhart e Jörg Schindler, convenuti nella causa principale, hanno sostenuto che le disposizioni dell'art. 1, punto ii), della legge del 1898 sulle dogane e quelle dell'art. 2 della legge del 1976 sulle lotterie e gli svaghi erano incompatibili con le disposizioni dell'art. 30 del Trattato ovvero, in subordine, con quelle dell'art. 59 del medesimo Trattato, in quanto vietavano l'importazione in uno Stato membro di biglietti, lettere e moduli di ordinazione relativi ad una lotteria lecitamente organizzata in un altro Stato membro.

11 I commissari hanno obiettato che i biglietti emessi nell'ambito di una lotteria e il materiale pubblicitario relativo a quest'ultima non costituivano «merci» ai sensi del Trattato, che né l'art. 30 né l'art. 59 del Trattato si applicavano al divieto di importazione previsto dalla normativa britannica perché quest'ultima riguardava tutte le lotterie di grandi dimensioni, a prescindere dalla loro origine, che comunque detto divieto era giustificato dall'intento del governo del Regno Unito di limitare le lotterie per motivi di politica sociale e di prevenzione delle frodi.

12 Ritenendo che la soluzione della causa principale richiedesse l'interpretazione delle disposizioni del diritto comunitario, la High Court of Justice ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i biglietti o il materiale pubblicitario di una lotteria legalmente organizzata in un altro Stato membro costituiscano beni ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE.

2) In caso di soluzione affermativa, se l'art. 30 si applichi in relazione al divieto, imposto dal Regno Unito, di importazione di biglietti o materiale pubblicitario relativi a grandi lotterie, avuto riguardo al fatto che le restrizioni imposte dalla legge del Regno Unito sull'organizzazione di simili lotterie all'interno del suo territorio si applicano senza discriminazioni fondate sulla nazionalità e indipendentemente dalla circostanza che la lotteria sia organizzata dall'estero oppure all'interno del Regno Unito.

3) In caso di soluzione affermativa, se, date le circostanze del caso di specie, gli interessi perseguiti dal Regno Unito nel limitare le lotterie per motivi di politica sociale e di prevenzione delle frodi costituiscano considerazioni legittime di ordine pubblico o di moralità pubblica, tali da giustificare le controverse restrizioni, alla luce dell'art. 36 o di altre disposizioni.

4) Se lo smercio di biglietti o l'invio di materiale pubblicitario relativi ad una lotteria legalmente organizzata in un altro Stato membro costituiscano prestazioni di servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

5) In caso di soluzione affermativa, se l'art. 59 si applichi in relazione al divieto, imposto dal Regno Unito, di importazione di biglietti o materiale pubblicitario relativi a grandi lotterie, avuto riguardo al fatto che le restrizioni imposte dalla legge del Regno Unito sull'organizzazione di simili lotterie all'interno del suo territorio si applicano senza discriminazioni fondate sulla nazionalità e indipendentemente dalla circostanza che la lotteria sia organizzata dall'estero oppure all'interno del Regno Unito.

6) In caso di soluzione affermativa, se, date le circostanze del caso di specie, gli interessi perseguiti dal Regno Unito nel limitare le lotterie per motivi di

politica sociale e di prevenzione delle frodi costituiscano considerazioni legittime di ordine pubblico o moralità pubblica, tali da giustificare le controverse restrizioni, alla luce del combinato disposto degli artt. 56 e 66 del Trattato o di altre disposizioni».

13 Tenuto conto degli argomenti dinanzi ad esso dedotti dalle parti nella causa principale e della motivazione dell'ordinanza di rinvio, il giudice nazionale chiede se gli artt. 30 e 59 del Trattato ostino a che la legge di uno Stato membro, come la normativa britannica, vieti, salvo deroghe, le lotterie nel territorio di detto Stato membro e pertanto l'importazione del materiale destinato a consentire la partecipazione degli abitanti di detto territorio a lotterie straniere.

14 Sollevando la prima e la quarta questione pregiudiziale il giudice nazionale intende accertare se l'importazione di documenti pubblicitari e di biglietti di lotteria in uno Stato membro, per la partecipazione degli abitanti di detto Stato ad una lotteria organizzata in un altro Stato membro, costituisca un'importazione di merci e rientri nell'art. 30 del Trattato ovvero se tale attività faccia parte di una prestazione di servizi e rientri pertanto nell'ambito di applicazione dell'art. 59 del medesimo Trattato.

15 Stando così le cose occorre esaminare congiuntamente le due questioni.

Sulla prima e quarta questione

16 In ordine all'applicabilità degli artt. 30 e 59 del Trattato, un primo gruppo di governi, composto dai governi belga, tedesco, irlandese, lussemburghese e portoghese, sostiene che l'attività delle lotterie non è un'«attività economica» ai sensi del Trattato. Essi affermano che le lotterie sono tradizionalmente vietate negli Stati

membri oppure sono organizzate direttamente dalle autorità pubbliche, o sotto il loro controllo, unicamente per scopi di interesse generale. Essi ritengono che le lotterie siano prive di causa economica in quanto operazioni di sorte. Essi affermano infine che le lotterie hanno natura ricreativa o ludica e non natura economica. Il governo belga e quello lussemburghese aggiungono che dalla direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/368/CEE, concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex classe 01-classe 85 CITI), comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività (GU L 167, pag. 22), risulta che le lotterie sono escluse dall'ambito di applicazione del Trattato ad eccezione di quelle organizzate da privati a scopo di lucro.

17 Un secondo gruppo di governi, composto dai governi spagnolo e francese e dal governo del Regno Unito, nonché la Commissione sostengono che l'attività consistente nell'organizzazione delle lotterie è un'attività di «servizi», ai sensi dell'art. 60 del Trattato. Essi sostengono che un'attività del genere riguarda prestazioni che sono di norma fornite dietro corrispettivo all'organizzatore della lotteria o a chi vi partecipa, e che non rientrano nelle norme sulla libera circolazione delle merci.

18 Infine, i convenuti nella causa principale ritengono che l'attività da essi svolta rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato. Essi sostengono che il materiale pubblicitario e i documenti che annunciano o riguardano l'estrazione di una lotteria sono «merci», ai sensi del Trattato, cioè oggetti materiali fabbricati secondo la definizione della Corte nella sentenza 11 luglio 1985, cause riunite 60/84 e 61/84, Cinéthèque (Racc. pag. 2605).

19 Poiché taluni governi sostengono che le lotterie non sono «attività economiche», ai sensi del Trattato, si deve rilevare che un'importazione di merci o una prestazione di servizi retribuita (v., su quest'ultimo punto, sentenze 14 luglio 1976, causa 13/76,

Donà, Racc. pag. 1333, punto 12, e 5 ottobre 1988, causa 196/87, Steymann, Racc. pag. 6159, punto 10) devono essere considerate «attività economiche» ai sensi del Trattato.

20 Stando così le cose sarà sufficiente esaminare se le lotterie rientrino nell'ambito di applicazione di uno degli articoli del Trattato richiamati nell'ordinanza di rinvio.

21 Il giudice nazionale chiede se le lotterie non rientrino, per lo meno parzialmente, nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato in quanto presuppongono l'invio e la diffusione in grandi quantità, nel caso di specie in un altro Stato membro, di oggetti materiali come lettere, opuscoli pubblicitari o biglietti di lotteria.

22 L'attività dei convenuti nella causa principale sembra effettivamente limitata all'invio di documenti pubblicitari e di moduli di ordinazione, forse di biglietti, per conto di un organizzatore di lotterie, la SKL. Tuttavia dette attività sono unicamente modalità concrete di organizzazione o di funzionamento di una lotteria e non possono, alla luce del Trattato, essere considerate a prescindere dalle attività di lotteria cui sono collegate. L'importazione e la diffusione di oggetti non sono fine a se stesse ma unicamente destinate a consentire la partecipazione alla lotteria degli abitanti degli Stati membri in cui detti oggetti sono importati e diffusi.

23 Il fatto che, come hanno sostenuto i signori Schindler nella causa principale, gli agenti della lotteria SKL spediscano oggetti materiali in Gran Bretagna per pubblicizzare e collocare detta lotteria e che gli oggetti materiali ottenuti mediante fabbricazione siano merci ai sensi della giurisprudenza della Corte non è sufficiente per ridurre la loro attività a quella di esportazione o importazione.

24 Le attività di lotteria non sono pertanto attività relative a «merci» rientranti, in quanto tali, nell'art. 30 del Trattato.

25 Queste attività vanno invece considerate attività di «servizi», ai sensi del Trattato.

26 A norma dell'art. 60, primo comma, del Trattato:

«(...) sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone».

27 Le prestazioni di cui trattasi sono quelle fornite dall'organizzatore della lotteria facendo partecipare gli acquirenti dei biglietti ad un gioco che offre loro una speranza di vincita, garantendo a tal fine la raccolta delle poste, l'organizzazione di estrazioni a sorte, la determinazione e il versamento dei premi o delle vincite.

28 Il corrispettivo di queste prestazioni è di norma costituito dal prezzo del biglietto della lotteria.

29 Le prestazioni di cui è causa hanno natura transfrontaliera qualora, come nella fattispecie di cui alla causa principale, siano offerte nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito l'organizzatore della lotteria.

30 Infine, le lotterie non sono disciplinate dalle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, come è stato osservato al punto 24 della presente sentenza, né dalle norme relative alla libera circolazione delle persone, le quali riguardano unicamente i movimenti di persone, né dalle norme relative alla libera circolazione dei capitali, che riguardano unicamente i movimenti di capitali ma non il complesso dei trasferimenti valutari necessari alle attività economiche (v. sentenza 23 novembre 1978, causa 7/78, Thomson e a., Racc. pag. 2247).

31 Effettivamente le lotterie, come osservano taluni Stati membri, vengono disciplinate in modo particolarmente rigoroso e strettamente controllate dalle autorità pubbliche nei diversi Stati membri della Comunità. Tuttavia le lotterie non sono per questo totalmente vietate nei vari Stati. Esse sono anzi largamente praticate. In particolare, benché nel Regno Unito le lotterie siano in linea di principio vietate, le lotterie di entità ridotta, organizzate senza scopo di lucro, nonché la lotteria nazionale, dopo la legge emanata a tal fine nel 1993, sono autorizzate in questo Stato membro.

32 Stando così le cose, le lotterie non possono essere considerate attività vietate in tutti gli Stati membri in quanto nocive e, alla luce del diritto comunitario, ricollegabili alle attività concernenti prodotti illeciti (v., per gli stupefacenti, sentenza 28 febbraio 1984, causa 294/82, Einberger, Racc. pag. 1177), benché i contratti di gioco, come osservano i governi belga e lussemburghese, possano essere considerati nulli nel diritto di taluni Stati membri. Anche considerando per lo meno discutibile la moralità delle lotterie, non spetta alla Corte sostituire la sua valutazione a quella dei legislatori degli Stati membri in cui quest'attività è lecitamente praticata (v. sentenza 4 ottobre 1991, causa C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Racc. pag. I-4685, punto 20).

33 Taluni governi insistono sull'aleatorietà delle vincite della lotteria. Tuttavia le attività abituali di una lotteria vanno analizzate come versamento di una somma da

parte di uno scommettitore che spera di ricevere in contropartita una vincita o un premio. L'alea che può avere questa contropartita non priva lo scambio della sua natura economica.

34 È altresì vero che una lotteria può avere, come lo sport dilettantesco, un aspetto di divertimento per i giocatori che vi partecipano. Tuttavia, questa connotazione ludica non priva la lotteria della sua natura di prestazione di servizi. Non solo essa conferisce ai giocatori, se non una vincita certa, per lo meno la speranza della vincita, ma consente altresì un profitto per l'organizzatore. Le lotterie sono infatti organizzate da privati o da enti pubblici a scopo di lucro poiché, nella maggior parte dei casi, non tutto il complesso delle somme giocate dagli scommettitori viene ridistribuito sotto forma di vincite o premi.

35 Sebbene in numerosi Stati membri la legge disponga che gli utili ricavati da una lotteria possano essere utilizzati solo per taluni obiettivi, soprattutto di interesse generale, o addirittura che debbano essere devoluti al bilancio statale, queste norme sull'allocazione dei proventi non modificano la natura dell'attività di cui trattasi e non la privano del suo carattere economico.

36 Infine, escludendo dal proprio campo di applicazione le attività di lotteria diverse da quelle svolte da privati a scopo di lucro, la citata direttiva 75/368 non ha per questo negato il carattere di «servizi» a dette attività. Questa direttiva persegue unicamente lo scopo di agevolare in via transitoria l'esercizio da parte dei cittadini di altri Stati membri delle attività lavorative autonome da essa determinate. La direttiva non ha pertanto lo scopo né l'effetto, cosa che comunque non avrebbe avuto il potere di fare, di escludere le lotterie dall'ambito di applicazione degli artt. 59 e 60 del Trattato.

37 Si deve pertanto risolvere la prima e la quarta questione pregiudiziale nel senso che l'importazione di documenti pubblicitari e di biglietti di lotteria in uno Stato membro per far partecipare gli abitanti di detto Stato membro ad una lotteria

organizzata in un altro Stato membro si ricollega ad un'attività di «servizi», ai sensi dell'art. 60 del Trattato, e rientra pertanto nell'ambito di applicazione dell'art. 59 del Trattato.

Sulla seconda e terza questione

38 Dalla formulazione della seconda e terza questione pregiudiziale risulta che esse sono state sollevate solo nell'ipotesi che l'attività di cui trattasi nella causa principale rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato. Poiché la Corte ha dichiarato il contrario, non occorre risolvere tali questioni.

Sulla quinta questione

39 Con la quinta questione il giudice nazionale chiede se una disciplina nazionale la quale, come la normativa britannica sulle lotterie, vieta lo svolgimento delle lotterie nel territorio di uno Stato membro, salvo eccezioni da essa stabilite, costituisca un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

40 La Commissione e i convenuti nella causa principale sostengono che una normativa del genere, essendo in realtà discriminatoria, limita comunque la libera prestazione dei servizi.

41 I governi spagnolo, francese e greco nonché il governo del Regno Unito riconoscono che siffatta normativa può costituire una restrizione alla libera prestazione dei servizi benché venga applicata indistintamente.

42 I governi belga e lussemburghese ritengono che una normativa come quella britannica non costituisca una restrizione alla libera prestazione dei servizi perché viene applicata indistintamente.

43 Secondo la giurisprudenza della Corte (v. sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 12), una normativa nazionale può ricadere sotto l'art. 59 del Trattato, benché si applichi indistintamente, qualora sia atta a vietare od ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi.

44 Basta rilevare che ciò si verifica nel caso di una normativa nazionale come quella britannica sulle lotterie che vieta, in modo assoluto, agli organizzatori di lotterie di altri Stati membri di promuovere le loro lotterie e di venderne i biglietti, sia direttamente sia per il tramite di agenti indipendenti, nel territorio dello Stato membro che ha emanato detta normativa.

45 La quinta questione pregiudiziale va quindi risolta nel senso che una disciplina nazionale la quale, come la normativa britannica sulle lotterie, vieti, salvo eccezioni da essa stabilite, lo svolgimento delle lotterie nel territorio di uno Stato membro costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

Sulla sesta questione

46 Con la sesta questione pregiudiziale il giudice nazionale chiede se le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi ostino ad una disciplina come la normativa britannica sulle lotterie tenuto conto delle preoccupazioni di politica sociale e di prevenzione delle frodi che ne costituiscono la giustificazione.

47 Si deve rilevare anzitutto che, come afferma il giudice nazionale, una normativa come quella britannica non comporta alcuna discriminazione fondata sulla cittadinanza e deve pertanto essere considerata indistintamente applicabile.

48 Infatti è pacifico che un divieto come quello stabilito dalla normativa britannica, che riguarda l'organizzazione delle lotterie di grandi dimensioni e più in particolare la pubblicità e la diffusione dei biglietti di questo tipo di lotterie, viene applicato a prescindere dalla cittadinanza dell'organizzatore della lotteria o dei suoi agenti nonché dagli Stati membri in cui l'organizzatore o i suoi agenti sono stabiliti. Essa non comporta alcuna discriminazione fondata sulla cittadinanza degli operatori economici interessati o sullo Stato membro in cui sono stabiliti.

49 La Commissione e i convenuti nella causa principale sostengono tuttavia che una normativa come quella britannica sulle lotterie è in realtà discriminatoria. Essi affermano che vietando le grandi lotterie nel territorio britannico in modo apparentemente non discriminatorio, una normativa di questo tipo autorizza l'organizzazione simultanea da parte di una stessa persona di diverse piccole lotterie, cioè l'equivalente di una grande lotteria, ed autorizza poi l'organizzazione di giochi di natura e dimensioni analoghe a quelle delle grandi lotterie, come i concorsi pronostici sulle partite di calcio o il «bingo».

50 Effettivamente il divieto di cui trattasi nella causa principale non riguarda tutti i tipi di lotterie poiché le lotterie di ridotte dimensioni, organizzate per beneficienza, sono autorizzate nel territorio nazionale e questo divieto rientra nell'ambito più generale di una disciplina nazionale dei giochi di sorte che autorizza talune forme di gioco simili alle lotterie, come i concorsi pronostici sulle partite di calcio o il gioco denominato «bingo».

51 Tuttavia, sebbene possano implicare poste analoghe a quelle delle grandi lotterie e comportino una notevole alea, detti giochi autorizzati nel Regno Unito sono diversi, per quel che riguarda il loro oggetto, le regole nonché le modalità di organizzazione, dalle lotterie di grandi dimensioni le quali, sino all'intervento della legge del 1993 sulla lotteria nazionale e altre, erano stabilite in altri Stati membri. La loro situazione non consente pertanto un raffronto con quella delle lotterie vietate dalla normativa britannica, alle quali non possono essere equiparate, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione e dai convenuti nella causa principale.

52 Una normativa come quella britannica non può pertanto essere considerata discriminatoria.

53 Occorre allora accertare se l'art. 59 del Trattato non osti ad una normativa di questo tipo la quale, pur non essendo discriminatoria, restringe nondimeno la libera prestazione dei servizi, come è stato già osservato al punto 45 della presente sentenza.

54 Tutti i governi che hanno presentato osservazioni ritengono che una normativa come quella di cui è causa sia compatibile con le disposizioni dell'art. 59 del Trattato. A loro parere, detta normativa dev'essere considerata giustificata per esigenze inderogabili di interesse generale come la tutela dei consumatori, la prevenzione della criminalità, la tutela della moralità pubblica, la limitazione della domanda di giochi d'azzardo nonché il finanziamento di attività di interesse generale. Essi ritengono inoltre che una normativa di tal genere sia proporzionata agli scopi con essa perseguiti.

55 La Commissione ritiene invece che, sebbene fondato su esigenze inderogabili di interesse generale, un divieto di lotteria come quello che risulta dalla legge britannica non sia compatibile con l'art. 59 del Trattato in quanto gli scopi da esso perseguiti possono essere realizzati con provvedimenti meno restrittivi.

56 I convenuti nella causa principale sostengono da parte loro che i motivi dedotti per giustificare il divieto controverso non possono costituire esigenze inderogabili di interesse generale in quanto una normativa come quella britannica non comporta un divieto paragonabile per i giochi analoghi alle lotterie di grandi dimensioni.

57 Stando alle indicazioni del giudice di rinvio, la normativa britannica, nella versione precedente alla legge del 1993 che ha istituito la lotteria nazionale, perseguiva gli scopi seguenti: prevenire i reati e garantire che i partecipanti ai giochi vengano trattati onestamente; evitare di stimolare la domanda nel settore dei giochi d'azzardo, i cui eccessi hanno conseguenze sociali nocive; far sì che non possano essere organizzate lotterie per profitti personali e commerciali bensì unicamente a scopi caritatevoli, sportivi o culturali.

58 Questi motivi, che devono essere considerati nel loro complesso, si ricollegano alla tutela dei destinatari del servizio e più in generale dei consumatori nonché alla tutela dell'ordine sociale. La Corte ha già dichiarato che questi scopi rientravano nel novero di quelli che potevano giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi (v. sentenze 18 gennaio 1979, cause riunite 110/78 e 111/78, Van Wesemael, Racc. pag. 35, punto 28; 4 dicembre 1986, causa 220/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 3663, punto 20; 24 ottobre 1978, causa 15/78, Société générale alsacienne de banque, Racc. pag. 1971, punto 5).

59 Tenendo conto della natura affatto speciale delle lotterie, che è stata sottolineata da numerosi Stati membri, questi motivi sono atti a giustificare, alla luce dell'art. 59 del Trattato, restrizioni che vadano sino al divieto delle lotterie nel territorio di uno Stato membro.

60 Non è infatti possibile prescindere anzitutto da considerazioni di ordine morale, religioso o culturale attinenti alle lotterie come agli altri giochi d'azzardo in tutti gli Stati membri. Esse sono generalmente volte a limitare se non a vietare la pratica

dei giochi di sorte e ad evitare che siano una fonte di profitto individuale. Occorre poi sottolineare che, tenuto conto della rilevanza delle somme che consentono di raccogliere e dei premi che possono offrire ai giocatori, soprattutto quando sono organizzate su grande scala, le lotterie comportano elevati rischi di criminalità e di frode. Esse costituiscono inoltre un'incitazione alla spesa che può avere conseguenze individuali e sociali dannose. Infine non è privo d'interesse il rilievo, pur non potendo essere considerato di per sé una giustificazione oggettiva, che le lotterie possono essere un mezzo di finanziamento rilevante per attività di beneficienza o di interesse generale come le opere sociali, le opere caritatevoli, lo sport o la cultura.

61 Queste specificità giustificano che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente per definire le esigenze di tutela dei giocatori e più in generale, tenendo conto delle specificità socio-culturali di ogni Stato membro, di tutela dell'ordine sociale, sia per quanto riguarda le modalità di organizzazione delle lotterie, il volume delle puntate, sia per quanto riguarda la destinazione degli utili da esse ricavati. Spetta pertanto loro valutare non solo la necessità di limitare le attività di lotterie ma anche di vietarle, purché dette limitazioni non siano discriminatorie.

62 Qualora uno Stato membro vieti nel suo territorio l'organizzazione delle lotterie di grandi dimensioni e, più in particolare, la pubblicità e la diffusione dei biglietti di questo tipo di lotterie, il divieto di importare materiale destinato a consentire ai cittadini di detto Stato membro di partecipare a siffatte lotterie organizzate in un altro Stato membro non può essere considerato un provvedimento che comporti una limitazione ingiustificata della libera prestazione dei servizi. Infatti, un divieto d'importazione del genere costituisce un elemento necessario della protezione che detto Stato membro intende garantire nel suo territorio in fatto di lotterie.

63 Si deve pertanto risolvere la sesta questione pregiudiziale nel senso che le disposizioni del Trattato relative alla prestazione dei servizi non ostano ad una disciplina

come la normativa britannica sulle lotterie tenuto conto delle preoccupazioni di politica sociale e di prevenzione delle frodi che la giustificano.

Sulle spese

64 Le spese sostenute dai governi belga, danese, tedesco, ellenico, spagnolo, francese, irlandese, lussemburghese, olandese, portoghese e del Regno Unito nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice (Queen's Bench Division, Commercial Court) con ordinanza 3 aprile 1992, dichiara:

1) L'importazione di documenti pubblicitari e di biglietti di lotteria in uno Stato membro per far partecipare gli abitanti di detto Stato membro ad una lotteria organizzata in un altro Stato membro si ricollega ad un'attività di «servizi», ai sensi dell'art. 60 del Trattato, e rientra pertanto nell'ambito di applicazione dell'art. 59 del Trattato.

2) Una disciplina nazionale che, come la normativa britannica sulle lotterie, vieti, salvo eccezioni da essa stabilite, lo svolgimento delle lotterie nel territorio di uno Stato membro costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

3) Le disposizioni del Trattato relative alla prestazione dei servizi non ostano ad una disciplina come la normativa britannica sulle lotterie tenuto conto delle preoccupazioni di politica sociale e di prevenzione delle frodi che la giustificano.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 marzo 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

O. Due