Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

30 giugno 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Articolo 56 TFUE — Libera prestazione dei servizi — Giochi d'azzardo — Normativa di uno Stato membro che stabilisce il divieto, penalmente sanzionato, di gestione di apparecchi automatici da gioco a vincita limitata (kleines Glücksspiel) in assenza di concessione da parte dell'autorità competente — Restrizione — Giustificazione — Proporzionalità — Valutazione della proporzionalità sulla base sia dell'obiettivo della normativa al momento dell'adozione che dei suoi effetti al momento della sua attuazione — Effetti accertabili inconfutabilmente in via empirica»

Nella causa C-464/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Landesgericht Wiener Neustadt (Tribunale regionale di Wiener Neustadt, Austria), con decisione del 26 agosto 2015, pervenuta in cancelleria il 2 settembre 2015, nel procedimento

Admiral Casinos & Entertainment AG

contro

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Robert Schnitzer,

Suayip Polat KG,

Ülkü Polat,

Attila Juhas,

Milazim Rexha,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da C. Toader (relatore), presidente di sezione, A. Prechal e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: il tedesco.

considerate le osservazioni presentate:

— per l'Admiral Casinos & Entertainment AG, da M. Aixberger, Rechtsanwalt;

— per la Balmatic Handelsgesellschaft mbH e la Suayip Polat KG, nonché per R. Schnitzer, Ü. Polat, A. Juhas e M. Rexha, da P. Ruth, Rechtsanwalt;

— per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;

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

— per il governo ceco, da M. Smolek, T. Müller e J. Vláčil, in qualità di agenti;

— per il governo estone, da K. Kraavi-Käerdi, in qualità di agente;

— per il governo greco, da E. Tsaousi e A. Dimitrakopoulou, in qualità di agenti;

— per il governo francese, da D. Colas e R. Coesme, in qualità di agenti;

— per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, P. de Sousa Inês et A. Silva Coelho, in qualità di agenti;

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

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 56 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di controversie tra la Admiral Casinos & Entertainment AG (in prosieguo: «Admiral Casinos») e la Balmatic Handelsgesellschaft mbH e la Suayip Polat KG, nonché i sig.ri Robert Schnitzer, Ülkü Polat, Attila Juhas e Milazim Rexha, in merito alla domanda di azione inibitoria per la gestione illegale di apparecchi automatici da gioco in Austria.

Contesto normativo

Diritto austriaco

La legge federale sul gioco d'azzardo

3 La legge federale sul gioco d'azzardo (Glücksspielgesetz), del 28 novembre 1989 (BGBl. 620/1989), nella sua versione applicabile alle controversie di cui al procedimento principale (in prosieguo: il «GSpG»), dispone all'articolo 2, rubricato «Lotterie», 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).

(…)

(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 Gli articoli 4 e 5 del GSpG prevedono, tuttavia, delle eccezioni a tale monopolio per le lotterie con apparecchi automatici, la cui disciplina è riservata al legislatore degli Stati federati.

6 L'articolo 5 del GSpG prevede, in particolare, che ciascuno dei nove Länder possa concedere a terzi il diritto di organizzare la lotteria con apparecchi automatici, purché costoro osservino i requisiti minimi di ordine pubblico ivi fissati e le apposite misure di tutela dei giocatori.

Il codice penale

7 L'organizzazione di giochi d'azzardo a fini di lucro 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. È punibile, ai sensi dell'articolo 168, paragrafo 1, del codice penale (Strafgesetzbuch), «chiunque 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 consistono nella detenzione fino a 6 mesi oppure in una multa pari a 360 volte un determinato 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 imprenditore».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

8 La Admiral Casinos, società di diritto austriaco, è titolare, nel Land della Bassa Austria, di una licenza per la gestione, mediante apparecchi automatici, di giochi d'azzardo sotto forma di lotteria.

9 I convenuti di cui al procedimento principale sono società e persone fisiche che gestiscono bar e stazioni di servizio situati nel Land della Bassa Austria, all'interno dei quali sono installati tali apparecchi.

10 I gestori di tali apparecchi sono due società, che hanno la loro sede rispettivamente in Repubblica ceca e in Slovacchia, alle quali i convenuti di cui al procedimento principale hanno concesso, dietro pagamento, il diritto di installare gli apparecchi automatici da gioco nei loro locali. I convenuti non hanno alcuna licenza, in Austria, per la gestione, mediante apparecchi automatici, di giochi d'azzardo sotto forma di lotteria.

11 Con i ricorsi proposti dinanzi al Landesgericht Wiener Neustadt (tribunale regionale di Wiener Neustadt, Austria) dall'Admiral Casinos si chiede che sia ordinato ai convenuti di cui al procedimento principale di cessare la gestione o di concedere la gestione degli apparecchi automatici da gioco, posto che costoro non possiedono le autorizzazioni amministrative necessarie a tal fine.

12 I convenuti affermano, in sostanza, che la loro attività è legale, in quanto il GSpG e il monopolio di Stato dei giochi d'azzardo sono contrari al diritto dell'Unione, in particolare all'articolo 56 TFUE relativo alla libera prestazione dei servizi.

13 Dalla decisione di rinvio emerge che il Landesgericht Wiener Neustadt (Tribunale regionale di Wiener Neustadt) condivide la giurisprudenza delle tre giurisdizioni supreme austriache secondo la quale, alla luce della sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), il GSpG è compatibile con l'articolo 56 TFUE, atteso che tale legge risponde all'evidente preoccupazione del legislatore di far diminuire i giochi d'azzardo e di limitarne l'attività criminale che ne deriva.

14 Tale giudice non condivide, tuttavia, l'interpretazione elaborata dall'Oberster Gerichtshof (Corte suprema, Austria) della sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), secondo cui la valutazione della proporzionalità della normativa nazionale dovrebbe basarsi sull'evoluzione osservata nel settore dei giochi d'azzardo a partire dall'adozione della normativa medesima.

15 Secondo il giudice del rinvio, vi sono diversi fattori difficilmente valutabili che potrebbero influire sugli effetti di detta normativa, successivamente alla sua adozione, quali la crescita demografica, la situazione economica, l'immigrazione, ecc. Esso sostiene che la conformità al diritto dell'Unione accertata al momento dell'adozione di tale normativa dalle giurisdizioni supreme non dovrebbe essere rimessa in discussione in un secondo momento da una valutazione ex post delle evoluzioni sopravvenute dopo tale adozione.

16 Detto giudice nutre dei dubbi, in particolare, sull'interpretazione che occorre dare al termine tedesco «*tatsächlich*» («*genuinely*» nella versione in lingua inglese e «*véritablement*» nella versione in lingua francese), che appare al punto 56 della sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), secondo cui l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, se essa non risponde effettivamente alla preoccupazione di ridurre le occasioni di gioco ovvero di contrastare le attività criminali connesse allo stesso in maniera coerente e sistematica. Il giudice del rinvio si chiede, dunque, se tale termine debba essere interpretato nel senso che esso conferma l'interpretazione data dall'Oberster Gerichtshof (Corte suprema), secondo cui sarebbe necessario valutare non solo gli obiettivi della normativa di cui al procedimento principale, ma anche i suoi effetti, che devono essere accertati inconfutabilmente in via empirica, nel quadro di una valutazione ex post della proporzionalità.

17 In tale contesto, il Landesgericht Wiener Neustadt (Tribunale regionale di Wiener Neustadt) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che, in sede di esame della proporzionalità di una normativa nazionale che prevede un monopolio dei giochi d'azzardo, assumono rilievo, ai fini della sua ammissibilità sotto il profilo del diritto dell'Unione, non solo l'obiettivo della normativa, ma anche i suoi effetti accertabili con certezza in via empirica».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla competenza

18 Il governo austriaco contesta la competenza della Corte a rispondere alla questione sollevata, in particolare per il fatto che le controversie di cui al procedimento principale non presenterebbero elementi transfrontalieri.

19 A questo proposito si deve ricordare che sebbene, tenuto conto della ripartizione delle competenze nell'ambito del procedimento pregiudiziale, sia compito del solo giudice nazionale definire l'oggetto delle questioni che esso intende sottoporre alla Corte, quest'ultima ha affermato che, in ipotesi eccezionali, spetta ad essa esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza (v. sentenza del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 39).

20 Ciò vale, in particolare, quando il problema presentato alla Corte sia di natura meramente ipotetica o quando l'interpretazione di una norma dell'Unione, chiesta dal giudice nazionale, non abbia alcuna relazione con la realtà o l'oggetto della causa principale. Così la Corte non è competente quando è manifesto che la disposizione di diritto dell'Unione sottoposta all'interpretazione della Corte non può essere applicata (v. sentenza del 1º ottobre 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

21 Orbene, è vero che le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi non si applicano alle attività i cui elementi si trovano tutti riuniti all'interno di un solo Stato membro (v., per analogia, sentenza del 17 luglio 2008, Commissione/Francia, C-389/05, EU:C:2008:411, punto 49).

22 Tuttavia, va ricordato che sebbene una normativa nazionale come quella oggetto della controversia principale – che si applica indistintamente ai cittadini austriaci e ai cittadini degli altri Stati membri – debba, di regola, essere conforme alle disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE solo qualora si applichi a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi fra Stati membri, non si può escludere che cittadini di Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria siano stati o siano interessati a gestire apparecchi automatici da gioco in quest'ultimo Stato membro (v., in tal senso, sentenze del 19 luglio 2012, Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punto 21, e del 13 febbraio 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punto 10).

23 Nel caso di specie, come emerge dai punti da 8 a 10 della presente sentenza, benché sia la ricorrente che i convenuti di cui al procedimento principale siano imprese con sede o persone domiciliate sul territorio della Repubblica d'Austria, resta il fatto che i gestori degli apparecchi automatici da gioco in questione nel procedimento principale, malgrado costoro non figurino tra i convenuti di cui al procedimento principale, sono due società con sede in Repubblica ceca e in Slovacchia, alle quali tali convenuti hanno concesso il diritto di installare, dietro pagamento, degli apparecchi automatici da gioco nei loro locali.

24 Si deve, pertanto, constatare che la Corte è competente a rispondere alla questione sollevata.

Nel merito

25 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che, in sede di esame della proporzionalità di una normativa nazionale restrittiva nel settore dei giochi d'azzardo, occorre fondarsi non solo sull'obiettivo perseguito da tale normativa, così come appariva al momento della sua adozione, ma anche sugli effetti di detta normativa, valutati successivamente alla sua adozione, i quali devono essere accertati inconfutabilmente in via empirica.

26 In primo luogo, occorre precisare che i termini «effetti accertati inconfutabilmente in via empirica», presenti nel testo della questione pregiudiziale, si basano, come risulta dalla decisione di rinvio, sul significato giuridico del termine «*tatsächlich*», utilizzato nella versione in lingua tedesca del punto 56 della sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281).

27 Occorre osservare, a tale riguardo, che le versioni, in molte lingue, di detto termine presente al punto 56 della sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281) si avvicinano maggiormente al senso che tale termine riveste nella versione in lingua francese di tale sentenza. Infatti, il termine «véritablement» equivale al termine tedesco «*wirklich*» e non al termine « *tatsächlich*»; tale interpretazione è, in particolare, confermata dalle altre versioni del termine in questione, presente al menzionato punto 56, in lingua spagnola («*verdaderamente*»), inglese («*genuinely*»), lituana («*tikrai*»), polacca («*rzeczywiście*»), portoghese («*verdadeiramente*»), rumena («*cu adevărat*») e finlandese («*todellisuudessa*»).

28 Va rilevato, peraltro, che alla luce del contesto giurisprudenziale costante e consolidato nel quale è stato utilizzato, il termine tedesco «*tatsächlich*» deve essere inteso, nel caso di specie, in senso analogo a quello del termine «*wirklich*», dal momento che questi due termini appaiono come intercambiabili in tale contesto. Pertanto, se è vero che la Corte ha fatto ricorso al termine « *tatsächlich*» al punto 98 della sua sentenza dell'8 settembre 2010, Stoß e a. (C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504), ciononostante tale punto si riferisce a una precedente e costante giurisprudenza, derivante dai punti 37 della sentenza del 21 ottobre 1999, Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), e 53 della sentenza del 6 marzo 2007, Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133), nella cui versione tedesca si utilizza il termine «*wirklich*». È per questo che, ad esempio, anche nella versione tedesca e in quella francese del punto 36 della sentenza del 24 gennaio 2013, Stanleybet e a. (C-186/11 e C-209/11, EU:C:2013:33) vengono impiegati, in un contesto simile, rispettivamente i termini «*wirklich*» e «*véritablement*».

29 Ne consegue che il semplice utilizzo del termine «*véritablement*» al punto 56 della sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281) non può essere interpretato nel senso che costituirebbe un'indicazione data alle giurisdizioni nazionali di accertare «inconfutabilmente in via empirica» l'esistenza di taluni effetti della normativa nazionale dopo l'adozione di quest'ultima.

30 In secondo luogo, occorre verificare se, in sede di esame della proporzionalità di una normativa nazionale restrittiva nel settore dei giochi d'azzardo, il giudice del rinvio debba prendere in considerazione non solo l'obiettivo di tale normativa, così come appariva al momento della sua adozione, ma anche gli effetti di detta normativa, valutati successivamente alla sua adozione.

31 A tale riguardo, occorre ricordare che, al punto 52 della sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), pronunciata in merito a una normativa simile a quelle di cui al procedimento principale, la Corte ha dichiarato che il giudice nazionale deve effettuare una valutazione globale delle circostanze alla base dell'adozione e dell'attuazione di una normativa restrittiva.

32 La Corte ha quindi già dichiarato che la valutazione della proporzionalità non può limitarsi all'analisi della situazione al momento dell'adozione della normativa in questione, bensì che tale valutazione deve altresì prendere in considerazione la fase, necessariamente successiva, dell'attuazione della normativa medesima.

33 Al punto 56 della sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281), la Corte ha, inoltre, affermato che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, se essa non risponde effettivamente alla preoccupazione di ridurre le occasioni di gioco ovvero di contrastare le attività criminali connesse allo stesso in maniera coerente e sistematica.

34 Orbene, proprio dall'utilizzo dei termini «in maniera coerente e sistematica» risulta che la normativa in questione deve rispondere alla preoccupazione di ridurre le occasioni di gioco ovvero di contrastare le attività criminali connesse allo stesso non solo al momento della sua adozione, ma anche successivamente.

35 Inoltre, la Corte ha altresì considerato, ai punti 65 e 66 della sentenza del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), che, in sede di esame della proporzionalità, spetta al giudice del rinvio effettuare le verifiche riguardo, in particolare, all'evoluzione della politica commerciale degli operatori autorizzati e alla situazione, al momento dei fatti di cui al procedimento principale, delle attività criminali e fraudolente connesse ai giochi d'azzardo.

36 Di conseguenza, occorre considerare che, in sede di esame della proporzionalità, l'approccio adottato dal giudice del rinvio deve essere non statico, bensì dinamico, nel senso che egli deve tenere conto dell'evoluzione delle circostanze successive all'adozione di detta normativa.

37 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che, in sede di esame della proporzionalità di una normativa nazionale restrittiva nel settore dei giochi d'azzardo, occorre fondarsi non solo sull'obiettivo di tale normativa, così come appariva al momento della sua adozione, ma anche sugli effetti di detta normativa, valutati successivamente alla sua adozione.

Sulle spese

38 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 (Settima Sezione) dichiara:

L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che, in sede di esame della proporzionalità di una normativa nazionale restrittiva nel settore dei giochi d'azzardo, occorre fondarsi non solo sull'obiettivo di tale normativa, così come appariva al momento della sua adozione, ma anche sugli effetti di detta normativa, valutati successivamente alla sua adozione.

Firme