Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

13 ottobre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Regole tecniche nel settore dei giochi d'azzardo — Direttiva 98/34/CE — Nozione di "regola tecnica" — Obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione europea ogni progetto di regola tecnica — Inapplicabilità delle regole aventi la qualità di regole tecniche non notificate alla Commissione»

Nella causa C-303/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunale regionale di Łódź, Polonia), con decisione del 24 aprile 2015, pervenuta in cancelleria il 22 giugno 2015, nel procedimento

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.

contro

G.M.,

M.S.,

con l'intervento di:

Colin Wiliams sp. z o.o.,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, E. Regan, A. Arabadjiev, C.G. Fernlund e S. Rodin (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 aprile 2016,

considerate le osservazioni presentate:

— per il Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł., da M. Gruszka e M. Ziarko, in qualità di agenti;

— per G.M., da S. Sołtysik e M. Górski, adwokaci;

— per il governo polacco, da B. Majczyna e D. Lutostańska, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il polacco.

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

— per il governo ellenico, da K. Nasopoulou e S. Lekkou, in qualità di agenti;

— per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e P. Fragoso Martins, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da G. Braga da Cruz, A. Szmytkowska, H. Tserepa-Lacombe e A. Stobiecka-Kuik, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 luglio 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 1998, L 204, pag. 37), come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GU 1998, L 217, pag. 18) (in prosieguo: la «direttiva 98/34»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia pendente tra, da un lato, il Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. (direttore dell'Ufficio delle dogane I di Ł.) e, dall'altro, il sig. G.M. e la sig.ra M.S. in merito a un reato tributario.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 L'articolo 1 della direttiva 98/34 enuncia quanto segue:

«Ai sensi della presente direttiva si intende per:

1) "prodotto": i prodotti di fabbricazione industriale e i prodotti agricoli, compresi i prodotti della pesca;

2) "servizio": qualsiasi servizio della società dell'informazione, vale a dire qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi.

(...)

3) "specificazione tecnica": una specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto, quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, nonché le procedure di valutazione della conformità.

(...)

4) “altro requisito”: un requisito diverso da una specificazione tecnica, prescritto per un prodotto per motivi di tutela, in particolare dei consumatori o dell’ambiente, e concernente il suo ciclo di vita dopo la commercializzazione, quali le sue condizioni di utilizzazione, di riciclaggio, di reimpiego o di eliminazione qualora tali condizioni possano influenzare in modo significativo la composizione o la natura del prodotto o la sua commercializzazione;

5) “regola relativa ai servizi”: un requisito di natura generale relativo all’accesso alle attività di serviz[i] di cui al punto 2 e al loro esercizio, in particolare le disposizioni relative al prestatore di servizi, ai servizi e al destinatario di servizi, ad esclusione delle regole che non riguardino specificamente i servizi ivi definiti.

(...)

11) “regola tecnica”: una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de iure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l’utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché, fatte salve quelle di cui all’articolo 10, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l’importazione, la commercializzazione o l’utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l’utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi.

(...)».

4 L’articolo 8, paragrafo 1, di tale direttiva è così formulato:

«Fatto salvo l’articolo 10, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica, salvo che si tratti del semplice recepimento integrale di una norma internazionale e europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa. Essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto.

(...)».

Il diritto polacco

5 L’articolo 6, paragrafo 1, dell’Ustawa o grach hazardowych, (legge sui giochi d’azzardo), del 19 novembre 2009 (Dz. U. del 2009, n. 201, posizione 1540), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sui giochi d’azzardo»), prevede quanto segue:

«L’attività nel settore dei giochi di roulette, dei giochi di carte, dei giochi di dadi nonché dei giochi con apparecchi automatici può essere condotta sulla base di licenze concesse per la gestione di casinò».

6 L’articolo 14, paragrafo 1, di detta legge dispone quanto segue:

«L’organizzazione di giochi di roulette, giochi di carte, giochi di dadi nonché giochi con apparecchi automatici è consentita esclusivamente nelle sale dei casinò».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

7 Il sig. M. e la sig.ra S. sono stati citati in giudizio dal direttore dell'Ufficio delle dogane I di Łódź dinanzi al Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunale distrettuale di Łódź, Polonia) per aver organizzato, nel periodo dal 6 luglio 2012 al 23 gennaio 2013, giochi con apparecchi automatici senza la licenza per la gestione di casinò ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo. Un atto del genere è considerato una violazione delle norme del diritto tributario polacco.

8 Con ordinanza del 13 gennaio 2015 il Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunale distrettuale di Łódź) ha dichiarato il non doversi procedere nei confronti del sig. M. e della sig.ra S.

9 Alla luce della sentenza del 19 luglio 2012, Fortuna e a. (C-213/11, C-214/11 e C-217/11, EU:C:2012:495), detto giudice ha constatato che l'articolo 6, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo, ai sensi del quale l'attività nel settore dei giochi con apparecchi automatici può essere condotta sulla base di licenze concesse per la gestione di casinò, era di natura tecnica, e che, poiché tale articolo non era stato notificato alla Commissione, esso non poteva essere applicato nei confronti degli imputati.

10 Il direttore dell'Ufficio delle dogane I di Ł. ha impugnato l'ordinanza del Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunale distrettuale di Łódź) dinanzi al giudice del rinvio.

11 Dato che gli apparecchi da gioco di cui trattasi nel procedimento principale sono stati acquistati nella Repubblica ceca, tale giudice prende in esame le conseguenze della mancata notifica alla Commissione dell'articolo 6, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo.

12 Da un lato, al giudice del rinvio è nota la giurisprudenza della Corte secondo la quale l'inadempimento dell'obbligo di notifica delle regole tecniche comporta l'inefficacia delle stesse, cosicché esse non possono essere fatte valere nei confronti dei terzi. Dall'altro, tale giudice ricorda la giurisprudenza della Corte secondo la quale gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di organizzazione di giochi d'azzardo. Inoltre, detto giudice osserva che, secondo la stessa giurisprudenza, le restrizioni imposte vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle autorità competenti dello Stato membro interessato e del livello di tutela ricercato, e devono inoltre soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità.

13 Inoltre, il giudice del rinvio ritiene che il procedimento principale si differenzi dalle cause conclusesi con le sentenze del 30 aprile 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), e dell' 8 settembre 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), in quanto, nelle cause succitate, le disposizioni tecniche che non erano state notificate riguardavano discipline non soggette a restrizioni analoghe a quelle dei giochi d'azzardo. Tale giudice ritiene pertanto che sia necessario interpretare l'articolo 8 della direttiva 98/34 in modo da stabilire se possa essere inteso nel senso che, tenuto conto dell'articolo 36 TFUE, sia possibile procedere alla valutazione di disposizioni non notificate alla luce di tale articolo e rifiutare di applicare le disposizioni non notificate soltanto quando esse non costituiscono una restrizione compatibile con il suddetto articolo del Trattato FUE.

14 Infine, detto giudice osserva che è difficile accettare senza riserve il carattere incondizionato della conseguenza dell'omessa notifica delle regole tecniche senza che possa essere valutato se esse rientrano nei limiti stabiliti dall'articolo 36 TFUE. Secondo il giudice del rinvio, l'inapplicabilità automatica di tali regole condurrebbe a una totale libertà nell'organizzazione dei giochi d'azzardo. Il carattere incondizionato della conseguenza dell'omessa notifica, secondo il medesimo giudice, potrebbe anche destabilizzare la politica di uno Stato membro in altri settori.

15 In tale contesto, il Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunale regionale di Łódź, Polonia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34 possa essere interpretato nel senso che l'omessa notifica di disposizioni ritenute di natura tecnica renda possibili effetti diversi, ossia che, per le disposizioni inerenti alle libertà non soggette ai limiti di cui all'articolo 36 TFUE, l'omissione della notifica comporti che esse non possano essere applicate al caso concreto da decidere, mentre, per le disposizioni relative alle libertà soggette ai limiti di cui all'articolo 36 TFUE, sia ammissibile che il giudice nazionale, il quale è al contempo giudice dell'Unione, valuti se esse, ancorché non notificate, siano conformi ai requisiti dell'articolo 36 TFUE e non siano soggette alla sanzione di inapplicabilità».

Sulla questione pregiudiziale

16 In limine, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia che gli è sottoposta. In tale prospettiva spetta alla Corte, se del caso, riformulare le questioni ad essa deferite (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punto 30 e giurisprudenza ivi citata). Inoltre, la Corte può essere condotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella questione pregiudiziale (ordinanza del 14 luglio 2016, BASF, C-456/15, non pubblicata, EU:C:2016:567, punto 15 e giurisprudenza ivi citata).

17 A tal riguardo, va rilevato che il giudice del rinvio muove dalla premessa secondo la quale una regola come quella di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo rientri nella nozione di «regola tecnica», ai sensi della direttiva 98/34, soggetta all'obbligo di notifica in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva, il cui inadempimento è sanzionato con l'inapplicabilità di una regola siffatta.

18 È opportuno ricordare a tale proposito che la nozione di «regola tecnica» comprende quattro categorie di misure, ossia, in primo luogo, la «specificazione tecnica», ai sensi dell'articolo 1, punto 3, della direttiva 98/34, in secondo luogo, l'«altro requisito», come definito all'articolo 1, punto 4, di tale direttiva, in terzo luogo, la «regola relativa ai servizi», di cui all'articolo 1, punto 5, della medesima direttiva e, in quarto luogo, le «disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi», ai sensi dell'articolo 1, punto 11, della medesima direttiva (v. sentenza del 4 febbraio 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 70).

19 A tal riguardo, in primo luogo, è opportuno ricordare che la nozione di «specificazione tecnica» presuppone che la misura nazionale si riferisca necessariamente al prodotto o al suo imballaggio in quanto tali e definisce pertanto una delle caratteristiche richieste di un prodotto. Per contro, quando una misura nazionale stabilisce le condizioni per lo stabilimento di imprese, quali le disposizioni che assoggettano l'esercizio di un'attività professionale ad un previo nulla osta, tali condizioni non costituiscono specificazioni tecniche (v., in tal senso, sentenza del 21 aprile 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punti 57 e 59 e giurisprudenza ivi citata).

20 In secondo luogo, per poter essere qualificata come «altro requisito», ai sensi dell'articolo 1, punto 4, della direttiva 98/34, una misura nazionale deve costituire una «condizione» in grado di influenzare in modo significativo la composizione, la natura o la commercializzazione del prodotto in questione (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2012, Fortuna e a., C-213/11, C-214/11 e C-217/11, EU:C:2012:495, punto 35 e giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, è necessario verificare se una siffatta misura debba essere qualificata come «condizione» di utilizzazione del prodotto in questione oppure se si tratti, al

contrario, di una misura nazionale rientrante nella categoria delle regole tecniche di cui all'articolo 1, punto 11, della direttiva 98/34. La possibilità di ricondurre una misura nazionale all'una o all'altra di queste due categorie di regole tecniche dipende dalla portata del divieto introdotto dalla misura stessa (v., in tal senso, sentenza del 21 aprile 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punti 73 e 74).

21 In terzo luogo, la nozione di «regola tecnica», di cui all'articolo 1, punto 5, della direttiva 98/34, include nel proprio ambito soltanto le regole riguardanti i servizi della società dell'informazione, ossia ogni servizio prestato a distanza per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi (v., in tal senso, sentenza del 2 giugno 2005, Mediakabel, C-89/04, EU:C:2005:348, punto 19).

22 Alla luce di tali considerazioni preliminari, occorre intendere la questione sottoposta nel senso che il giudice del rinvio chiede se l'articolo 1 della direttiva 98/34 debba essere interpretato nel senso che una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, rientra nella nozione di «regola tecnica», ai sensi di tale direttiva.

23 Occorre rilevare innanzitutto che una disposizione del genere, che assoggetta l'esercizio dell'attività di giochi di roulette, giochi di carte, giochi di dadi e giochi con apparecchi automatici a una licenza concessa per la gestione di casinò, non costituisce una «specificazione tecnica», ai sensi dell'articolo 1, punto 3, della direttiva 98/34, poiché essa non si riferisce al prodotto o al suo imballaggio in quanto tali e non definisce una delle caratteristiche richieste di un prodotto.

24 Detta disposizione, poi, non rientra nell'ambito della categoria delle «regole relative ai servizi» della società dell'informazione, ai sensi dell'articolo 1, punto 5, della direttiva 98/34, poiché essa non riguarda «servizi della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, di tale direttiva.

25 Infine, per stabilire se l'articolo 6, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, punto 4, della direttiva 98/34, o in quello dell'articolo 1, punto 11, di tale direttiva, occorre verificare se una disposizione siffatta possa influenzare in modo significativo la composizione, la natura o la commercializzazione del prodotto interessato, nella fattispecie apparecchi da gioco, quale «condizione» relativa all'utilizzazione del prodotto di cui trattasi, oppure se si tratti di una misura nazionale rientrante nella categoria di divieti di cui all'articolo 1, punto 11, della citata direttiva.

26 A tal riguardo, occorre ricordare che è l'articolo 14, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo che limita ai casinò l'organizzazione di giochi di roulette, giochi di carte, giochi di dadi e giochi con apparecchi automatici. Tale disposizione è stata notificata alla Commissione come «regola tecnica», in considerazione del fatto che la Corte ha già dichiarato, da un lato, che una misura nazionale che riserva l'organizzazione di taluni giochi d'azzardo ai soli casinò costituisce una «regola tecnica», ai sensi dell'articolo 1, punto 11, della direttiva 98/34, se essa può influenzare in modo significativo la natura o il commercio dei prodotti utilizzati in tale contesto e, dall'altro, che un divieto di gestire taluni prodotti fuori dei casinò può influenzare in modo significativo il commercio di tali prodotti, limitandone i canali di sfruttamento (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punti 98 e 99).

27 Per contro, l'articolo 6, paragrafo 1, di tale legge, che prevede la necessità di una licenza per la gestione di un casinò per l'esercizio delle attività di giochi di roulette, giochi di carte, giochi di dadi e giochi con apparecchi automatici, non è stato notificato.

28 La tesi della Commissione, secondo la quale esiste uno stretto legame tra le due disposizioni nazionali interessate comportante che non sia possibile prescindere dall'articolo 14, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo rispetto all'articolo 6, paragrafo 1, di detta legge, non può essere accolta. Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi da 38 a 44 delle sue conclusioni, l'articolo 6, paragrafo 1, della suddetta legge e l'articolo 14, paragrafo 1, della medesima legge hanno funzioni e ambiti di

applicazione diversi. L'elemento descrittivo contenuto nell'articolo 6, paragrafo 1, di tale legge, che serve a designare l'autorizzazione di cui trattasi come licenza «per la gestione di casinò», non muta tale conclusione.

29 Pertanto, occorre constatare che l'articolo 6, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo non può essere considerato come «altro requisito», ai sensi dell'articolo 1, punto 4, della direttiva 98/34, dal momento che l'autorizzazione richiesta da tale disposizione nazionale per l'organizzazione di giochi d'azzardo costituisce un requisito imposto per l'attività di organizzazione di tali giochi, a differenza dell'articolo 14, paragrafo 1, di detta legge, che fissa i requisiti per i prodotti interessati vietandone la gestione fuori dei casinò.

30 Inoltre, secondo costante giurisprudenza, le disposizioni nazionali che si limitano a fissare le condizioni per lo stabilimento delle imprese o la prestazione di servizi da parte di queste ultime, come le disposizioni che assoggettino l'esercizio di un'attività professionale ad un previo atto autorizzativo, non costituiscono regole tecniche ai sensi dell'articolo 1, punto 11, della direttiva 98/34 (v., in tal senso, sentenza del 4 febbraio 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

31 Di conseguenza, si deve necessariamente constatare che una disposizione, come l'articolo 6, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo, non costituisce una «regola tecnica», ai sensi della direttiva 98/34.

32 Ciò considerato, non è necessario esaminare le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di notificazione di una regola tecnica.

33 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 1 della direttiva 98/34 deve essere interpretato nel senso che una disposizione nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, non rientra nella nozione di «regola tecnica», ai sensi di tale direttiva, soggetta all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva, il cui inadempimento è sanzionato con l'inapplicabilità di una regola siffatta.

Sulle spese

34 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 (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 1 della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, deve essere interpretato nel senso che una disposizione nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, non rientra nella nozione di «regola tecnica», ai sensi di tale direttiva, soggetta all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva, il cui inadempimento è sanzionato con l'inapplicabilità di una regola siffatta.

Firme