

## SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

3 dicembre 2020 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Normativa nazionale che vieta l'esercizio di giochi d'azzardo in taluni luoghi – Applicabilità dell'articolo 56 TFUE – Esistenza di un elemento transfrontaliero»

Nella causa C-311/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Repubblica ceca), con decisione del 21 marzo 2019, pervenuta in cancelleria il 16 aprile 2019, nel procedimento

**BONVER WIN a.s.**

contro

**Ministerstvo financí ČR,**

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin (relatore) e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: M. Longar, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 marzo 2020,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo ceco, da M. Smolek, O. Serdula, J. Vláčil e T. Machovičová, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M.Z. Fehér, G. Koós e Zs. Wagner, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da J.M. Hoogveld e M.K. Bulterman, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Armati, P. Němečková e K. Walkerová, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 settembre 2020,

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 una controversia tra la BONVER WIN a.s. e il Ministerstvo financí ČR (Ministero delle Finanze della Repubblica ceca) in merito alla legittimità di una decisione di revoca dell'autorizzazione all'esercizio di giochi d'azzardo di cui la società era titolare nel territorio della città di Děčín (Repubblica ceca).

### Contesto normativo

- 3 L'articolo 50, paragrafo 4, dello zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (legge n. 202/1990, sulle lotterie e altri giochi simili), dispone quanto segue:

«Mediante un regolamento di portata generale, un comune può limitare l'esercizio dei giochi di scommessa (...), delle lotterie e di altri giochi simili (...) ai soli orari ed ai soli luoghi specificati nel medesimo regolamento, stabilire in quali orari ed in quali luoghi l'esercizio delle lotterie e di altri giochi simili è vietato oppure vietare del tutto il loro esercizio nell'intero territorio comunale».

- 4 L'articolo 1, paragrafo 1, dell'obecně závazná vyhláška města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (regolamento di portata generale n. 3/2013 del comune di Děčín, sulla regolamentazione dell'esercizio dei giochi di scommessa, delle lotterie e di altri giochi simili; in prosieguo: il «regolamento di portata generale n. 3/2013»), adottato dal consiglio del comune di Děčín sul fondamento dell'articolo 50, paragrafo 4, della legge n. 202/1990, sulle lotterie e altri giochi simili, è così formulato:

«Su tutto il territorio del comune di Děčín, ad eccezione dei casinò situati nelle località elencate nell'allegato 1 del presente regolamento, è vietato l'esercizio:

- a) dei giochi di scommessa di cui all'articolo 2, lettere i), l), m), e n), della legge sulle lotterie,
- b) delle lotterie e di altri giochi simili di cui all'articolo 2, lettera j), della legge sulle lotterie,
- c) delle lotterie e di altri giochi simili di cui all'articolo 50, paragrafo 3, della legge sulle lotterie».

### Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 5 La BONVER WIN è una società commerciale con sede nella Repubblica Ceca che esercita attività di giochi di scommessa.
- 6 Con decisione del 22 ottobre 2013, il Ministero delle Finanze, conformemente al regolamento di portata generale n. 3/2013, ha revocato alla BONVER WIN l'autorizzazione – di cui fino ad allora essa beneficiava – all'esercizio di giochi di scommessa all'interno di locali ubicati nel territorio del comune di Děčín, con la motivazione che il luogo di esercizio dell'attività non figurava tra quelli elencati nell'allegato 1 di tale regolamento.
- 7 Avverso siffatta decisione, la BONVER WIN ha presentato un ricorso in opposizione che è stato respinto dal ministro delle Finanze il 22 luglio 2014.
- 8 La BONVER WIN ha quindi proposto un ricorso dinanzi al Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale, Repubblica ceca), che ha respinto il ricorso. Detto giudice ha rilevato, per quanto riguarda l'argomento relativo all'incompatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione, l'inapplicabilità di quest'ultimo alla situazione della BONVER WIN, non avendo tale società esercitato il suo diritto alla libera prestazione dei servizi.
- 9 La BONVER WIN ha proposto un ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio, facendo valere che il Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) aveva commesso un errore

dichiarando l'inapplicabilità del diritto dell'Unione al procedimento principale. Essa sostiene che il fatto, corroborato da un'attestazione fatta da un testimone, che una parte della clientela dei suoi locali a Děčín, città situata a circa 25 km dalla frontiera tedesca, fosse composta da cittadini di altri Stati membri rende applicabile l'articolo 56 TFUE.

10 Il giudice del rinvio, che indica l'esistenza di una divergenza nella sua giurisprudenza in merito all'applicabilità delle disposizioni del trattato FUE relative alla libera prestazione dei servizi a situazioni comparabili a quella di cui trattasi nel procedimento principale, sottolinea che una normativa come quella oggetto del procedimento principale può essere all'origine di una restrizione della libertà dei destinatari dei servizi. Tale giudice osserva, da un lato, che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, i servizi forniti da un prestatore stabilito in uno Stato membro, senza spostarsi, a un destinatario stabilito in un altro Stato membro costituiscono una prestazione transfrontaliera di servizi e che tali persone possono anche essere turisti o persone che si spostano nell'ambito di un viaggio di studi.

11 Dall'altro lato, esso ritiene che una siffatta normativa, indistintamente applicabile ai cittadini nazionali e a quelli di altri Stati membri, di regola può rientrare nell'ambito di applicazione delle disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal trattato FUE solo nella misura in cui si applichi a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi fra gli Stati membri.

12 Il giudice del rinvio considera tuttavia che, sebbene la Corte abbia precisato che l'articolo 56 TFUE si applica a situazioni in cui un prestatore offre i suoi servizi per telefono o via Internet nonché a quelle relative a gruppi di turisti che fanno parte dei destinatari di servizi, essa non ha chiaramente stabilito se tale articolo sia applicabile per il solo fatto che un gruppo di cittadini di un altro Stato membro dell'Unione europea sia in grado di utilizzare oppure utilizzi in un determinato Stato un servizio fornito principalmente a cittadini nazionali. A tale riguardo, il giudice del rinvio dubita che una visita occasionale di un unico cittadino di un altro Stato membro dell'Unione europea in un locale che fornisce taluni servizi comporti automaticamente l'applicabilità dell'articolo 56 TFUE nei confronti di qualsiasi legislazione nazionale che disciplini in maniera generale tale settore nazionale di servizi.

13 Inoltre, il giudice del rinvio si chiede, da un lato, se non occorra introdurre, nell'ambito della libera prestazione dei servizi, analogamente a quanto avviene nell'ambito della libera circolazione delle merci, una regola de minimis, fondata sull'esistenza di un nesso sufficiente tra la normativa di cui trattasi e la libera prestazione dei servizi. Se una tale regola fosse stabilita, una normativa indistintamente applicabile a tutti i prestatori di servizi che esercitano la loro attività sul territorio dello Stato membro interessato, avente un impatto marginale sugli scambi tra Stati membri non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 del TFUE. In secondo luogo, tale giudice si chiede se occorra trasporre all'ambito della libera prestazione dei servizi gli insegnamenti della sentenza del 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905), ed escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE le misure che sono indistintamente applicabili, le quali incidono allo stesso modo, in diritto come in fatto, su tutti i prestatori di servizi che svolgono la loro attività nel territorio nazionale.

14 In tale contesto, il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, per il solo fatto che una parte della clientela di un prestatore di un servizio interessato da una normativa nazionale – (regolamento comunale di portata generale) che vieta un determinato servizio in una parte di un comune, – possa provenire o provenga da un altro Stato membro dell'Unione europea, gli articoli 56 [TFUE e seguenti] trovino applicazione riguardo alla suddetta normativa.

In caso di risposta affermativa, se ai fini dell'applicabilità dell'articolo 56 [TFUE] sia sufficiente una mera affermazione riguardante la possibile presenza di clienti di un altro

Stato membro dell'Unione europea o se il prestatore abbia l'obbligo di dimostrare l'effettiva prestazione dei servizi nei confronti di clienti provenienti da altri Stati membri.

- 2) Se ai fini della risposta alla prima questione pregiudiziale abbia una qualsivoglia rilevanza che:
- a) la potenziale limitazione della libera prestazione di servizi sia significativamente limitata, tanto sotto il profilo geografico, quanto sotto il profilo sostanziale (eventuale applicabilità dell'eccezione de minimis);
  - b) non sia evidente che la normativa nazionale disciplini in maniera diversa, in fatto o in diritto, da un lato, la posizione dei soggetti che prestano servizi soprattutto a cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea e, d'altro lato, dei soggetti che si rivolgono alla clientela nazionale».

### Sulle questioni pregiudiziali

- 15 Con le sue questioni pregiudiziali, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, ed eventualmente, a quali condizioni, l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso si applica alla situazione di una società stabilita in uno Stato membro, la quale è stata privata della sua autorizzazione all'esercizio di giochi d'azzardo in seguito all'entrata in vigore, in detto Stato membro, di una normativa che stabilisce i luoghi in cui è consentita l'organizzazione di tali giochi, applicabile indistintamente a tutti i prestatori che esercitano la loro attività nel territorio di tale Stato membro, indipendentemente dal fatto che tali prestatori forniscano servizi a cittadini nazionali o a cittadini di altri Stati membri, qualora tale società faccia valere che una parte della sua clientela proviene da uno Stato membro diverso da quello del suo stabilimento.
- 16 Per rispondere a tali questioni, occorre ricordare che legislazioni nazionali come quelle oggetto del procedimento principale, le quali sono applicabili indistintamente a cittadini di diversi Stati membri, possono, di norma, essere ricondotte alle disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal trattato FUE solo in quanto si applichino a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi fra Stati membri (sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punto 24, e ordinanza del 4 giugno 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non pubblicata, EU:C:2019:477, punto 17).
- 17 Infatti, le disposizioni del Trattato FUE in materia di libera prestazione dei servizi non sono applicabili a una fattispecie i cui elementi sono tutti collocati all'interno di un unico Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 18 Ciò premesso, occorre ricordare che l'articolo 56 TFUE impone l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi, ancorché applicabile indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, nel caso in cui essa sia idonea a vietare, a ostacolare o a rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, dove egli fornisce legittimamente servizi analoghi. Inoltre, della libertà di prestazione dei servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi (sentenza dell'8 settembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punto 51 e giurisprudenza ivi citata). Essa include la libertà, per i destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per ivi fruire di un servizio, senza essere ostacolati da restrizioni, e i turisti devono essere considerati come destinatari di servizi (v., in tal senso, sentenze del 31 gennaio 1984, *Luisi e Carbone*, 286/82 et 26/83, EU:C:1984:35, punto 16; del 2 febbraio 1989, *Cowan*, 186/87,

EU:C:1989:47, punto 15, nonché del 2 aprile 2020, *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punto 52).

- 19 A tal riguardo, da un lato, la Corte ha già giudicato che i servizi forniti da un prestatore stabilito in uno Stato membro, senza spostarsi, a un destinatario stabilito in un altro Stato membro costituiscono una prestazione transfrontaliera di servizi, ai sensi dell'articolo 56 TFUE (sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punto 26 e giurisprudenza citata).
- 20 D'altro canto, è irrilevante che la restrizione nei confronti di un prestatore di servizi sia imposta dal suo Stato membro di origine. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte risulta che la libera prestazione dei servizi non riguarda soltanto le restrizioni poste dallo Stato di destinazione, ma anche quelle poste dallo Stato di origine (v., in tal senso, sentenza del 10 maggio 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, punto 30).
- 21 Va osservato che, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 50 delle sue conclusioni, il trattato considera allo stesso modo le restrizioni imposte ai prestatori di servizi e quelle imposte ai destinatari di servizi. Pertanto, quando la situazione rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 del TFUE, tanto il destinatario quanto il prestatore di un servizio possono invocare detto articolo.
- 22 In tal senso, la Corte ha già dichiarato che il diritto alla libera prestazione di servizi può essere fatto valere da un'impresa nei confronti dello Stato in cui essa è stabilita, quando i servizi sono forniti a destinatari stabiliti in un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 10 maggio 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).
- 23 Occorre tuttavia ricordare che la Corte, quando è adita da un giudice nazionale nel contesto di una situazione i cui elementi sono tutti collocati all'interno di un unico Stato membro, non può, senza indicazioni da parte di tale giudice diverse dal fatto che la normativa in questione sia applicabile indistintamente ai cittadini dello Stato membro interessato e ai cittadini di altri Stati membri, considerare che la domanda di interpretazione in via pregiudiziale vertente sulle disposizioni del trattato FUE relative alle libertà fondamentali sia necessaria ai fini della soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente. Infatti, gli elementi concreti che consentono di stabilire un collegamento fra l'oggetto o le circostanze di una controversia i cui elementi sono tutti collocati all'interno dello Stato membro interessato e l'articolo 56 TFUE devono risultare dalla decisione di rinvio (sentenza del 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 54, e ordinanza del 4 giugno 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non pubblicata, EU:C:2019:477, punto 21).
- 24 Dalla giurisprudenza della Corte risulta, altresì, che non si può presumere l'esistenza di una situazione di carattere transfrontaliero per il solo motivo che taluni cittadini dell'Unione provenienti da altri Stati membri potrebbero avvalersi delle possibilità di servizi così offerte (v., in tal senso, ordinanza del 4 giugno 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non pubblicata, EU:C:2019:477, punto 24).
- 25 Ne deriva che, nel caso di specie, la mera affermazione di un prestatore di servizi secondo cui una parte della sua clientela proviene da uno Stato membro diverso da quello del suo stabilimento non è sufficiente a dimostrare l'esistenza di una situazione transfrontaliera, tale da rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE. Per sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale concernente la situazione di siffatto prestatore, il giudice nazionale deve attestare la fondatezza di tale asserzione nella decisione di rinvio.

- 26 Per quanto riguarda l'eventuale rilevanza del numero di clienti provenienti da un altro Stato membro, occorre, come proposto dall'avvocato generale al paragrafo 82 delle sue conclusioni, respingere l'idea secondo la quale si dovrebbe introdurre una regola de minimis nell'ambito della libera prestazione dei servizi.
- 27 In tal senso, è importante rilevare che circostanze quali il numero di clienti stranieri che hanno utilizzato i servizi, il volume dei servizi forniti oppure la portata limitata della potenziale restrizione alla libera prestazione di servizi, sul piano geografico o sul piano materiale, sono irrilevanti ai fini dell'applicabilità dell'articolo 56 TFUE.
- 28 In particolare, da una giurisprudenza costante risulta che la libertà sancita in detto articolo può essere invocata sia in situazioni caratterizzate dall'esistenza di un solo destinatario di servizi (v., in tal senso, sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punti 15 e 20), sia in situazioni nelle quali esiste un numero indefinito di destinatari di servizi che utilizzano un numero indefinito di servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 10 maggio 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, punto 22, nonché del 6 novembre 2003, Gambelli e a., C-243/01, EU:C:2003:597, punti 54 e 55).
- 29 Come essenzialmente rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, il fatto di subordinare l'applicabilità dell'articolo 56 TFUE ad un criterio quantitativo comprometterebbe l'applicazione uniforme di tale articolo all'interno dell'Unione, cosicché un criterio di questo tipo non può essere adottato.
- 30 Inoltre, non può essere accolta l'opinione del giudice del rinvio secondo cui una misura di portata generale che, fatte salve le eccezioni da essa stabilite, vieti l'esercizio di giochi d'azzardo nel territorio di un comune di uno Stato membro, che incida, in diritto o in fatto, allo stesso modo su tutti i prestatori stabiliti nel territorio di tale Stato membro, indipendentemente dalla circostanza che essi forniscano servizi ai cittadini nazionali o ai cittadini di altri Stati membri, esulerebbe dall'ambito di applicazione materiale dell'articolo 56 TFUE.
- 31 Infatti, la Corte ha già dichiarato che una legislazione di uno Stato membro che limiti il diritto all'esercizio di giochi d'azzardo a taluni luoghi può costituire una restrizione alla libera prestazione dei servizi rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2003, Anomar e a., C-6/01, EU:C:2003:446, punti 65 e 66).
- 32 Nella fattispecie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la città di Děčín, situata a circa 25 km dal confine con la Germania, è una località popolare per i cittadini tedeschi e che, nel corso del procedimento nazionale, la BONVER WIN ha prodotto talune prove volte a dimostrare che una parte della sua clientela era costituita da persone provenienti da altri Stati membri, cosicché non si può affermare che l'esistenza di una clientela straniera sia meramente ipotetica.
- 33 Di conseguenza, fatta salva la verifica, da parte del giudice del rinvio, delle prove presentate dalla BONVER WIN, da tutte le considerazioni che precedono deriva che l'articolo 56 TFUE si applica in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale.
- 34 Tale constatazione non pregiudica, tuttavia, l'eventuale compatibilità della normativa nazionale oggetto del procedimento principale con il suddetto articolo. La Corte non è stata investita della questione di sapere se tale articolo osti ad una siffatta normativa, né dispone di informazioni pertinenti che le consentano di fornire al giudice del rinvio indicazioni utili a tal riguardo.
- 35 Alla luce delle suesposte considerazioni, alle questioni sollevate dal giudice del rinvio occorre rispondere che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso si applica alla situazione di una società stabilita in uno Stato membro, la quale è stata privata della sua autorizzazione all'esercizio di giochi d'azzardo in seguito all'entrata in vigore, in detto Stato membro, di una normativa che stabilisce i luoghi in cui è consentita l'organizzazione di tali

giochi, applicabile indistintamente a tutti i prestatori che esercitano la loro attività nel territorio di tale Stato membro, indipendentemente dal fatto che tali prestatori forniscano servizi a cittadini nazionali o a cittadini di altri Stati membri, qualora una parte della clientela di tale società provenga da uno Stato membro diverso da quello del suo stabilimento.

### Sulle spese

- 36 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 (Quarta Sezione) dichiara:

**L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso si applica alla situazione di una società stabilita in uno Stato membro, la quale è stata privata della sua autorizzazione all'esercizio di giochi d'azzardo in seguito all'entrata in vigore, in detto Stato membro, di una normativa che stabilisce i luoghi in cui è consentita l'organizzazione di tali giochi, applicabile indistintamente a tutti i prestatori che esercitano la loro attività nel territorio di tale Stato membro, indipendentemente dal fatto che tali prestatori forniscano servizi a cittadini nazionali o a cittadini di altri Stati membri, qualora una parte della clientela di tale società provenga da uno Stato membro diverso da quello del suo stabilimento.**

Firme

---

\* [Lingua processuale: il ceco.](#)