Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

24 gennaio 2013 *

«Articoli 43 CE e 49 CE — Normativa nazionale che concede un diritto esclusivo avente ad oggetto lo svolgimento, la gestione, l'organizzazione e il funzionamento di giochi d'azzardo a una sola impresa avente la forma giuridica di una società per azioni quotata in Borsa — Pubblicità per i giochi d'azzardo ed espansione in altri Stati membri dell'Unione europea — Controllo esercitato dallo Stato»

Nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), con decisioni del 21 gennaio 2011, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 20 aprile 2011 e il 4 maggio 2011, nei procedimenti

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

contro

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

con l'intervento di:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. L. Bay Larsen, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, dal sig. J.-C. Bonichot, dalle sig.re C. Toader (relatore), A. Prechal e dal sig. E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 giugno 2012,

* Lingua processuale: il greco.

considerate le osservazioni presentate:

— per la Stanleybet International Ltd, da G. Dellis, P. Kakouris, e G. Troufakos, dikigoroi, nonché da R.A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova e D. Agnello, avvocati;

— per la William Hill Organization Ltd e la William Hill plc, da G.A. Antonakopoulos, dikigoros;

— per la Sportingbet plc, da S. Alexandris e P. Anestis, dikigoroi;

— per l'Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon e l'Ypourgos Politismou, da S. Detsis, in qualità di agente;

— per l'Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP), da G. Gerapetritis e G. Ganotis, dikigoroi;

— per il governo ellenico, da G. Papadaki, E.-M. Mamouna, E. Synoikis e I. Bakopoulos, in qualità di agenti;

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

— per il governo polacco, da D. Lutostańska, P. Kucharski e M. Szpunar, in qualità di agenti;

— per il governo portoghese, da A. Silva Coelho, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da M. Patakia e I. Rogalski, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 settembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 43 CE e 49 CE.

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie tra, da un lato, riguardo alla prima (C-186/11), la Stanleybet International Ltd (in prosieguo: la «Stanleybet») nonché la William Hill Organization Ltd e la William Hill plc (in prosieguo, congiuntamente: la «William Hill») e, riguardo alla seconda (C-209/11), la Sportingbet plc (in prosieguo: la «Sportingbet») e, dall'altro, l'Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Ministro dell'Economia e delle Finanze) e l'Ypourgos Politismou (Ministro della Cultura), in merito al tacito rigetto da parte delle autorità greche delle domande formulate rispettivamente dalla Stanleybet, dalla William Hill e dalla Sportingbet al fine di essere autorizzate a prestare servizi di accettazione di scommesse in Grecia. L'Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (Ente pronostici sulle partite di calcio; in prosieguo: l'«OPAP») è parte interveniente in ciascuna di queste controversie.

Contesto normativo

Il diritto greco

La legge n. 2433/1996

3 Dalla relazione introduttiva della legge n. 2433/1996 (FEK A' 180), che ha istituito il monopolio di Stato nel settore dell'organizzazione di giochi d'azzardo, risulta che l'obiettivo principale di tale normativa è quello di reprimere le scommesse clandestine, che «negli ultimi anni hanno assunto [in Grecia] la forma di una epidemia», mentre la necessità di aumentare il gettito da destinare allo sport è un obiettivo secondario. Inoltre, la relazione afferma che «si ritiene necessario imporre una schedina per ogni tipo di scommesse (…) al fine di aumentare l'efficacia [in Grecia] della repressione delle scommesse illecite che, tra l'altro, hanno l'effetto diretto di esportare valuta perché le società che attualmente organizzano il gioco illecito in Grecia collaborano con società estere e raccolgono inoltre tali scommesse per loro conto».

4 Gli articoli 2 e 3 di tale legge così recitano:

«Articolo 2

1. Un decreto presidenziale (…) autorizza l'emissione di schedine per scommesse con "vincita fissa o variabile" su competizioni sportive individuali o di squadra nonché su eventi che si prestano per loro natura alla raccolta di scommesse (…). L'[OPAP] è designato come gestore della relativa schedina (…).

2. Chi organizza scommesse senza esservi autorizzato (…) è punito con la reclusione (…).

Articolo 3

1. I costi annuali di pubblicità dei giochi (…) che l'OPAP organizza o organizzerà in futuro sono divisi proporzionalmente tra l'OPAP e gli altri organismi che partecipano ai diritti derivanti da ogni gioco dell'OPAP (…).

5. L'OPAP ha il diritto di utilizzare fino al 10% degli spazi pubblicitari degli stadi e palestre statali, municipali e delle comunità per cartelloni pubblicitari per i propri prodotti, senza essere tenuto ad alcun pagamento (...)».

Il decreto presidenziale n. 228/1999

5 Gli articoli 1 e 2 del decreto presidenziale n. 228/1999 (FEK A' 193) dispongono quanto segue:

«Articolo 1

È costituita una società per azioni denominata [OPAP]. (...) La società opera nell'interesse pubblico secondo i principi di gestione privata. (...)

Articolo 2

1. L'oggetto [dell'OPAP] è:

a) organizzare, gestire e svolgere, direttamente o in collaborazione con terzi, i "PRO-PO" (…) nonché qualsiasi altro gioco d'azzardo che il consiglio di amministrazione dovesse decidere di organizzare in futuro in tutto il paese o all'estero per conto dello Stato greco (…);

b) la gestione di tali giochi e di quelli che saranno organizzati in futuro è di competenza esclusiva della società [OPAP], che opera per conto dello Stato greco (...)».

La legge n. 2843/2000

6 L'articolo 27 della legge n. 2843/2000 (FEK A' 219), come modificata dalla legge n. 2912/2001 (FEK A' 94; in prosieguo: la «legge n. 2843/2000»), è così formulato:

«1. Lo Stato può collocare presso investitori attraverso la Borsa Valori di Atene una quota non superiore al quarantanove per cento (49%) del capitale azionario del[l'OPAP].

2.

a) Con convenzione stipulata tra lo Stato greco, rappresentato dal Ministro delle Finanze e dal Ministro della Cultura, competenti in materia di sport (…) e l'OPAP, viene attribuito all'OPAP un diritto esclusivo avente ad oggetto lo svolgimento, la gestione, l'organizzazione e il funzionamento, per un periodo di venti (20) anni, dei giochi che sono attualmente gestiti dal medesimo, ai sensi delle disposizioni in vigore, nonché dei giochi "BINGO LOTTO", "KINO" (…)

b) Con decisione del consiglio di amministrazione dell'OPAP, approvata dal Ministro delle Finanze e dal Ministro della Cultura, competenti in materia di sport, viene emanato un regolamento di organizzazione per ogni gioco dell'OPAP, in cui sono disciplinati aspetti riguardanti l'oggetto dei giochi, la loro organizzazione in generale e il loro funzionamento, le condizioni economiche di svolgimento e, in particolare, le quote che sono versate come vincita ai giocatori, le quote per ogni categoria di vincitori, il prezzo per colonna e le percentuali spettanti agli agenti. (…)

c) Nella convenzione di cui al n. 2, lettera a), sono stabilite le condizioni di esercizio da parte dell'OPAP del diritto previsto da detto paragrafo e dell'eventuale rinnovo di esso, il corrispettivo per l'attribuzione di tale diritto, le modalità della sua riscossione, gli obblighi specifici dell'OPAP e, segnatamente, quelli derivanti dai principi di trasparenza nelle procedure seguite nello svolgimento dei giochi e di tutela dell'ordine sociale e dei giocatori (…).

9.

a) Nei casi in cui la legge autorizzi l'organizzazione di un qualsiasi gioco nuovo, oltre a quelli previsti dal paragrafo 2, lettera a), viene costituita (…) una commissione speciale, con il compito di definire i termini e le condizioni e di stabilire il corrispettivo per l'attribuzione dell'organizzazione del gioco all'OPAP. Qualora l'OPAP rifiuti di assumersi l'organizzazione del gioco, lo Stato stesso può assumersela. Nel caso in cui venga consentito che l'organizzazione di un determinato gioco sia attribuita ad un terzo, il corrispettivo non può essere inferiore a quello proposto all'OPAP. In particolare, ogni gioco futuro riguardante eventi sportivi può essere organizzato solo ed esclusivamente dall'OPAP».

La legge n. 3336/2005

7 L'articolo 14, paragrafo 1, della legge n. 3336/2005 (FEK A' 96) ha modificato l'articolo 27 della legge n. 2843/2000, che attualmente stabilisce quanto segue:

«[Lo] Stato può collocare presso investitori attraverso la Borsa di Atene una quota non superiore al 66% del capitale sociale del[l'OPAP]. La quota di partecipazione dello Stato al capitale sociale dell'OPAP non può essere inferiore al trentaquattro per cento 34%».

La legge n. 3429/2005

8 Dall'articolo 20 della legge n. 3429/2005 (FEK A' 314) risulta che il diritto dello Stato di nominare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione è stato soppresso.

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

9 La Stanleybet, la William Hill e la Sportingbet sono società con sede nel Regno Unito, dove sono autorizzate ad organizzare giochi d'azzardo.

10 Come risulta dalle decisioni di rinvio, in Grecia, con le leggi nn. 2433/1996 e 2843/2000 nonché con la convenzione conclusa tra l'OPAP e lo Stato greco nel 2000, è stato concesso all'OPAP per un periodo di 20 anni, ovvero fino al 2020, un diritto esclusivo avente ad oggetto lo svolgimento, la gestione, l'organizzazione e il funzionamento dei giochi d'azzardo e delle schedine per scommesse con vincita fissa o variabile.

11 L'OPAP, inizialmente impresa pubblica detenuta al 100% dallo Stato greco, è stata trasformata in società per azioni nel 1999 ed è stata quotata alla Borsa di Atene nel 2001. A seguito di questo ingresso in Borsa, lo Stato ha conservato il 51% del capitale sociale dell'OPAP.

12 Nel 2005 lo Stato ha deciso di diventare azionista di minoranza conservando solo il 34% delle azioni dell'OPAP. Dall'entrata in vigore della legge n. 3336/2005, anche se lo Stato greco possedeva ormai solamente una partecipazione di minoranza nel capitale dell'OPAP, esso tuttavia manteneva il diritto di nominare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione di tale società. Tale diritto è stato soppresso dall'articolo 20 della legge n. 3429/2005, poiché questa prerogativa era contraria alla legge codificata n. 2190/1920, relativa alle società per azioni (FEK A' 37), che prevede che i membri del consiglio di amministrazione delle società per azioni siano eletti esclusivamente dall'assemblea generale.

13 Lo Stato greco ha continuato tuttavia ad esercitare una vigilanza sull'OPAP, in particolare approvando i regolamenti riguardanti la sua attività e monitorando la procedura di organizzazione dei giochi. Cionondimeno, secondo l'opinione di maggioranza dei membri dell'organo giudicante del rinvio, l'OPAP è sottoposto a vigilanza solo superficiale dello Stato.

14 L'OPAP ha esteso la propria attività sia in Grecia sia all'estero. Infatti, il 31 marzo 2005 l'OPAP aveva già creato 206 agenzie a Cipro, sulla base di un accordo specifico greco-cipriota. Inoltre, al fine di sviluppare le sue attività a Cipro, l'OPAP ha costituito nel 2003 la società OPAP Kyprou e nel 2004 la società OPAP International.

15 È pacifico che l'OPAP fissa l'importo massimo delle scommesse e delle vincite per schedina e non per giocatore e che, riguardo alla pubblicità dei giochi d'azzardo che esso organizza, beneficia di condizioni preferenziali, considerato che ha il diritto di utilizzare gratuitamente fino al 10% degli spazi pubblicitari negli stadi e nelle palestre statali, municipali e delle comunità.

16 Il 25 novembre 2004 la Stanleybet ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio al fine di ottenere l'annullamento del rifiuto tacito da parte delle autorità greche di accogliere la sua domanda di autorizzazione ad organizzare sul territorio greco scommesse sportive. Altri due ricorsi aventi scopo simile sono stati proposti dinanzi al giudice del rinvio rispettivamente dalla William Hill, il 18 luglio 2007, e dalla Sportingbet, il 5 gennaio 2007. Quest'ultima aveva anche chiesto l'autorizzazione ad organizzare i giochi d'azzardo già esistenti sul mercato greco. L'OPAP è stato ammesso ad intervenire in tali procedimenti.

17 Secondo l'opinione di maggioranza dei membri dell'organo giudicante del rinvio, la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, che attribuisce all'OPAP una situazione di monopolio, non può considerarsi giustificata alla luce degli articoli 43 CE e 49 CE. Essi ritengono che la normativa nazionale sottesa a tale situazione non sia giustificata dalla necessità di ridurre l'offerta dei giochi d'azzardo in modo coerente ed efficace e di limitare le attività connesse. Una restrizione siffatta non sarebbe nemmeno giustificata dall'obiettivo prospettato della repressione della criminalità connessa ai giochi d'azzardo, poiché, conformemente all'opinione di maggioranza dei membri dell'organo giudicante del rinvio, l'espansione del settore dei giochi d'azzardo in Grecia non può essere qualificata come controllata.

18 Secondo l'opinione di minoranza dei membri dell'organo giudicante del rinvio, la situazione di monopolio creata dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali è giustificata alla luce degli articoli 43 CE e 49 CE, in quanto l'obiettivo principale perseguito da tale normativa non consiste nella necessità di ridurre l'offerta dei giochi d'azzardo, bensì nella repressione della criminalità ad essi connessa, obiettivo, questo, che è perseguito grazie ad una politica di espansione controllata del settore dei giochi d'azzardo.

19 Ciò considerato, il Symvoulio tis Epikrateias ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia compatibile con le disposizioni degli articoli 43 CE e 49 CE una normativa nazionale che, allo scopo di limitare l'offerta di giochi d'azzardo, attribuisce il diritto esclusivo relativo allo svolgimento, alla gestione, all'organizzazione e al funzionamento dei giochi d'azzardo ad un'unica impresa, costituita in forma di società per azioni e quotata in Borsa, allorché inoltre tale impresa pubblicizza i giochi d'azzardo che organizza, estende la propria attività in altri Stati, i giocatori partecipano liberamente e l'importo massimo della scommessa e della vincita è determinato per schedina e non per giocatore.

2) In caso di risposta negativa alla prima questione, se sia compatibile con le disposizioni degli articoli 43 CE e 49 CE una normativa nazionale che, perseguendo esclusivamente la lotta alla criminalità attraverso l'esercizio di un controllo sulle imprese operanti nel settore di cui trattasi, in modo da assicurare che tali attività si svolgano esclusivamente all'interno di circuiti controllati, attribuisce il diritto esclusivo relativo allo svolgimento, alla gestione, all'organizzazione e al funzionamento dei giochi d'azzardo ad un'unica impresa, anche qualora tale attribuzione abbia l'effetto parallelo di sviluppare illimitatamente la relativa offerta; oppure se occorra, in ogni caso, e affinché tale restrizione venga considerata idonea al conseguimento dello scopo della lotta alla criminalità, che lo sviluppo dell'offerta sia comunque controllato, cioè si mantenga entro la misura necessaria al perseguimento di tale scopo e non la ecceda. Nel caso in cui detto sviluppo debba essere comunque controllato, se, in tale prospettiva, esso possa considerarsi controllato qualora in tale settore venga attribuito un diritto esclusivo ad un ente dotato delle caratteristiche elencate nella prima questione pregiudiziale. Infine, nel caso in cui si ritenga che l'attribuzione del diritto esclusivo in parola conduca ad uno sviluppo controllato dell'offerta dei giochi d'azzardo, se l'attribuzione ad una sola impresa vada oltre quanto necessario, nel senso che il medesimo scopo può essere utilmente perseguito anche con l'attribuzione di tale diritto a più di un'impresa.

3) Qualora, con riferimento alle due questioni pregiudiziali precedenti, si ritenesse che l'attribuzione, con le disposizioni nazionali in questione, di un diritto esclusivo relativo allo svolgimento, alla gestione, all'organizzazione e al funzionamento dei giochi d'azzardo non sia compatibile con gli articoli 43 CE e 49 CE:

   a) se sia ammissibile, ai sensi di dette disposizioni del Trattato, che le autorità nazionali omettano di esaminare, nel corso di un periodo transitorio, necessario all'adozione di disposizioni compatibili con il Trattato CE, le domande relative all'avvio di tali attività presentate da soggetti legalmente stabiliti in altri Stati membri;

   b) in caso di risposta affermativa, sulla base di quali criteri si determini la durata di tale periodo transitorio;

   c) se non si ammette un periodo transitorio, sulla base di quali criteri le autorità nazionali debbano valutare le relative domande».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla seconda questione

20 Con la sua prima e la sua seconda questione, da esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio desidera in sostanza sapere se gli articoli 43 CE e 49 CE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che concede un diritto esclusivo avente ad oggetto lo svolgimento, la gestione, l'organizzazione e il funzionamento dei giochi d'azzardo ad un organismo unico, qualora, sebbene l'obiettivo della normativa nazionale consista o nel limitare l'offerta di giochi d'azzardo o nel favorire la lotta alla criminalità ad essi connessa, l'impresa cui è stato conferito questo diritto esclusivo persegua una politica commerciale espansionistica.

21 È pacifico che una normativa di uno Stato membro, come quella descritta dal giudice del rinvio, costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 49 CE o alla libertà di stabilimento garantita dall'articolo 43 CE, in quanto sancisce il monopolio dell'OPAP e vieta a fornitori come la Stanleybet, la William Hill e la Sportingbet, stabiliti in un altro Stato membro, di offrire giochi d'azzardo nel territorio greco (v., in tal senso, 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, Racc. pag. I-8069, punto 68 e giurisprudenza citata).

22 Occorre tuttavia valutare se siffatta restrizione possa essere ammessa sulla base delle misure derogatorie, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previsti dagli articoli 45 CE e 46 CE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi in forza dell'articolo 55 CE, ovvero possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da ragioni imperative di interesse generale (sentenza del 19 luglio 2012, Garkalns, C-470/11, punto 35 e giurisprudenza citata).

23 In tal senso, per giurisprudenza consolidata della Corte, le restrizioni alle attività di gioco d'azzardo possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco (sentenza Garkalns, cit., punto 39 e giurisprudenza citata).

24 Al riguardo, la Corte ha ripetutamente dichiarato che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di armonizzazione comunitaria in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro

valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica (sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, Racc. pag. I-7633, punto 57 e giurisprudenza citata).

25 Nel caso di specie, riguardo agli obiettivi che la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali dichiara di perseguire, consistenti nella limitazione dell'offerta di giochi d'azzardo e nella lotta alla criminalità ad essi connessa mediante il loro incanalamento nell'ambito di un'espansione controllata, va ricordato che essi rientrano tra quelli riconosciuti dalla giurisprudenza come idonei a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali nel settore dei giochi d'azzardo (v., in tal senso, sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, punto 61 e giurisprudenza citata).

26 Tuttavia, nel quadro di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la determinazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, Racc. pag. I-8185, punto 51).

27 Inoltre, si deve rammentare che le restrizioni imposte dagli Stati membri devono soddisfare le condizioni di proporzionalità e di non discriminazione come definite in proposito dalla giurisprudenza della Corte. Infatti, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punti 59-61 e giurisprudenza citata).

28 Il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di tutela differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare (sentenza del 12 luglio 2012, HIT e HIT LARIX, C-176/11, punto 25 e giurisprudenza citata).

29 Di conseguenza, come riconosce la Corte nella propria giurisprudenza, uno Stato membro che intenda assicurare un livello di tutela particolarmente elevato può legittimamente ritenere che soltanto la concessione di diritti esclusivi ad un organismo unico soggetto ad uno stretto controllo da parte delle autorità pubbliche sia idonea a consentire a queste ultime di governare i rischi connessi al settore dei giochi d'azzardo e di perseguire gli obiettivi della prevenzione dell'incitamento a spese eccessive legate al gioco e della lotta alla dipendenza dal gioco in modo sufficientemente efficace (v. sentenza del 30 giugno 2011, Zeturf, C-212/08, punto 41).

30 Sempreché rispettino il summenzionato requisito di proporzionalità, le autorità nazionali possono infatti ritenere che la circostanza che, nella loro qualità di controllore dell'organismo cui è affidato il monopolio, avranno a disposizione strumenti ulteriori, che consentiranno loro d'influire sul comportamento di tale organismo al di fuori dei meccanismi legali di regolamentazione e di vigilanza, sia tale da garantire loro un migliore controllo sull'offerta di giochi d'azzardo e migliori garanzie d'efficacia nell'attuazione della loro politica rispetto all'esercizio delle menzionate attività da parte di operatori privati in situazione di concorrenza, anche qualora questi ultimi fossero soggetti ad un sistema di autorizzazione e ad un regime di controllo e di sanzioni (sentenza Zeturf, cit., punto 42).

31 Per quanto concerne il primo obiettivo, consistente nel limitare l'offerta dei giochi d'azzardo, quale menzionato al punto 25 della presente sentenza, spetta ai giudici nazionali assicurarsi, tenendo conto in particolare delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui trattasi, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenza Garkalns, cit., punto 44 e giurisprudenza citata).

32 In tale contesto, il giudice del rinvio è legittimato, in particolare, a tener conto dei diversi elementi che caratterizzano il quadro normativo dell'OPAP e il modo in cui tale organismo funziona nella pratica, così come tali elementi sono stati presentati nella decisione di rinvio, come il fatto che l'OPAP disporrebbe di determinati diritti e privilegi relativi alla pubblicità effettuata per i giochi d'azzardo che esso organizza o, ancora, la circostanza che la scommessa massima sarebbe fissata per schedina e non per giocatore. Spetta tuttavia a detto giudice determinare se siffatti elementi e qualsiasi altro che possa risultare pertinente a tal fine consentano di concludere che la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali non soddisfa i requisiti richiamati al punto precedente della presente sentenza.

33 Quanto al secondo obiettivo, concernente la lotta alla criminalità connessa ai giochi d'azzardo, al giudice del rinvio spetta anche verificare, segnatamente in base all'evoluzione del mercato dei giochi d'azzardo a livello nazionale, se il controllo statale a cui le attività dell'impresa che ha il monopolio sono soggette sia effettivamente attuato perseguendo in modo coerente e sistematico gli obiettivi ai quali mira l'instaurazione del sistema di esclusiva a favore di una simile impresa (v., in tal senso, sentenza Zeturf, cit., punto 62 e giurisprudenza citata).

34 A tal proposito, si deve ricordare che l'efficacia di tale controllo statale deve essere valutata dal giudice del rinvio tenendo conto del fatto che una misura tanto restrittiva come un monopolio deve, tra l'altro, essere soggetta ad uno stretto controllo ad opera delle autorità pubbliche (v., in tal senso, sentenza Zeturf, cit., punto 58).

35 Infatti, sebbene alcuni degli elementi presentati nella decisione di rinvio, segnatamente il fatto che l'OPAP sia una società per azioni quotata in Borsa e la valutazione secondo cui l'OPAP sarebbe soggetto a vigilanza solo superficiale dello Stato greco, sembrino suggerire che i requisiti indicati nei punti 33 e 34 della presente sentenza potrebbero non essere soddisfatti, spetta tuttavia al giudice del rinvio valutare se ciò avvenga nel caso di specie, tenendo conto di detti elementi e di qualsiasi altro che possa risultare pertinente in tale prospettiva.

36 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che concede un diritto esclusivo avente ad oggetto lo svolgimento, la gestione, l'organizzazione e il funzionamento dei giochi d'azzardo ad un organismo unico, qualora, da un lato, tale normativa non risponda realmente all'intento di ridurre le occasioni di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico e, dall'altro, non sia garantito uno stretto controllo da parte delle autorità pubbliche sull'espansione del settore dei giochi d'azzardo, soltanto nella misura necessaria alla lotta alla criminalità connessa a tali giochi, circostanze queste che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulla prima e sulla seconda parte della terza questione

37 Con la prima parte della terza questione, il giudice del rinvio desidera in sostanza sapere se, in caso di incompatibilità della normativa nazionale in materia di organizzazione di giochi d'azzardo con le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento, le autorità nazionali possano astenersi, nel corso di un periodo transitorio, dall'esaminare le domande, quali quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, riguardanti la concessione di autorizzazioni nel settore dei giochi d'azzardo.

38 Al riguardo la Corte ha già dichiarato che, per effetto del primato del diritto dell'Unione direttamente applicabile, una normativa nazionale riguardante un monopolio pubblico nel settore dei giochi d'azzardo che, secondo quanto accertato da un giudice nazionale, comporti restrizioni incompatibili con la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, non contribuendo dette restrizioni a

limitare le attività di scommesse in maniera coerente e sistematica, non può continuare ad applicarsi per un periodo transitorio (sentenza dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, Racc. pag. I-8015, punto 69).

39 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima parte della terza questione dichiarando che, in caso di incompatibilità della normativa nazionale in materia di organizzazione di giochi d'azzardo con le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento, le autorità nazionali non possono astenersi, nel corso di un periodo transitorio, dall'esaminare le domande, quali quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, riguardanti la concessione di autorizzazioni nel settore dei giochi d'azzardo.

40 In considerazione della risposta data alla prima parte della terza questione, non è necessario esaminare la seconda parte di quest'ultima.

Sulla terza parte della terza questione

41 Secondo la terza parte della terza questione, il giudice del rinvio desidera in sostanza sapere, tenuto conto delle risposte fornite alle questioni precedenti, quali siano i criteri in base ai quali le autorità nazionali competenti devono esaminare le domande di autorizzazione, come quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, e quali siano le conseguenze da trarre da un eventuale rifiuto di concedere un periodo transitorio per quanto concerne l'esito del procedimento di esame di siffatte domande di autorizzazione.

42 È vero che dal punto 38 della presente sentenza risulta che il principio del primato del diritto dell'Unione direttamente applicabile osta alla concessione, nella fattispecie, di un periodo transitorio.

43 Tuttavia, resta da determinare se l'eventuale constatazione dell'incompatibilità della normativa nazionale di cui trattasi con gli articoli 43 CE e 49 CE, unita ad un rifiuto di concedere un periodo transitorio, impongano alle autorità nazionali di rilasciare le autorizzazioni richieste, come quelle in oggetto nei procedimenti principali, al termine del procedimento di esame.

44 In proposito va rammentato che, nel particolare settore dell'organizzazione dei giochi d'azzardo, le autorità nazionali dispongono di un potere discrezionale sufficiente per determinare quali siano le esigenze da soddisfare in materia di tutela del consumatore e dell'ordine sociale e che, a condizione che i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte siano a loro volta osservati, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose (v. sentenza Garkalns, cit., punto 38 e giurisprudenza citata).

45 È altresì pacifico che, a differenza di quanto avviene nel caso dell'instaurazione di una concorrenza libera e non falsata all'interno di un mercato tradizionale, l'applicazione di una siffatta concorrenza nel mercato alquanto specifico dei giochi d'azzardo, ossia tra più operatori che siano autorizzati a gestire gli stessi giochi d'azzardo, può comportare un effetto pregiudizievole dovuto al fatto che tali operatori sarebbero indotti a competere sul piano dell'inventiva per rendere la loro offerta più attraente di quella dei loro concorrenti, con conseguente aumento delle spese dei consumatori legate al gioco nonché dei rischi di dipendenza di questi ultimi (v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Racc. pag. I-4695, punto 58).

46 Si deve dunque constatare che il rifiuto di concedere un periodo transitorio in caso di incompatibilità della normativa nazionale con gli articoli 43 CE e 49 CE non comporta necessariamente l'obbligo dello Stato membro interessato di liberalizzare il mercato dei giochi d'azzardo, se dovesse ritenere che una liberalizzazione siffatta non sia compatibile con il livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale

che tale Stato membro intende assicurare. Infatti, allo stato attuale del diritto dell'Unione, resta aperta agli Stati membri la facoltà di riformare il monopolio esistente al fine di renderlo compatibile con le disposizioni del Trattato, assoggettandolo, in particolare, ad un effettivo e stretto controllo da parte delle autorità pubbliche.

47 In ogni caso, se lo Stato membro interessato dovesse ritenere che una riforma del monopolio esistente al fine di renderlo compatibile con le disposizioni del Trattato non sia prospettabile e che la liberalizzazione del mercato dei giochi d'azzardo meglio si addica al livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che intende assicurare, esso sarà tenuto a rispettare le norme fondamentali dei trattati, in particolare gli articoli 43 CE e 49 CE, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione a motivo della cittadinanza, nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva (v., in tal senso, sentenza Costa e Cifone, cit., punto 54 e giurisprudenza citata). In un caso del genere, l'istituzione in tale Stato membro di un regime di previa autorizzazione amministrativa per quanto riguarda l'offerta di alcuni tipi di giochi d'azzardo deve essere fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali entro limiti idonei ad evitarne un utilizzo arbitrario (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Racc. pag. I-8149, punto 90, nonché Costa e Cifone, cit., punto 56 e giurisprudenza citata).

48 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla terza parte della terza questione dichiarando che, in circostanze quali quelle dei procedimenti principali, le autorità nazionali competenti possono valutare le richieste di autorizzazione all'organizzazione di giochi d'azzardo che vengono loro presentate in funzione del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che esse intendono garantire, purché sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori.

Sulle spese

49 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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:

1) **Gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che concede un diritto esclusivo avente ad oggetto lo svolgimento, la gestione, l'organizzazione e il funzionamento dei giochi d'azzardo ad un organismo unico, qualora, da un lato, tale normativa non risponda realmente all'intento di ridurre le occasioni di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico e, dall'altro, non sia garantito uno stretto controllo da parte delle autorità pubbliche sull'espansione del settore dei giochi d'azzardo, soltanto nella misura necessaria alla lotta alla criminalità connessa a tali giochi, circostanze queste che spetta al giudice del rinvio verificare.**

2) **In caso di incompatibilità della normativa nazionale in materia di organizzazione di giochi d'azzardo con le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento, le autorità nazionali non possono astenersi, nel corso di un periodo transitorio, dall'esaminare le domande, quali quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, riguardanti la concessione di autorizzazioni nel settore dei giochi d'azzardo.**

3) In circostanze quali quelle dei procedimenti principali, le autorità nazionali competenti possono valutare le domande di autorizzazione all'organizzazione di giochi d'azzardo che vengono loro presentate in funzione del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che esse intendono garantire, purché sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori.

Firme