CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PAOLO MENGOZZI presentate il 4 marzo 2010[1]

I — Introduzione

1. In un settore non armonizzato come quello dei giochi, nel quale ciascuno degli Stati membri mantiene una regolamentazione diversa, il cui unico elemento comune è l'esistenza di misure volte a controllare lo sviluppo dell'attività, la grande sfida che il giudice comunitario si trova ad affrontare è quella di trovare un terreno comune che consenta un certo rispetto delle libertà consacrate dal Trattato FUE.

2. L'impatto delle nuove tecnologie rende questo problema giuridico molto più complesso. Grazie ai nuovi mezzi di comunicazione, gli amanti del gioco non devono più recarsi in un casinò o in una sala giochi, in quanto hanno la possibilità di giocare dal proprio domicilio, via Internet o addirittura tramite il proprio cellulare. Per di più, questo tipo di giochi on line non conosce frontiere. I giocatori non dispongono più dei soli giochi d'azzardo offerti nel loro Stato membro, in quanto possono accedere anche ad operatori stranieri, alcuni dei quali stabiliti nell'Unione europea ed altri al di fuori di essa. Il problema del gioco transfrontaliero è di grande attualità, e gli operatori che offrono i loro servizi via Internet non sanno esattamente se lo Stato membro di destinazione abbia o no il diritto di vietare le loro attività.

3. Ma i problemi non si limitano al dominio dei giochi on line. L'esistenza di un monopolio di Stato per certi giochi d'azzardo o le restrizioni al rilascio di licenze possono anche pregiudicare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Di conseguenza, la questione che si presenta nuovamente alla Corte è quella dell'eventuale giustificazione di siffatti regimi restrittivi.

4. Lo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo del Land Schleswig-Holstein) (Germania) presenta alla Corte alcune di tali questioni sulla scia della nuova normativa adottata dai Länder per le lotterie e le scommesse sportive a seguito della sentenza del

1 — Lingua originale: il francese.

Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) del 28 marzo 2006 [2].

5. La fattispecie in esame presenta un evidente legame con le cause riunite Stoß e a. [3], sebbene queste si inscrivano nel contesto della normativa nazionale anteriore alla sentenza sopra citata. La somiglianza delle questioni sollevate in queste cause e l'anelito di economia procedurale che deve sempre guidarci mi spingono pertanto a rinviare, per un buon numero di elementi della presente causa, alla più dettagliata esposizione contenuta nelle conclusioni da me presentate nelle cause riunite Stoß e a.

II — Contesto giuridico

A — *La normativa dell'Unione*

6. Il settore dei giochi d'azzardo non ha, fino ad oggi, mai costituito l'oggetto di un'armonizzazione nell'ambito del diritto dell'Unione. La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno [4], li esclude esplicitamente dal proprio ambito di applicazione. L'art. 2, n. 2, lett. h), di tale direttiva così dispone:

«La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

(…)

h) le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse».

7. Questa assenza di norme derivate implica l'obbligo di ricorrere al diritto primario e, segnatamente, per quanto riguarda la fattispecie in esame, all'art. 49 CE, il quale enuncia, al primo comma, che «le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione».

2 — BVerfG, 1 BvR 1054/01.

3 — Cause riunite C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, pendenti dinanzi alla Corte, per le quali ho presentato le mie conclusioni in data odierna.

4 — GU L 376, pag. 36.

B — *La normativa tedesca*

8. In Germania, le competenze in materia di giochi sono ripartite tra lo Stato federale e i Länder. Nella maggior parte dei Länder esiste un monopolio regionale per l'organizzazione di scommesse sportive e di lotterie, mentre la gestione delle macchine da gioco automatiche e dei casinò è affidata ad operatori privati debitamente autorizzati.

1. Il diritto federale

9. L'art. 284 del codice penale tedesco (Strafgesetzbuch; in prosieguo: il «StGB») recita:

«(1) Chiunque, senza autorizzazione amministrativa, organizza o tiene pubblicamente un gioco d'azzardo o mette a disposizione le attrezzature necessarie a tale scopo è punito con la reclusione fino a due anni o con una multa.

(...)

(3) Chiunque agisca nelle ipotesi di cui al paragrafo 1

1. in forma professionalmente organizzata

(...)

(...) è punito con la reclusione da tre mesi a cinque anni.

(...)».

10. La competenza a determinare le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni previste dall'art. 284 StGB spetta ai Länder, fatta eccezione per le scommesse relative ai concorsi ippici ufficiali e per le macchine da gioco automatiche. L'organizzazione delle prime può essere autorizzata ai sensi della Legge per la disciplina delle scommesse sulle corse e delle lotterie (Rennwett- und Lotteriegesetz; in prosieguo: il «RWLG»), mentre l'installazione e la gestione delle seconde può esserlo a norma del Codice relativo all'esercizio delle professioni artigiane, commerciali e industriali (Gewerbeordnung; in prosieguo: la «GewO»).

11. Con riguardo all'autorizzazione relativa alle scommesse sulle corse dei cavalli, l'art. 1 del RWLG dispone:

«1. L'associazione che voglia gestire un'impresa di totalizzatori in occasione di corse di cavalli pubbliche o di altri concorsi ippici pubblici deve averne ottenuto l'autorizzazione dall'autorità competente ai sensi della normativa del Land.

(…)

3. L'autorizzazione può essere concessa solo ad associazioni che garantiscano di destinare i loro proventi esclusivamente allo sviluppo dell'allevamento dei cavalli nel Land».

12. L'art. 2, n. 1, del RWLG prevede quanto segue:

«Chiunque voglia, a titolo commerciale, concludere scommesse su concorsi ippici pubblici od operare come intermediario per siffatte scommesse (bookmaker) deve averne ottenuto l'autorizzazione dall'autorità competente ai sensi della normativa del Land».

2. La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 28 marzo 2006

13. Il 28 marzo 2006, il Bundesverfassungsgericht ha emesso una sentenza [5] con la quale ha dichiarato incompatibile con il diritto fondamentale alla libertà d'impresa, sancito dall'art. 12 della Costituzione, il monopolio sulle scommesse sportive esistente nel Land Baviera, in quanto la struttura giuridica, le modalità di commercializzazione e la presentazione di questo monopolio non avrebbero avuto lo scopo di contribuire in modo coerente ed attivo all'obiettivo del contenimento della passione per il gioco e della lotta alla dipendenza.

14. La citata sentenza, che riguardava il Land Baviera, può nondimeno essere estesa anche ai monopoli sulle scommesse sportive, dotati delle stesse caratteristiche, esistenti in altri Länder. Il giudice costituzionale ha concesso ai legislatori competenti un periodo di transizione, con scadenza il 31 dicembre 2007, per procedere ad una ristrutturazione del monopolio in questione, al fine di introdurre un minimo di coerenza con l'obiettivo consistente nella lotta alla dipendenza dal gioco [6].

3. La normativa dei Länder

a) Il GlüStV

15. Il Trattato tra i Länder federali sui giochi d'azzardo in Germania (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland; in prosieguo: il «GlüStV»), applicabile con decorrenza dal 1º gennaio 2008, costituisce il nuovo quadro uniforme creato dai Länder

5 — Cit. supra.

6 — BVerfG, 1 BvR 1054/01, punti 148 e segg., nei quali questo giudice precisa le condizioni richieste per allineare – dal punto di vista normativo e organizzativo – il monopolio sulle scommesse con la Costituzione.

per disciplinare il settore a seguito della citata sentenza del Bundesverfassungsgericht [7].

16. L'art. 1 del GlüStV enuncia gli obiettivi di questo accordo concluso tra i Länder:

«1. prevenire la dipendenza dai giochi d'azzardo e dalle scommesse e creare le condizioni per lottare efficacemente contro di essa,

2. limitare l'offerta di giochi d'azzardo e canalizzare in maniera organizzata e controllata il desiderio di gioco della popolazione, prevenendo segnatamente una deriva verso giochi d'azzardo non autorizzati,

3. garantire la tutela dei minori e dei giocatori,

4. assicurare il corretto svolgimento dei giochi d'azzardo e la tutela dei giocatori contro le operazioni fraudolente e contrastare la criminalità che accompagna o consegue ai giochi d'azzardo».

17. Ai sensi dell'art. 10 del GlüStV, al fine di conseguire questi obiettivi, «i Länder hanno l'obbligo, in via di tutela dell'ordine collettivo, di garantire un'offerta sufficiente di giochi d'azzardo» (paragrafo 1) e possono adempiere a tale compito «in prima persona, oppure tramite persone giuridiche di diritto pubblico, od anche attraverso società di diritto privato in cui persone giuridiche di diritto pubblico detengano direttamente o indirettamente una partecipazione determinante» (paragrafo 2).

18. L'art. 4 del GlüStV prescrive che per l'organizzazione o l'intermediazione dei giochi d'azzardo pubblici è necessaria l'autorizzazione dell'autorità competente del Land di cui trattasi (paragrafo 1). L'autorizzazione deve essere negata ove l'organizzazione o l'intermediazione sia contraria agli obiettivi di cui al paragrafo 1, e in ogni caso non sussiste un diritto ad ottenere tale autorizzazione (paragrafo 2).

19. Questo stesso articolo vieta qualsiasi organizzazione o intermediazione di giochi d'azzardo pubblici su Internet (paragrafo 4). Tuttavia, l'art. 25 del GlüStV, che contiene una serie di disposizioni transitorie, prevede che i Länder possano autorizzare, per un periodo massimo di un anno dall'entrata in vigore di tale trattato, l'organizzazione o l'intermediazione di lotterie su Internet, ove non sussistano motivi ostativi e siano rispettati taluni requisiti supplementari (segnatamente: garanzia di esclusione dei minori e dei giocatori

7 — Il GlüStV sostituisce il Trattato tra i Länder federali sulle lotterie in Germania (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland; in prosieguo: il «LottStV»), che era entrato in vigore il 1° luglio 2004.

interdetti al gioco, limitazione delle puntate a EUR 1 000 mensili, divieto di credito e di partecipazione interattiva con pubblicazione dei risultati in tempo reale).

b) La regolamentazione del Land Schleswig-Holstein

20. La legge del Land Schleswig-Holstein per l'attuazione del GlüStV (Gesetz des Landes Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland; in prosieguo: il «GlüStV AG»), del 13 dicembre 2007, si applica all'organizzazione, alla gestione nonché all'intermediazione di lotterie e scommesse sportive, ma non alla gestione o intermediazione di scommesse effettuate in occasione di corse di cavalli pubbliche (art. 3). Ai sensi dell'art. 4, n. 2, del GlüStV AG, il Land svolge questa funzione attraverso la NordwestLotto Schleswig Holstein GmbH & Co. KG.

III — La controversia nella causa principale e le questioni pregiudiziali

21. La società Carmen Media Group Ltd (in prosieguo: la «Carmen Media») ha ottenuto dal governo di Gibilterra, dove essa è stabilita, una licenza di gioco extraterritoriale, limitata al «remote gambling/fixed-odds bets for offshore bookmaking», che dunque l'autorizzava ad organizzare scommesse soltanto al di fuori del territorio di Gibilterra.

22. La Carmen Media intendeva offrire scommesse sportive in Germania tramite Internet ed ha pertanto chiesto al Land Schleswig-Holstein, con lettera 10 febbraio 2006, di dichiarare la liceità della suddetta attività, in forza della licenza di cui essa era titolare a Gibilterra, o, in subordine, di rilasciarle un'autorizzazione secondo il diritto nazionale.

23. Di fronte al rigetto della sua domanda, il 30 giugno 2006 la Carmen Media ha presentato un ricorso dinanzi allo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, facendo valere che il monopolio statale in materia di scommesse sportive è contrario al diritto dell'Unione in quanto incompatibile con la libera prestazione dei servizi sancita dall'art. 49 CE.

24. Nell'ordinanza di rinvio, lo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht espone i forti dubbi che nutre in merito alla compatibilità della normativa tedesca sul gioco con il diritto comunitario e presenta alla Corte, ai

sensi dell'art. 234 CE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che l'invocabilità della libera prestazione dei servizi presuppone che il fornitore dei servizi sia legittimato, secondo le disposizioni dello Stato membro in cui egli è stabilito, ad effettuare la prestazione anche in tale Stato (nel presente caso: limitazione della licenza di gioco d'azzardo di Gibilterra all'"offshore bookmaking").

2) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad un monopolio di Stato nazionale sull'organizzazione di scommesse sportive e lotterie (presentanti un potenziale di rischio non scarso) motivato soprattutto con la necessità di contrastare i rischi di dipendenza dal gioco, qualora nello Stato membro in questione possano essere offerti, da parte di prestatori di servizi privati, altri giochi d'azzardo comportanti un elevato potenziale di rischio di dipendenza e le differenti discipline normative in materia di scommesse sportive e lotterie, da un lato, e di giochi d'azzardo di altro tipo, dall'altro, siano fondate sulla diversa competenza legislativa dei Länder e dello Stato federale.

In caso di soluzione affermativa del quesito sub 2):

3) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che rimetta alla discrezionalità dell'autorità preposta la scelta relativa al rilascio di una licenza per l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo, anche nel caso in cui i presupposti per la concessione del provvedimento fissati dalla legge risultino soddisfatti.

4) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che vieti l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo pubblici su Internet, soprattutto nel caso in cui contemporaneamente – seppure solo per un periodo transitorio di un anno – l'organizzazione e l'intermediazione degli stessi su Internet siano permesse, nel rispetto delle disposizioni a tutela dei minori e dei giocatori, al fine di accordare una compensazione per motivi di proporzionalità segnatamente a favore di due intermediari di gioco professionali, sino a quel momento operanti solo su Internet, in modo da consentirne il passaggio ai canali di distribuzione ammessi dal Trattato tra i Länder federali».

IV — Il procedimento dinanzi alla Corte

25. La domanda di decisione pregiudiziale è stata depositata nella cancelleria della Corte l'8 febbraio 2008.

26. La ricorrente (Carmen Media) e il convenuto (Land Schleswig-Holstein) nel procedimento principale, nonché i governi tedesco, austriaco, belga, spagnolo, greco, olandese e norvegese e la Commissione delle Comunità europee hanno depositato osservazioni scritte.

27. All'udienza, svoltasi l'8 dicembre 2009, hanno formulato osservazioni orali i rappresentanti della Carmen Media, del Land Schleswig-Holstein e dell'Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, i governi tedesco, belga, greco, italiano, portoghese e norvegese, nonché la Commissione.

V — Analisi della prima questione pregiudiziale

28. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio domanda alla Corte se l'art. 49 CE esiga, perché possa invocarsi il diritto alla libera prestazione dei servizi, che il prestatore sia legittimato, secondo le disposizioni dello Stato membro in cui è stabilito, ad esercitare la propria attività anche in questo Stato.

29. Il dubbio sorge a motivo del fatto che l'impresa Carmen Media avrebbe ottenuto dalle autorità di Gibilterra, dove essa ha sede, una licenza per giochi d'azzardo limitata all'«offshore bookmaking», ossia una licenza extraterritoriale, che le consentirebbe di organizzare scommesse non già nel territorio di Gibilterra, bensì unicamente – almeno in teoria – all'estero.

30. Interrogato su questo punto nel corso dell'udienza, il rappresentante della Carmen Media ha negato che la società fosse assoggettata, all'epoca dei fatti di causa, al divieto di organizzare giochi d'azzardo a Gibilterra. Orbene, dal suo intervento scritto risulta chiaramente che tale restrizione sussisteva, se non in forma di un divieto in senso stretto, sicuramente in quella di una limitazione del suo campo d'azione [8].

31. Nella stessa memoria, la Carmen Media precisa che tale restrizione [9] era dovuta esclusivamente a motivi fiscali, e per la precisione al fatto che essa aveva optato per un regime fiscale particolarmente vantaggioso (il c.d. «statuto di società esente»), subordinato alla condizione di «non intrattanere alcuna relazione commerciale con soggetti stabiliti a Gibilterra» [10]. Essa afferma anche che questa restrizione non mirava a proteggere i cittadini di Gibilterra dall'offerta degli operatori di giochi d'azzardo e che la sua soppressione sarebbe stata possibile senza che fosse necessario avviare una nuova procedura

8 — «La licenza rilasciata a Gibilterra per l'organizzazione di scommesse sportive via Internet era inizialmente limitata (…) a offerte proposte al di fuori di Gibilterra» (memoria di intervento della Carmen Media, punto 11).

9 — Regime che, in ogni caso, sarebbe venuto meno nel 2006.

10 — Sezione 3, lett. c), dell'ordinanza del 1983 sulle imprese (fiscalità e concessioni).

di autorizzazione, anche se, per ottenerla, la Carmen Media avrebbe dovuto rinunciare al suo speciale statuto fiscale.

32. Il giudice del rinvio cerca di stabilire se, in virtù dell'art. 49 CE, un'autorizzazione di questo tipo abilitasse la Carmen Media a svolgere la sua attività nel territorio tedesco senza bisogno di ottenere una nuova licenza dalle autorità del Land interessato, oppure se il fatto di non poter organizzare giochi nel proprio luogo di origine impedisse l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco.

33. Il riconoscimento reciproco è uno strumento che mira a garantire agli operatori l'accesso al mercato in tutti gli Stati membri, anche nei settori dove esistono differenze importanti nelle normative [11]. Secondo la giurisprudenza, per conseguire questo obiettivo occorre trovare un equilibrio tra le esigenze dei diversi Stati membri interessati, in modo che lo Stato membro in cui è prestato il servizio non possa raddoppiare i controlli e le condizioni già imposti nello Stato membro di origine del prestatore dei servizi.

34. È quanto emerge dalla sentenza 17 dicembre 1981, Webb [12], in cui la Corte ha dichiarato, al punto 17, che «la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dal pubblico interesse (...), nella misura in cui tale interesse non risulti garantito dalle norme alle quali il prestatore di servizi è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito» [13].

35. Nel contesto del riconoscimento reciproco, questa affermazione presuppone che lo Stato membro di destinazione possa imporre, alla luce di un determinato interesse pubblico [14], l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per la prestazione dei servizi, e che però esso debba considerare appropriata la licenza rilasciata dalle autorità di un altro Stato membro, ove questa garantisca il soddisfacimento delle condizioni oggettivamente necessarie per il conseguimento del medesimo obiettivo di pubblico interesse. In definitiva, se l'esigenza di una previa autorizzazione è legittima sotto il profilo comunitario (qualora essa possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza, da un motivo di pubblico interesse), essa lo è anche nei confronti di un'impresa stabilita in un altro Stato membro, purché questa non si sia già conformata in tale Stato

11 — Amstrong, K. A., «Mutual Recognition», in *The Law of the single European Market: Unpacking the premises*, sotto la direzione di Barnard, C., e Scott, J., Hart Publishing, 2002, pag. 230.

12 — Causa 279/80 (Racc. pag. 3305).

13 — V., in tal senso, sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. pag. I-4221, punto 15); 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst (Racc. pag. I-3803, punto 16); 28 marzo 1996, causa C-272/94, Guiot (Racc. pag. I-1905, punto 11); 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a. (Racc. pag. I-8453, punto 34), nonché 15 marzo 2001, causa C-165/98, Mazzoleni e ISA (Racc. pag. I-2189, punto 25).

14 — Ad esempio, la tutela dei consumatori o la lotta contro la criminalità in un determinato settore.

di stabilimento alle menzionate condizioni finalizzate al medesimo obiettivo.

36. È difficile che una licenza extraterritoriale, come quella in causa nel procedimento principale, possa soddisfare siffatte condizioni. Dato che le stesse autorità dello Stato membro d'origine non consentono l'esercizio di questa attività nel loro territorio nazionale, viene automaticamente meno anche l'idea secondo cui, in virtù del loro intervento, sia sufficientemente tutelato l'interesse pubblico che preoccupa un altro Stato membro. Il riconoscimento reciproco è possibile solo se lo Stato membro d'origine ha proceduto a controlli analoghi a quelli richiesti nello Stato membro di destinazione.

37. Ne consegue che la libera prestazione dei servizi è invocabile solo quando l'attività in questione può essere legittimamente prestata nello Stato membro di stabilimento.

38. Questa idea è stata espressamente accolta dalla giurisprudenza della Corte relativa alla libera prestazione dei servizi, nella quale si è precisato che costituiscono restrizioni all'art. 49 CE non soltanto quelle che comportano discriminazioni fondate sulla nazionalità, ma anche quelle che, pur senza essere discriminatorie, sono tali «da vietare, da ostacolare o da rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro *ove fornisce legittimamente servizi analoghi*» [15].

39. In opposizione a questa tesi, la Commissione invoca la sentenza 30 settembre 2003, Inspire Art Ltd [16], in cui la Corte ha dichiarato che il fatto che una società non eserciti alcuna attività nello Stato membro in cui essa ha la sede, e svolga invece le sue attività unicamente o principalmente nello Stato membro in cui è stabilita la sua succursale, non è sufficiente per rifiutare a tale società l'applicazione delle disposizioni comunitarie relative al diritto di stabilimento [17].

40. A mio avviso, non è pertinente invocare questa sentenza, in quanto i criteri sono differenti quando in gioco è la libera prestazione dei servizi. Del resto, la Corte opera una chiara distinzione a questo riguardo tra le due libertà e si mostra più restrittiva per quanto riguarda la libertà di stabilimento. È per questo che nella sentenza Säger, sopra citata, essa ha statuito che «uno Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul suo territorio all'osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento» (punto 13), mentre la restrizione alla libera prestazione dei servizi, consistente in un'autorizzazione amministrativa nazionale, può essere giustificata da motivi di pubblico interesse (punti 14 e 15).

15 — Il corsivo è mio. V., in tal senso, sentenze Säger, cit. (punto 12); Guiot, cit. (punto 10), e 12 dicembre 1996, causa C-3/95, Reisebüro Broede (Racc. pag. I-6511, punto 25).

16 — Causa C-167/01 (Racc. pag. I-10155).

17 — Punto 139.

41. Di conseguenza, un'impresa può fissare la propria sede in uno Stato membro A, dotato di disposizioni di diritto societario meno restrittive, e svolgere tutte le sue attività in un altro Stato membro B, in forza del diritto di stabilimento sancito dal Trattato (art. 43 CE). Tuttavia, sotto il profilo della libera prestazione dei servizi, la situazione è diversa, e non si può in alcun caso desumere dalla citata sentenza Inspire Art che l'impresa in questione possa operare senza autorizzazione sul mercato dello Stato membro B per la sola ragione di essere stabilita nello Stato membro A, e nonostante il fatto che le autorità di quest'ultimo Stato non le consentano di prestare il medesimo servizio nel suo territorio.

42. A mio avviso, questa conclusione non può essere invalidata neppure invocando la sentenza 5 giugno 1997, VT4 [18], in cui la Corte ha dichiarato, al punto 22, che «il Trattato non vieta ad un'impresa di esercitare la libera prestazione di servizi qualora [essa] non offra servizi nello Stato membro nel quale è stabilita» [19]. Nel caso di specie, l'elemento importante non è tanto il fatto che la Carmen Media non offrisse il servizio di organizzazione di scommesse nel territorio del suo Stato membro di stabilimento (ciò che, di per sé, non costituirebbe un ostacolo ad invocare la libera prestazione dei servizi, in conformità della giurisprudenza sopra citata), quanto piuttosto che essa non potesse farlo, per il motivo che possedeva una licenza di natura semplicemente extraterritoriale o «off-shore».

43. Il fatto che tale restrizione fosse dovuta alla scelta volontaria operata dalla Carmen Media per beneficiare di un regime fiscale più vantaggioso non cambia nulla quanto alla circostanza che essa, quando ha chiesto di essere riconosciuta come legittimo operatore nel settore dei giochi in Germania, disponeva soltanto di un'autorizzazione che non le consentiva di prestare questo stesso servizio nel suo paese d'origine. Inoltre, anche se l'impresa avrebbe potuto ottenere questa autorizzazione per operare a Gibilterra rinunciando semplicemente ai vantaggi fiscali di cui godeva, resta il fatto che essa ha scelto di mantenere tali vantaggi e, di conseguenza, di subire le restrizioni ad essi collegate.

44. Indipendentemente dalle ragioni – fiscali o di altra natura – che spingono uno Stato membro ad agire in questo modo, per quale motivo lo Stato membro che rilascia licenze extraterritoriali si accollerebbe l'obbligo di controllare sufficientemente la prestazione del servizio in questione? Perché gli Stati membri dovrebbero accettare un'autorizzazione che non è valida per coloro che l'hanno rilasciata?

45. Alla luce di queste circostanze, sembra legittimo pensare che le autorità di Gibilterra forse non hanno garantito controlli e condizioni che potessero rendere inutile l'intervento delle autorità tedesche. Il principio del riconoscimento reciproco implica che si riponga fiducia nel controllo che lo Stato di stabilimento esercita su un'impresa stabilita nel

18 — Causa C-56/96 (Racc. pag. I-3143).

19 — V., in tal senso, sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros (Racc. pag. I-1459, punto 27).

suo territorio. Tuttavia, se uno Stato membro ha concesso soltanto una licenza «off-shore», è lecito chiedersi se si debba avere fiducia nel suo controllo. Il controllo da parte delle autorità tedesche non è dunque superfluo, e il riconoscimento reciproco destinato ad evitare un doppio controllo non ha ragione di essere.

46. Una soluzione diversa potrebbe favorire, almeno in teoria, un abuso indesiderabile del mercato interno, come giustamente rilevato dal governo belga nella sua memoria di intervento. Certamente, la Corte valuta in maniera rigorosa questo tipo di abusi [20], ma è difficile ritenere che simili autorizzazioni extraterritoriali costituiscano un comportamento atto ad ingenerare fiducia reciproca tra gli Stati membri.

47. Per questi motivi, ritengo che, per poter invocare il diritto alla libera prestazione dei servizi, sia indispensabile che la licenza concessa dallo Stato membro di stabilimento autorizzi il prestatore a fornire il servizio in questione in questo Stato membro dove esso è stabilito.

48. Tuttavia, il problema non si pone in questi termini nel settore dei giochi d'azzardo, in quanto, come ho ampiamente chiarito nelle conclusioni che presento nelle cause riunite Stoß e a. [21], allo stato attuale del diritto dell'Unione il riconoscimento reciproco delle licenze in materia di gioco risulta impossibile da applicare. Tre circostanze mi suggeriscono questa conclusione.

49. In primo luogo, il funzionamento omogeneo di un sistema di riconoscimento reciproco delle licenze in materia di gioco risulta inconciliabile con la giurisprudenza della Corte che ammette chiaramente e risolutamente i monopoli ed altre restrizioni al numero degli operatori nel settore dei giochi d'azzardo, sempre che siano rispettate alcune condizioni [22]. Se uno Stato membro in cui è stato instaurato un monopolio in materia di gioco, rispettoso delle prescrizioni del Trattato, dovesse vedersi obbligato a prendere in considerazione le autorizzazioni rilasciate dagli altri Stati membri, la succitata giurisprudenza risulterebbe inapplicabile e svuotata di senso.

50. In secondo luogo, il riconoscimento reciproco sembra impossibile in mancanza di un'armonizzazione nel settore dei giochi, che non si profila nell'orizzonte immediato. Senza armonizzazione, l'applicazione della libera circolazione continuerà ad essere limitata, e il compito del giudice consiste appunto nel delimitare le restrizioni che, in questo settore

20 — Ad esempio, la sentenza Inspire Art, sopra citata, sulla libertà di stabilimento (punto 139).

21 — Paragrafi 90-105.

22 — Sentenze 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä e a. (Racc. pag. I-6067); 11 settembre 2003, causa C-6/01, Anomar e a. (Racc. pag. I-8621), nonché 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (Racc. pag. I-7633).

non armonizzato, sono conformi alle disposizioni del Trattato.

51. In terzo luogo, l'inesistenza di una cooperazione amministrativa sufficientemente organizzata rende difficoltosa l'istituzione di un sistema di riconoscimento reciproco in tale settore.

52. Di conseguenza, la prima questione sollevata dal giudice del rinvio si fonda su una premessa errata e sarebbe opportuno rispondervi respingendo la premessa principale, posto che le autorità tedesche non sono tenute, nelle circostanze di cui alla causa principale, a riconoscere una licenza di gioco concessa dalle autorità di un altro Stato membro, quali che siano le condizioni ad essa collegate.

VI — Analisi della seconda questione pregiudiziale

A — *Analisi mirata delle restrizioni in materia di gioco: rinvio alle conclusioni nelle cause riunite Stoß e a.*

53. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte se l'art. 49 CE osti ad un monopolio statale riguardante l'organizzazione di scommesse sportive e lotterie, istituito essenzialmente allo scopo di contrastare i rischi di dipendenza dal gioco, quando invece, nel medesimo Stato membro, possono essere offerti, da prestatori di servizi privati, altri giochi d'azzardo implicanti un elevato potenziale di rischio di dipendenza.

54. Tale questione è stata sollevata in termini identici nelle cause riunite Stoß e a., sopra menzionate. Per motivi di economia procedurale rinvio dunque, per l'essenziale, all'analisi svolta nelle mie conclusioni in quel contesto [23]. In quelle conclusioni osservo che, alla luce della copiosa giurisprudenza esistente in materia, l'esame delle normative che disciplinano i giochi negli Stati membri deve essere condotto secondo un'ottica settoriale, analizzando separatamente ciascuna restrizione e ciascun gioco. Di conseguenza, la natura legittima o illegittima rispetto al diritto dell'Unione della scelta monopolistica operata nei riguardi di alcuni giochi verrà stabilita alla luce del grado di coerenza di tale scelta rispetto all'obiettivo perseguito, nonché della sua natura discriminatoria o meno e della sua proporzionalità, ma in nessun caso può essere valutata in relazione alla scelta normativa operata nei confronti di altri giochi d'azzardo nello stesso Stato membro.

23 — Paragrafi 61-76.

55. Ad ogni modo, ed indipendemente dalla presente disamina, ritengo che la decisione legislativa di instaurare un monopolio su alcuni giochi e di lasciare gli altri nelle mani del settore privato non risulti a priori incoerente né con l'obiettivo di lotta alle frodi, né con quello di limitare le occasioni di gioco in uno Stato membro, purché le autorità pubbliche garantiscano un certo controllo sugli operatori e l'offerta di giochi sottoposti a monopolio sia inferiore a quella che potrebbe esistere con un fornitore privato [24]. Ove tali condizioni siano soddisfatte, le circostanze evocate non costituiscono un ostacolo ad una politica in materia di giochi coerente e sistematica nel senso precisato dalla giurisprudenza. Spetta al giudice nazionale verificare la presenza delle condizioni indicate.

B — *La struttura territoriale dello Stato non ha alcuna incidenza su questa valutazione*

56. La questione pregiudiziale dello Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht presenta, tuttavia, una differenza rispetto a quella sollevata tanto dal Verwaltungsgericht Gießen quanto dal Verwaltungsgericht Stuttgart, poiché l'odierno giudice del rinvio menziona anche l'incidenza che può avere sulla conclusione sopra raggiunta il fatto che la diversità dei regimi in materia di scommesse sportive e lotterie, da un lato, e di giochi d'azzardo di altro tipo, dall'altro, sia riconducibile alle diverse competenze legislative dei Länder e dello Stato federale.

57. Da una giurisprudenza costante emerge che gli Stati membri non possono eccepire disposizioni, prassi o situazioni del loro ordinamento giuridico interno per giustificare, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, una violazione del diritto dell'Unione [25], né possono, nel caso di danni causati a singoli per l'inosservanza del diritto dell'Unione, sottrarsi alla propria responsabilità facendo valere la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti territoriali esistenti nel proprio ordinamento giuridico interno [26]. La responsabilità di uno Stato, come entità unitaria, sussiste indipendentemente dall'organo all'origine della violazione, anche se si tratta di un'«istituzione costituzionalmente indipendente» [27].

58. A mio avviso, questa giurisprudenza risulta parimenti applicabile ad un caso come quello in esame, in cui la questione esaminata

24 — Paragrafo 74 delle mie conclusioni nelle cause riunite Stoß e a., sopra citate.

25 — V. sentenze 15 dicembre 1982, causa 160/82, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 4637, punto 4); 5 giugno 1984, causa 280/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 2361, punto 4); 28 marzo 1985, causa 215/83, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1039, punto 25); 15 ottobre 1998, causa C-326/97, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-6107, punto 7), e 28 maggio 1998, causa C-298/97, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-3301, punto 14).

26 — Sentenza 1° giugno 1999, causa C-302/97, Konle (Racc. pag. I-3099, punto 62).

27 — Sentenza 5 maggio 1970, causa 77/69, Commissione/Belgio (Racc. pag. 237, punto 15).

impone di stabilire se una politica nazionale e la corrispondente legislazione violino le disposizioni del Trattato in materia di libertà. Di conseguenza, ritengo che la ripartizione territoriale delle competenze in seno ad uno Stato non debba avere alcuna incidenza sulla valutazione della compatibilità di una normativa nazionale con il diritto dell'Unione.

59. La complessità della struttura territoriale interna di uno Stato membro, e segnatamente la ripartizione delle competenze in una stessa materia tra due enti territoriali diversi (nel caso di specie, lo Stato federale e i Länder), di per sé non pregiudica la coerenza della politica nazionale oggetto dell'analisi (che deve essere esaminata a livello nazionale), ma non può, per contro, servire da scusa per eventuali incoerenze o per un'eventuale discriminazione [28].

VII — Analisi della terza questione pregiudiziale

60. Con la sua terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte se l'art. 49 CE osti ad una normativa nazionale che rimetta alla discrezionalità dell'autorità preposta la scelta relativa al rilascio di una licenza per l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo, anche nel caso in cui i presupposti per la concessione del provvedimento fissati dalla legge risultino soddisfatti.

61. Il giudice del rinvio ritiene che tale questione risulterà pertinente solo nell'ipotesi in cui il sistema tedesco di monopolio venga considerato contrario al Trattato. A mio giudizio, però, la questione è pertinente anche se il giudice nazionale, seguendo i criteri delineati dalla sentenza della Corte, si trovasse a dichiarare che la coesistenza di un monopolio per alcuni giochi e della gestione di operatori privati per altri giochi non è contraria al Trattato. In questo caso, la procedura di autorizzazione sarebbe applicabile a questi ultimi.

62. Il regime di previa autorizzazione amministrativa costituisce anche una restrizione alle libertà di circolazione, la quale può essere giustificata purché non sia discriminatoria, miri a garantire il conseguimento di un obiettivo di pubblico interesse e sia altresì idonea a perseguirlo e proporzionata ad esso [29].

28 — V., in tal senso, sentenza 16 luglio 2009, causa C-428/07, Horvath (Racc. pag. I-6355, punti 47-58).

29 — V. sentenze 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a. (Racc. pag. I-13031, punto 65); 13 novembre 2003, causa C-42/02, Lindman (Racc. pag. I-13519, punto 29); 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a. (Racc. pag. I-1891, punto 49), e Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit. (punto 60).

63. Nondimeno, conformemente ad una giurisprudenza costante, a questi criteri occorre aggiungerne altri, intesi ad evitare che tale autorizzazione, ove implicante l'assoggettamento della libertà in parola alla discrezione dell'amministrazione, renda tale libertà illusoria [30].

64. In questo senso, la Corte ha dichiarato che, perché un regime di previa autorizzazione amministrativa in deroga alle libertà fondamentali sia giustificato, esso deve, da un lato, essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali affinché esso non sia usato in modo arbitrario, e, dall'altro, basarsi su un sistema procedurale di facile accesso e tale da garantire agli interessati che la loro domanda sarà trattata entro un termine ragionevole ed in modo oggettivo ed imparziale, dovendo inoltre eventuali dinieghi di autorizzazione poter essere contestati nell'ambito di un ricorso giurisdizionale [31].

65. I poteri dell'amministrazione devono pertanto essere assoggettati a taluni limiti, che evitino una loro utilizzazione abusiva, ma il giudice comunitario non esige che la facoltà di autorizzazione sia completamente disciplinata. In caso contrario, non potrebbe concretizzarsi la restrizione del numero degli operatori, a volte consentita dalla giurisprudenza [32], e potrebbe persino essere pregiudicata la realizzazione degli obiettivi di pubblico interesse che giustificano la restrizione alla libera prestazione dei servizi [33].

66. Di conseguenza, sempre che la procedura stabilita sia oggettiva, trasparente e non discriminatoria e che la decisione adottata possa costituire l'oggetto di un ricorso, l'amministrazione può riservarsi un certo margine di discrezionalità, al fine di trovare la soluzione più idonea a ciascuna situazione. Questo è il motivo per cui l'art. 4, n. 2, GlüStV precisa che non esiste un diritto soggettivo perfetto all'ottenimento dell'autorizzazione.

30 — V. sentenze 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone (Racc. pag. 377, punto 34); 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Bordessa e a. (Racc. pag. I-361, punto 25); 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Sanz de Lera e a. (Racc. pag. I-4821, punti 23-28); 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir e a. (Racc. pag. I-1271, punto 37), e 13 maggio 2003, causa C-385/99, Müller-Fauré e van Riet (Racc. pag. I-4509, punto 84).

31 — Sentenze Müller-Fauré e van Riet, cit. (punto 85); Analir e a., cit. (punto 38), e 12 luglio 2001, causa C-157/99, Smits e Peerbooms (Racc. pag. I-5473, punto 90).

32 — Sentenza Placanica e a., cit. (punti 53-58).

33 — La giurisprudenza in materia di gioco fa spesso riferimento alla necessità, per le autorità nazionali, di disporre di un «margine di discrezionalità sufficiente» per determinare le esigenze derivanti dall'obiettivo di pubblico interesse che esse invocano [sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039, punto 61), e 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti (Racc. pag. I-7289, punto 15), nonché citate sentenze Läärä e a. (punto 14), Gambelli e a. (punto 63), Placanica e a. (punto 47) e Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (punto 57)].

VIII — Analisi della quarta questione pregiudiziale

67. Con la sua quarta ed ultima questione, il giudice del rinvio domanda se un divieto assoluto di organizzazione e intermediazione di giochi d'azzardo su Internet sia conforme all'art. 49 CE nel caso in cui, contemporaneamente, la normativa nazionale consenta a taluni operatori di continuare a proporre questi giochi su Internet per un periodo transitorio di un anno.

68. Con tale questione, lo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht desidera sapere se l'art. 4, n. 4, del GlüStV, che vieta qualsiasi organizzazione o intermediazione di giochi d'azzardo pubblici tramite Internet, sia compatibile con il Trattato [34].

69. La Corte ha dichiarato che sono compatibili con il Trattato altri divieti generali, come quelli vertenti su una determinata modalità di gioco [35]. Ne consegue che nulla si oppone all'eventuale legittimità del divieto riguardante un particolare supporto mediale di gioco, come Internet. La misura non è discriminatoria perché riguarda sia gli operatori tedeschi sia quelli stranieri [36] e perché potrebbe essere idonea a proteggere i giocatori e a ridurre la dipendenza dal gioco, tenuto conto delle speciali caratteristiche del gioco su Internet (pericolosità specifica sotto il profilo della dipendenza, dato che il gioco si svolge in privato, è accompagnato da un'offerta praticamente illimitata – più «finestre» di gioco possono essere aperte contemporaneamente – ed è disponibile 24 ore su 24 e 365 giorni all'anno).

70. Di conseguenza, un divieto di questo tipo, al pari di altri divieti che colpiscono la libera prestazione dei servizi in modo meno pronunciato, potrebbe essere giustificato da motivi di pubblico interesse e rivelarsi conforme al Trattato, purché non sia discriminatorio e rispetti i criteri di coerenza e di proporzionalità. Certamente, alcuni elementi potrebbero far dubitare della sua proporzionalità in quanto, in confronto ad altre misure meno restrittive (come lo stesso monopolio), un divieto totale potrebbe avere l'effetto di spostare la domanda di gioco verso pagine Internet a carattere non lecito. La decisione potrebbe altresì risultare contraddittoria con il simultaneo mantenimento di un monopolio per questi stessi giochi (anche se non sono offerti su Internet), fondato sulla necessità di

34 — Il governo tedesco ha precisato all'udienza che il divieto di gioco su Internet si applica sia alle scommesse sportive e alle lotterie che ai casinò e alle macchine da gioco automatiche. I siti web di questo genere che potrebbero esistere in Germania (alcuni dei quali sono stati citati nel fascicolo) sono pertanto illegali.

35 — V., ad esempio, la citata sentenza Schindler, vertente sul divieto di lotterie che era previsto dalla normativa britannica.

36 — Salvo quanto precisato al paragrafo 31 delle presenti conclusioni. Del resto, al contrario di quanto sostenuto dalla Carmen Media, non sembra esistere alcuna «discriminazione occulta» derivante dal fatto che gli operatori stranieri sarebbero «dipendenti» da Internet, dato che essi godono del medesimo diritto di svolgere la loro attività in Germania che le imprese tedesche.

canalizzare il desiderio di gioco. Spetta però al giudice nazionale valutare l'insieme di tali questioni.

71. Tuttavia, il giudice del rinvio non mette in discussione il divieto di gioco su Internet in termini astratti e generali, bensì riferendosi specificamente alla disposizione transitoria che consente ai Länder di mantenere l'organizzazione e l'intermediazione di lotterie su Internet per un periodo di un anno dall'entrata in vigore del GlüStV, sempre che non esistano motivi oggettivi per vietarle e che sia soddisfatta una serie di condizioni supplementari.

72. Secondo la relazione di accompagnamento al GlüStV, questa disposizione transitoria aveva lo scopo di consentire agli operatori di giochi d'azzardo che svolgevano la loro attività quasi esclusivamente su Internet di adeguarsi al nuovo quadro normativo, orientandosi verso i nuovi canali di commercializzazione da questo consentiti [37]. Si tratta, dunque, di una decisione intesa a tutelare la certezza del diritto degli operatori che, fino alla data del divieto, agivano nel contesto di un regime non restrittivo.

73. La Corte ha ricordato a più riprese l'importanza del principio della certezza del diritto, che fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario e deve essere rispettato sia dalle istituzioni comunitarie sia dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dal diritto dell'Unione [38].

74. Tenuto conto degli obblighi discendenti da tale principio, le direttive comunitarie prevedono normalmente un termine ragionevole, a decorrere dalla loro entrata in vigore, per la loro trasposizione e attuazione, e la giurisprudenza considera che possa essere giustificato il rinvio temporaneo, da parte degli Stati membri, dell'adeguamento al diritto dell'Unione di situazioni – di fatto e di diritto – differenti.

75. Nella sentenza 17 luglio 2008, ASM Brescia [39], ad esempio, la Corte, richiamandosi al principio della certezza del diritto, ha consentito la proroga del periodo di validità di una concessione di distribuzione di gas contraria agli artt. 49 CE e 86 CE. Numerose sono

37 — Il giudice del rinvio ritiene che si tratti di una «compensazione per motivi di proporzionalità a favore di due intermediari di gioco professionali», che sarebbero stati nominativamente designati nella relazione di accompagnamento al GlüStV. Tuttavia, il governo tedesco respinge questa tesi nella sua memoria di intervento, affermando che l'applicazione dell'art. 25, n. 6, GlüStV non è limitata a questi due operatori, ma si applica allo stesso modo «ad operatori di giochi stranieri che organizzano lotterie autorizzate nel rispetto delle condizioni previste dal diritto del loro paese». Spetta al giudice nazionale controllare la veridicità di questa affermazione, dato che, se si trattasse di una disposizione ad personam, ossia applicabile esclusivamente a determinate imprese, essa configurerebbe una discriminazione contraria al Trattato.

38 — Sentenze 3 dicembre 1998, causa C-381/97, Belgocodex (Racc. pag. I-8153, punto 26); 29 aprile 2004, cause riunite C-487/01 e C-07/02, Gemeente Leusden e Holin Groep (Racc. pag. I-5337, punto 57), nonché 26 aprile 2005, causa C-376/02, «Goed Wonen» (Racc. pag. I-3445, punto 32).

39 — Causa C-347/06 (Racc. pag. I-5641).

anche le sentenze in cui la Corte, invocando il principio della certezza del diritto, esercita il potere ad essa conferito dall'art. 231, secondo comma, CE, precisando gli effetti di un regolamento annullato che devono essere considerati come definitivi [40].

76. Orbene, ove si consideri che il principio di certezza del diritto è uno dei motivi imperativi di interesse generale che possono essere invocati dagli Stati membri per mantenere provvisoriamente norme o situazioni contrarie alle libertà sancite dal Trattato, a maggior ragione si deve affermare la legittimità di una decisione che rinvia la restrizione di una di tali libertà, concedendo agli interessati un termine per conformarsi ai nuovi dettami della normativa nazionale.

77. Allo stesso modo, ritengo che la decisione di posticipare l'entrata in vigore del divieto dei giochi su Internet non pregiudichi la coerenza di questa misura restrittiva né comprometta la realizzazione degli obiettivi di pubblico interesse che essa persegue.

78. Per cominciare, anche se il divieto dei giochi d'azzardo su Internet può essere giustificato in ragione dell'elevato rischio di dipendenza che essi comportano, non sembra che la necessità di eliminarli sia tanto urgente da dover prevalere sulle esigenze che derivano dal principio della certezza del diritto.

79. In secondo luogo, occorre tener presente che il periodo transitorio stabilito dall'art. 25, n. 6, GlüStV è accompagnato da una serie di condizioni e requisiti. In primo luogo, esso si applica solo alle lotterie e non alle scommesse sportive, la cui organizzazione ed intermediazione su Internet sono vietate a decorrere dall'entrata in vigore del GlüStV a motivo della loro pericolosità specifica. In secondo luogo, l'autorizzazione transitoria delle lotterie su Internet è subordinata a diversi obblighi e restrizioni destinati ad evitare i rischi che questo tipo di gioco può comportare. Infatti, questa disposizione impone ad esempio una garanzia di esclusione dei minori e dei giocatori interdetti al gioco, limita l'ammontare delle puntate a EUR 1 000 mensili e vieta il credito nonché la partecipazione interattiva con pubblicazione dei risultati in tempo reale.

80. In definitiva, come evidenziato dall'ordinanza di rinvio delle questioni pregiudiziali, la disposizione transitoria introdotta dal

40 — Sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-6351, punti 373 e segg.). La Corte applica questa disposizione, per analogia, nel quadro dei rinvii pregiudiziali e all'insieme degli atti di diritto derivato: così nelle sentenze 15 ottobre 1980, causa 4/79, Providence agricole de Champagne (Racc. pag. 2823, punti 45 e 46), e 5 luglio 1995, causa C-21/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1827, punti 29-32). Resta da risolvere la questione se questa possibilità possa essere applicata allo stesso modo a norme di diritto interno contrarie ad una norma del diritto dell'Unione direttamente applicabile, sottoposta alla Corte nella causa Winner Wetten (C-409/06), ancora pendente dinanzi al giudice comunitario. Nelle sue conclusioni presentate il 26 gennaio 2010, l'avvocato generale Bot ha già dato una risposta negativa a tale questione.

GlüStV costituisce una compensazione per motivi di equità che rispetta le disposizioni relative alla tutela dei giovani e dei giocatori. Per questo motivo ritengo che il fatto di avere previsto una disposizione siffatta non si riveli incoerente con il divieto di gioco su Internet, dato che questa disposizione mira a facilitare la transizione verso il nuovo quadro normativo nel modo più rispettoso possibile degli obiettivi di interesse generale perseguiti e del principio della certezza del diritto.

IX — Conclusioni

81. Sulla scorta delle suesposte riflessioni, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dallo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, dichiarando che:

«1) L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che l'invocabilità della libera prestazione dei servizi presuppone che la licenza concessa dallo Stato membro di stabilimento autorizzi il fornitore dei servizi ad effettuare la prestazione in tale Stato membro in cui esso è stabilito. Tuttavia, il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni in materia di giochi non è realizzabile allo stato attuale del diritto dell'Unione.

2) L'art. 49 CE è compatibile con un monopolio di Stato in materia di organizzazione di scommesse sportive e lotterie, motivato essenzialmente con la necessità di contrastare i rischi di dipendenza dal gioco, anche qualora nello Stato membro in questione possano essere offerti, da parte di prestatori di servizi privati, altri giochi d'azzardo comportanti un elevato potenziale di rischio di dipendenza, purché le pubbliche autorità si adoperino per garantire un certo controllo sugli operatori privati e l'offerta di giochi oggetto del monopolio sia inferiore a quella che potrebbe esistere con un fornitore di servizi privato. Ove siano soddisfatte queste condizioni, le circostanze evocate non ostano ad una politica in materia

di giochi coerente e sistematica ai sensi della giurisprudenza. Spetta al giudice nazionale verificare il soddisfacimento delle condizioni suddette.

La ripartizione delle competenze legislative nel settore dei giochi tra lo Stato federale e i Länder non compromette, di per sé, la coerenza della politica nazionale oggetto dell'esame (la quale deve essere globalmente valutata a livello nazionale), ma non può, per contro, servire da scusa per eventuali incoerenze.

3) L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che rimetta alla discrezionalità dell'autorità preposta la scelta relativa al rilascio di una licenza per l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo, sempre che la procedura stabilita sia oggettiva, trasparente e non discriminatoria e che la decisione adottata possa costituire l'oggetto di un ricorso.

4) L'art. 49 CE non osta ad una normativa nazionale che vieti l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo pubblici su Internet, purché la misura sia coerente in rapporto all'obiettivo di pubblico interesse invocato a titolo di giustificazione e sia proporzionata ad esso; ciò vale malgrado il fatto che, contemporaneamente, l'organizzazione e l'intermediazione su Internet, effettuate nel rispetto delle disposizioni relative alla tutela dei giovani e dei giocatori, siano consentite per motivi di equità, a specifico beneficio dei soggetti che fino a tale data operavano esclusivamente su Internet».