SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

30 giugno 2011 *

Nel procedimento C-212/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Conseil d'État (Francia), con decisione 9 maggio 2008, pervenuta in cancelleria il 21 maggio 2008, nella causa

Zeturf Ltd

contro

Premier ministre,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta dal sig. K. Schiemann (relatore), presidente di sezione, dalle sig.re C. Toader e A. Prechal, giudici,

* Lingua processuale: il francese.

avvocato generale: sig. N. Jääskinen
cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

considerata la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 dicembre 2010,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Zeturf Ltd, dagli avv.ti. O. Delgrange e M. Riedel, avocats;

— per il Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain, dagli avv.ti. P. de Montalembert, P. Pagès e C.-L. Saumon, avocats;

— per il governo francese, dalle sig.re E. Belliard e N. Rouam nonché dai sigg. G. de Bergues e B. Messmer, in qualità di agenti;

— per il governo belga, dalle sig.re C. Pochet e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite dall'avv. P. Vlæmminck, advocaat;

— per il governo tedesco, dai sigg. M. Lumma e B. Klein, in qualità di agenti;

— per il governo ellenico, dalle sig.re E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou e G. Papadaki, in qualità di agenti;

— per il governo maltese, dalla sig.ra A. Buhagiar nonché dai sigg. S. Camilleri e J. Borg, in qualità di agenti;

— per il governo portoghese, dai sigg. L. Inez Fernandes e P. Mateus Calado, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, dalla sig.ra C. Vrignon e dal sig. E. Traversa, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame verte sull'interpretazione degli artt. 49 CE e 50 CE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Zeturf Ltd (in prosieguo: la «Zeturf»), una società di diritto maltese, e il Primo Ministro francese, in merito ad una decisione implicita di quest'ultimo recante rigetto della domanda di procedere all'abrogazione di misure nazionali conferenti il monopolio, in Francia, per la gestione delle scommesse ippiche fuori ippodromo al Groupement d'intérêt économique (consorzio) Pari Mutuel Urbain (in prosieguo: il «PMU»).

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

3 A termini del suo secondo «considerando», la direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/428/CEE, relativa agli scambi di equini destinati a concorsi e alla fissazione delle condizioni di partecipazione a tali concorsi (GU L 224, pag. 60), ha lo scopo di stabilire a livello comunitario norme in materia di scambi intracomunitari di equini destinati a concorsi.

4 Il quinto «considerando» di tale direttiva è così formulato:

«considerando che gli scambi di equini destinati a concorsi e la partecipazione a tali concorsi possono essere compromessi dalle disparità esistenti nelle regolamentazioni concernenti la destinazione di una percentuale dell'importo delle vincite e dei proventi alla salvaguardia, alla promozione ed al miglioramento dell'allevamento negli Stati membri, (...)».

5 L'art. 1 della stessa direttiva enuncia che essa «(...) stabilisce le condizioni per gli scambi di equini destinati a concorsi e le condizioni di partecipazione di tali equini ai concorsi».

6 Ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della direttiva 90/428, «(...) si intende per "concorso" qualsiasi competizione ippica (...)».

7 L'art. 3 di detta direttiva vieta qualunque discriminazione, nell'ambito delle norme dei concorsi, nei confronti degli equini registrati in uno Stato membro o originari di uno Stato membro diverso rispetto a quello in cui è organizzato il concorso.

8 L'art. 4 della stessa direttiva prevede quanto segue:

«1. Il disposto dell'articolo 3 concerne, in particolare:

(...)

c) le vincite o i proventi inerenti al concorso.

2. Tuttavia,

(...)

— gli Stati membri sono autorizzati a riservare, per ciascun concorso o tipo di concorso, tramite organismi ufficialmente abilitati o riconosciuti a tal fine, una determinata percentuale dell'importo delle vincite o dei proventi di cui al paragrafo 1, lettera c) per la salvaguardia, la promozione e il miglioramento dell'allevamento.

(...)».

La normativa nazionale

L'organizzazione delle corse di cavalli

9 L'art. 1 della legge 2 giugno 1891, che disciplina l'autorizzazione e il funzionamento delle corse di cavalli (*Bulletin des lois* 1891, n. 23707), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: la «legge del 1891»), così prevede:

«Nessun ippodromo può essere aperto senza la previa autorizzazione del Ministro dell'Agricoltura».

10 L'art. 2 della legge del 1891 dispone quanto segue:

«Possono essere autorizzate soltanto le corse di cavalli aventi quale scopo esclusivo il miglioramento della razza equina ed organizzate da società il cui statuto sociale sia stato approvato dal Ministro dell'Agricoltura, su parere del consiglio superiore degli allevamenti equini».

11 L'art. 1 del decreto 5 maggio 1997, n. 97-456, relativo alle società di corse di cavalli e alle scommesse al totalizzatore (JORF dell'8 maggio 1997, pag. 7012), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: il «decreto del 1997»), ha il seguente tenore:

«Le società di corse di cavalli sono disciplinate dalle disposizioni della legge 1º luglio 1901, relativa al contratto di società, nella misura in cui tali disposizioni non siano contrarie a quelle della legge [del 1891] e dei regolamenti emanati ai fini della sua applicazione.

Le società di corse hanno lo scopo di organizzare le corse di cavalli e le attività ad esse direttamente connesse o per le quali le stesse società sono abilitate dalla legge.

Lo statuto delle società è soggetto all'approvazione del Ministro dell'Agricoltura e deve soddisfare segnatamente i requisiti stabiliti dal presente titolo. Lo statuto delle società di corse (...) deve essere conforme allo statuto tipo stabilito dal ministro».

12 All'epoca dei fatti di cui alla causa principale, le società di corse dovevano sottoporre al Ministro dell'Agricoltura uno statuto conforme allo statuto tipo contenuto nell'allegato al decreto 26 dicembre 1997, relativo allo statuto tipo delle società di corse di cavalli (JORF del 14 febbraio 1998, pag. 2344).

13 Ai sensi dell'art. 3 del decreto del 1997:

«L'autorizzazione ad organizzare corse di cavalli viene concessa dal Ministro dell'Agricoltura, previo parere del prefetto, per il periodo di un anno. Essa può essere ritirata prima della sua scadenza naturale alle società che abbiano violato le disposizioni di legge o regolamentari o che siano venute meno agli obblighi loro imposti dal loro statuto.

Lo statuto deve disporre che una società di corse alla quale sia stata negata l'autorizzazione ad organizzare corse di cavalli per tre anni di seguito sia sciolta ipso jure».

L'organizzazione delle scommesse ippiche

14 Le scommesse ippiche sono soggette ad un divieto generale derivante dall'art. 4 della legge del 1891, in forza del quale chiunque, in qualsivoglia luogo e forma, offra di ricevere o riceva scommesse sulle corse dei cavalli, direttamente o tramite intermediario, viene punito con la reclusione e una sanzione pecuniaria.

15 Tuttavia, lo Stato autorizza talune società di corse di cavalli a organizzare scommesse ippiche. Infatti, l'art. 5, primo comma, della legge del 1891 così dispone:

«(...) le società in possesso dei requisiti prescritti dall'art. 2 possono, in virtù di un'autorizzazione speciale e sempre revocabile del Ministro dell'Agricoltura e con un prelievo fisso a favore delle organizzazioni locali di beneficenza e di allevamento, organizzare le scommesse al totalizzatore, senza tuttavia che tale autorizzazione pregiudichi le altre prescrizioni dell'art. 4».

16 Per quanto riguarda tale facoltà offerta alle società di corse di organizzare scommesse ippiche, l'art. 27 del decreto del 1997 istituisce un monopolio a favore del PMU per l'accettazione di scommesse fuori ippodromo nei seguenti termini:

«Le società di corse autorizzate ad organizzare scommesse al totalizzatore fuori ippodromo, alle condizioni stabilite dall'art. 5 della legge [del 1891] di cui sopra, ne affidano la gestione, per conto proprio, ad un consorzio costituito tra le stesse alle condizioni fissate dalla summenzionata ordinanza 23 settembre 1967. Lo statuto di tale organismo, denominato Pari mutuel urbain (PMU), è approvato dal Ministro dell'Agricoltura e dal Ministro del Bilancio.

Le società controllanti definite dall'art. 2 possono altresì affidare al suddetto consorzio la gestione, per conto delle stesse, delle scommesse al totalizzatore nei loro ippodromi.

Qualora detto consorzio autorizzi soggetti privati a gestire postazioni di registrazione delle scommesse, tale autorizzazione può essere concessa solo a seguito di indagine e con il parere favorevole del Ministro dell'Interno».

17 Il decreto 13 settembre 1985, recante il regolamento delle scommesse al totalizzatore (JORF del 18 settembre 1985, pag. 10714), nel testo di cui al decreto 29 agosto 2001 (JORF del 28 settembre 2001, pag. 15333; in prosieguo: il «decreto del 1985»), aggiunge la possibilità di effettuare scommesse attraverso Internet. Il sito Internet del PMU costituisce uno dei cinque maggiori siti commerciali in Francia.

L'organizzazione del PMU e la classificazione delle sue attività

18 L'art. 3 dello statuto del PMU dispone quanto segue:

«Il [PMU] ha lo scopo di realizzare, a vantaggio di tutte le società di corse membri del [PMU], un insieme di strumenti tecnici, amministrativi, giuridici, finanziari e di personale necessari al servizio permanente e continuo delle scommesse al totalizzatore fuori ippodromo nonché in ippodromo delle società controllanti per tutte le, o parte delle, riunioni da esse organizzate.

Esso può assumere e provvedere alla gestione di tutte le partecipazioni nelle società, consorzi o enti giuridici francesi o stranieri partecipanti in Francia o all'estero, direttamente o indirettamente, all'organizzazione delle scommesse al totalizzatore nonché a qualunque servizio connesso a tale attività.

Esso realizza tutte le attività complementari e direttamente utili al conseguimento del suo obiettivo principale.

Le finalità del [PMU], al pari di quelle delle società membri, sono disinteressate, senza scopo lucrativo e presentano carattere privato».

19 Per quanto riguarda la composizione del consiglio di amministrazione del PMU, l'art. 29 del decreto del 1997 dispone quanto segue:

«Il [PMU] è amministrato da un consiglio composto da dieci membri nominati dall'assemblea:

Il presidente-direttore generale del [PMU], presentato dalle società membri, può essere scelto al di fuori dei membri dell'assemblea e deve essere nominato con il consenso del Ministro dell'Agricoltura e del Ministro del Bilancio;

Il direttore generale delegato, proposto dal presidente e che deve essere nominato con il consenso del Ministro dell'Agricoltura e del Ministro del Bilancio;

Quattro rappresentanti delle società membri del [PMU];

Quattro rappresentanti dello Stato, di cui due proposti dal Ministro dell'Agricoltura e due proposti dal Ministro del Bilancio.

Il mandato del presidente-direttore generale del [PMU] è di quattro anni rinnovabili. Il mandato del direttore generale delegato ha termine allo scadere di quello del presidente-direttore generale che lo ha proposto.

Nelle delibere del consiglio ciascun membro dispone di un voto. Tuttavia, il presidente-direttore generale dispone di un voto preponderante in caso di parità di voti. Il controllore dello Stato e il commissario del governo assistono alle riunioni del consiglio senza diritto di voto».

20 L'art. 40 del decreto del 1997 prevede un controllo delle corse di cavalli e delle scommesse ippiche nei seguenti termini:

«Il controllo e la vigilanza sulle corse di cavalli e sulle scommesse al totalizzatore sono assicurati congiuntamente dagli agenti della forestale presso il Ministero dell'Agricoltura, dai funzionari di polizia competenti per le corse dei cavalli presso il Ministero dell'Interno o dai contabili superiori dell'Erario o loro rappresentanti.

Gli agenti incaricati del controllo e della vigilanza sulle corse di cavalli e sulle scommesse al totalizzatore possono chiedere l'esibizione di tutti i documenti e atti relativi a tali attività. Possono accedere prima, durante e dopo le corse a tutti i locali e postazioni ove si effettuano la ricezione e la centralizzazione delle scommesse dentro e fuori ippodromo. (...)».

21 Quanto alle modalità e ai tipi di scommesse che il PMU può proporre, l'art. 39 del decreto del 1997 dispone quanto segue:

«Il regolamento delle scommesse al totalizzatore è emanato dal Ministro dell'Agricoltura e dal Ministro del Bilancio, su proposta del [PMU] e a seguito del parere del Ministro dell'Interno. Esso è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica francese*».

22 Ai sensi dell'art. 1 del decreto del 1985:

«Le scommesse oggetto del presente decreto consistono nella previsione di un evento legato all'arrivo di una o più corse di cavalli organizzate da società abilitate a tal fine dal Ministro dell'Agricoltura in ippodromi la cui apertura sia stata autorizzata, e lo svolgimento delle prove è disciplinato dai diversi codici delle corse.

Un decreto del Ministro dell'Agricoltura specifica i tipi di scommesse autorizzate per ogni società».

23 L'art. 2, primo comma, del decreto del 1985 così prevede:

«Il principio delle scommesse al totalizzatore implica che le poste giocate dagli scommettitori in un determinato tipo di scommessa siano ridistribuite tra gli scommettitori vincenti del medesimo tipo di scommessa, dopo detrazione dei prelievi stabiliti dalla normativa in vigore».

24 L'art. 8, primo comma, del decreto del 1985 riafferma il principio del divieto generale delle scommesse ippiche nei seguenti termini:

«È fatto divieto a chiunque di effettuare o accettare scommesse sulle corse organizzate in Francia senza passare attraverso i servizi delle scommesse al totalizzatore francesi».

25 Le puntate giocate nelle scommesse effettuate presso il PMU sono ridistribuite agli scommettitori in misura pari al 74 % circa. Il 12 % circa viene prelevato dallo Stato, l'8 % circa è destinato alla filiera equina e il 5 % circa copre le spese di raccolta e gestione delle scommesse da parte del PMU.

Causa principale e questioni pregiudiziali

26 La Zeturf è una società che offre servizi di scommesse ippiche tramite Internet. Essa fruisce di una licenza rilasciata dall'autorità maltese di regolamentazione dei giochi di azzardo e propone, segnatamente, scommesse sulle corse di cavalli francesi a partire dal proprio sito Internet.

27 Il 18 luglio 2005 la Zeturf ha chiesto al Ministro dell'Agricoltura di abrogare l'art. 27 del decreto del 1997, in particolare il primo comma di tale disposizione, che conferisce al PMU il monopolio della gestione delle scommesse ippiche fuori ippodromo.

28 Dal momento che detto ministro non ha risposto a tale domanda, ne è risultata una decisione implicita di rigetto che la Zeturf ha impugnato dinanzi al giudice del rinvio. La società in questione ha del pari chiesto al giudice del rinvio di ingiungere al Primo Ministro e al Ministro dell'Agricoltura, a pena di un'ammenda pari a EUR 150 per ogni giorno di ritardo a partire dalla notifica dell'emananda decisione, di abrogare il primo comma del suddetto art. 27.

29 Il ricorso proposto dalla Zeturf dinanzi al Conseil d'État si fonda in particolare sulla violazione della libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE.

30 A questo proposito il giudice del rinvio ha rilevato che l'art. 27, primo comma, del decreto del 1997 configura una restrizione alla libera prestazione dei servizi in quanto è atto a limitare, per i prestatori di uno Stato membro diverso dalla Repubblica francese, la gestione delle scommesse ippiche fuori ippodromo in Francia.

31 Detto giudice riconosce tuttavia che una simile restrizione può essere ammessa sulla base delle misure derogatorie previste dal Trattato CE o può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, ove la stessa risponda ai requisiti prescritti dal diritto dell'Unione per quanto riguarda la sua proporzionalità.

32 Dinanzi al giudice del rinvio, la Zeturf sostiene segnatamente che le autorità nazionali competenti non hanno dimostrato l'esistenza di un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare la restrizione in parola, che, quand'anche questa potesse dimostrarsi, tale restrizione non è proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti e che il PMU conduce una politica commerciale di tipo espansionistico fondata sull'incitamento al gioco e alla spesa, non coerente con gli obiettivi della normativa nazionale applicabile.

33 Per contro, dinanzi al giudice del rinvio le suddette autorità affermano che il monopolio conferito al PMU è preordinato alla tutela dell'ordine sociale, con riferimento agli effetti del gioco sugli individui e sulla società, e a quella dell'ordine pubblico, al fine di combattere l'uso dei giochi di denaro a scopo criminale o fraudolento, e che siffatto monopolio contribuisce, inoltre, allo sviluppo rurale mediante il finanziamento della filiera equina. La politica di crescita del PMU sarebbe del resto giustificata dall'obiettivo di una lotta efficace contro la tentazione del gioco mantenendo attraente l'offerta legale affinché i giocatori si orientino verso attività autorizzate e regolamentate.

34 In tale contesto, il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. [49 CE] e [50 CE] debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale che istituisce un regime di esclusiva delle scommesse ippiche fuori ippodromo a favore di un unico operatore, senza scopo di lucro, qualora essa appaia idonea a garantire l'obiettivo della lotta contro la criminalità e della tutela dell'ordine pubblico in modo più efficace rispetto a misure meno restrittive e qualora sia accompagnata, per neutralizzare il rischio che emergano

circuiti di giochi non autorizzati, nonché per indirizzare i giocatori verso l'offerta legale, da una politica commerciale dinamica da parte dell'operatore, la quale pertanto non realizza appieno l'obiettivo di ridurre le occasioni di gioco.

2) Se, per valutare se una normativa nazionale come quella in vigore in Francia, che istituisce un regime di esclusiva della gestione delle scommesse al totalizzatore fuori ippodromo a favore di un operatore unico senza scopo di lucro, sia contraria agli artt. [49 CE] e [50 CE], il pregiudizio per la libera prestazione dei servizi debba essere valutato unicamente sotto il profilo delle restrizioni all'offerta delle scommesse ippiche on line o se si debba prendere in considerazione l'intero settore delle scommesse ippiche, indipendentemente dalla forma con cui esse vengono proposte e sono accessibili ai giocatori».

Sulle questioni pregiudiziali

35 Come osservato al punto 30 della presente sentenza, il giudice del rinvio ha rilevato che la normativa francese in materia di scommesse ippiche di cui trattasi nella causa principale configura un ostacolo alla libera prestazione dei servizi. Le questioni poste riguardano quindi esclusivamente il carattere giustificato o meno di tale ostacolo.

Sulla prima questione

36 Per rispondere alla prima questione, in primo luogo occorre esaminare le condizioni in presenza delle quali l'art. 49 CE consente di istituire un regime di esclusiva per l'organizzazione delle scommesse ippiche fuori ippodromo a favore di un operatore unico, come quello di cui alla causa principale, e, in secondo luogo, in quale misura

il fatto che tale operatore beneficiante di un siffatto diritto di esclusiva persegua una politica commerciale dinamica possa essere coerente con gli obiettivi cui detto regime di esclusiva mira.

I presupposti dell'istituzione di un regime di esclusiva per l'organizzazione delle scommesse ippiche

37 In via preliminare va rammentato che una restrizione alla libera prestazione dei servizi, quale quella rilevata dal giudice del rinvio, può essere ammessa sulla base delle misure derogatorie espressamente previste dagli artt. 45 CE e 46 CE, applicabili in materia a norma dell'art. 55 CE, ovvero può essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, Racc. pag. I-7633, punto 55).

38 Per quanto riguarda, più in concreto, le giustificazioni ammissibili, la Corte ha osservato che gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nell'ambito dei giochi e delle scommesse, considerati complessivamente, si ricollegano, di regola, alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e, più in generale, dei consumatori nonché alla tutela dell'ordine sociale. Essa ha altresì sottolineato che siffatti obiettivi rientrano nel novero dei motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi (sentenza 8 settembre 2010, cause riunite C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, Stoß e a., Racc. pag. I-8069, punto 74 e giurisprudenza ivi citata).

39 La Corte, inoltre, ha ripetutamente sottolineato che le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonché le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l'individuo e la società che sono collegate ai giochi d'azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discre-

zionale sufficiente a determinare, secondo la propria scala di valori, le prescrizioni a tutela del consumatore e dell'ordine sociale (sentenza Stoß e a., cit., punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

40 In linea di principio, pertanto, gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito (v., in tal senso, sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 59).

41 Di conseguenza, come la Corte ha riconosciuto nella propria giurisprudenza, uno Stato membro che intenda assicurare un livello di tutela particolarmente elevato può legittimamente ritenere che solo la concessione di diritti esclusivi ad un organismo unico soggetto ad uno stretto controllo da parte delle autorità pubbliche sia atta a consentire loro di padroneggiare i rischi connessi al settore dei giochi d'azzardo e di perseguire l'obiettivo di prevenire l'induzione a spese eccessive collegate al gioco e di lotta alla dipendenza dal gioco in modo sufficientemente efficace (v., in tal senso, sentenza Stoß e a., cit., punti 81 e 83).

42 Le autorità nazionali possono, infatti, ritenere che la circostanza che, nella loro qualità di controllore dell'organismo cui è affidato il monopolio, abbiano a disposizione strumenti ulteriori, che consentano 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 Stoß e a., cit., punto 82).

43 Tuttavia, resta il fatto che le restrizioni imposte debbono soddisfare le condizioni che derivano dalla giurisprudenza della Corte per quanto attiene alla loro proporzionalità, circostanza che spetta ai giudici nazionali verificare (sentenze citate Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, punti 59 e 60, nonché Stoß e a., punti 77 e 78).

44 Nelle circostanze della causa principale e alla luce delle osservazioni sottoposte alla Corte, occorre effettuare in proposito talune precisazioni afferenti, da un lato, alla verifica degli obiettivi perseguiti dalla normativa nazionale e, dall'altro, al controllo effettivamente esercitato dalle autorità pubbliche sul PMU.

— Sugli obiettivi perseguiti dalla normativa nazionale

45 Dal fascicolo trasmesso dal giudice del rinvio alla Corte nonché dalle osservazioni del governo francese dinanzi a quest'ultima risulta che la normativa nazionale persegue tre obiettivi, dei quali i due principali sono, da un lato, la lotta alla frode nonché al riciclaggio di denaro sporco nel settore delle scommesse ippiche e, dall'altro, la tutela dell'ordine sociale con riferimento agli effetti del gioco d'azzardo sugli individui e sulla società. Il terzo obiettivo, fatto valere solo in via subordinata dal PMU e dal governo francese, è quello di contribuire allo sviluppo rurale grazie al finanziamento della filiera equina.

46 Come rilevato al punto 38 della presente sentenza, i primi due obiettivi figurano nel novero di quelli che si ritengono tali da poter giustificare ostacoli alla libera prestazione dei servizi in materia di giochi d'azzardo. Tuttavia, come ricordato al punto 41 di questa sentenza, l'instaurazione di una misura tanto restrittiva come un monopolio può essere giustificata unicamente allo scopo di assicurare un livello di tutela particolarmente elevato rispetto a tali obiettivi.

47 Conseguentemente, spetterà al giudice del rinvio verificare che, all'epoca dei fatti di cui alla causa principale, le autorità nazionali mirassero realmente a garantire un livello di tutela particolarmente elevato e che, rispetto a tale livello di tutela perseguito, l'instaurazione di un monopolio potesse effettivamente considerarsi necessaria.

48 Si deve ricordare in questo ambito che il solo fatto che l'autorizzazione e il controllo di un determinato numero di operatori privati possano rivelarsi più onerosi per le autorità nazionali rispetto ad una tutela esercitata su un operatore unico è ininfluente. Difatti, dalla giurisprudenza della Corte risulta che gli inconvenienti amministrativi non costituiscono un motivo atto a giustificare un ostacolo ad una libertà fondamentale garantita dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze 14 settembre 2006, causa C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer, Racc. pag. I-8203, punto 48, e 27 gennaio 2009, causa C-318/07, Persche, Racc. pag. I-359, punto 55).

49 Per quanto riguarda il livello di tutela prefissato dalle autorità nazionali in riferimento agli obiettivi invocati, la Zeturf fa segnatamente valere che notevoli somme di denaro sporco sarebbero regolarmente riciclate per mezzo di un traffico di biglietti vincenti del PMU, circostanza resa possibile soltanto grazie al fatto che le scommesse sono effettuate in maniera anonima presso il PMU e che è quindi impossibile identificare lo scommettitore. La Zeturf aggiunge inoltre che tale tecnica di riciclaggio di denaro sporco sarebbe notoria e attestata dalle relazioni di attività della cellula francese di lotta al riciclaggio, denominata «Tracfin», dipendente dai Ministri dell'Economia, delle Finanze e del Lavoro nonché del Bilancio, delle Finanze e della Funzione pubblica.

50 Spetta al giudice del rinvio esaminare in che misura tali affermazioni siano dimostrate e se un'eventuale tolleranza rispetto a simili pratiche sia compatibile con l'obiettivo di un livello di tutela elevato.

51 Per quanto riguarda il terzo obiettivo della normativa in esame nella causa principale, fatto valere in via subordinata dal governo francese, si deve rilevare che lo sviluppo rurale, quale identificato da tale governo, nell'ambito della causa principale può essere assimilato al finanziamento di attività disinteressate o di interesse generale nelle circostanze che hanno condotto alla sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039).

52 In proposito la Corte ha precisato a più riprese che, sebbene non sia priva d'interesse la circostanza che il prelievo sui proventi originati dai giochi d'azzardo autorizzati possa partecipare, in misura significativa, al finanziamento di tali attività, un siffatto motivo potrebbe costituire solo una conseguenza vantaggiosa accessoria e non la giustificazione oggettiva della politica restrittiva posta in essere (v., in tal senso, sentenze Schindler, cit., punto 60, e 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti, Racc. pag. I-7289, punto 36). Infatti, è giurisprudenza costante che i motivi economici non rientrano nel novero dei motivi enunciati agli artt. 45 CE e 46 CE e non costituiscono un motivo imperativo di interesse generale che possa essere fatto valere per giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenze 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a., Racc. pag. I-13031, punto 61 e giurisprudenza ivi citata, nonché 6 ottobre 2009, causa C-153/08, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-9735, punto 43).

53 Ne consegue a fortiori che un simile obiettivo non può giustificare l'instaurazione di una misura così restrittiva come un monopolio. L'obiettivo subordinato, secondo cui l'instaurazione di un monopolio nel settore delle scommesse ippiche fuori ippodromo mira a contribuire allo sviluppo rurale, non può conseguentemente costituire una giustificazione dell'ostacolo alla libera prestazione dei servizi posto in essere dalla normativa nazionale di cui alla causa principale.

54 D'altra parte, contrariamente a quanto affermato dal governo francese, occorre rilevare che l'art. 4, n. 2, della direttiva 90/428 non autorizza né implicitamente né esplicitamente la destinazione dei ricavi delle scommesse ippiche alla salvaguardia, alla promozione e al miglioramento dell'allevamento degli equini. Tale direttiva non ha l'obiettivo di regolamentare i giochi di azzardo connessi alle corse di cavalli. Essa

mira esclusivamente ad eliminare qualunque discriminazione nei confronti dei cavalli registrati in uno Stato membro od originari di uno Stato membro diverso da quello in cui questi partecipano ai concorsi. Tali concorsi sono definiti dall'art. 2, secondo comma, della stessa direttiva, disposizione cui si riferiscono gli artt. 3 e 4 della medesima. La possibilità riconosciuta agli Stati membri da detto art. 4 di riservare una percentuale delle vincite o dei proventi di tali concorsi fa riferimento esplicito agli obblighi imposti dal suddetto art. 3. Pertanto, l'art. 4, n. 2, di detta direttiva ha ad oggetto i proventi e le vincite procurati da tali cavalli e non già i ricavi delle scommesse ippiche organizzate in occasione di simili concorsi.

— Sul controllo delle attività del PMU

55 Come rilevato dal PMU nonché dai governi francese e portoghese, gli elementi forniti dal giudice del rinvio e sintetizzati ai punti 19-22 della presente sentenza, segnatamente per quanto riguarda la composizione del consiglio di amministrazione del PMU, il controllo e la vigilanza sulle corse di cavalli e sulle scommesse al totalizzatore da parte di due ministeri, da un lato, nonché le modalità e i tipi di scommesse offerte dal PMU, dall'altro, sembrano indicare, salvo una verifica ad opera del giudice del rinvio, che il sistema di controllo delle scommesse in esame nella controversia principale sia affine a quelli che hanno condotto alle sentenze 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä e a. (Racc. pag. I-6067) nonché Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (citata).

56 Se è così, sembra che sussista un controllo statale particolarmente stretto sull'organizzazione delle scommesse ippiche. Infatti, lo Stato esercita un controllo diretto sul funzionamento dell'operatore esclusivo, sull'organizzazione degli eventi su cui le scommesse sono effettuate, sui tipi di scommesse autorizzate e sui loro canali di distribuzione, ivi compresa la proporzione delle vincite rispetto alle puntate, nonché sullo svolgimento e sulla vigilanza delle attività regolamentate. In linea di principio, pertanto, il giudice del rinvio può essere indotto a rilevare che la normativa in esame

nella causa principale sia adeguata a garantire l'obiettivo di lotta alle attività criminali e fraudolente connesse ai giochi di azzardo, nonché quello di tutela dell'ordine sociale, con riferimento agli effetti dei giochi di azzardo sugli individui e sulla società.

57 In tale ambito, tuttavia, si deve rammentare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato solo se risponde realmente all'intento di conseguirlo in modo coerente e sistematico (sentenza 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, Racc. pag. I-1721, punto 55).

58 La Corte ha già dichiarato in proposito che l'instaurazione di una misura tanto restrittiva come un monopolio deve essere affiancata dalla predisposizione di un contesto normativo idoneo ad assicurare che il titolare di detto monopolio sia effettivamente in grado di perseguire, in modo coerente e sistematico, l'obiettivo prefissato attraverso un'offerta quantitativamente circoscritta e qualitativamente modulata in funzione del citato obiettivo e soggetta ad uno stretto controllo ad opera delle autorità pubbliche (sentenza Stoß e a., cit., punto 83).

59 Infatti, si può ritenere che un certo conflitto di interessi sussista da parte di un qualunque operatore, inclusi quelli aventi la qualità di organismo pubblico o caritativo, tra la necessità di incrementare i propri introiti e l'obiettivo di ridurre le occasioni di gioco. Un operatore pubblico o senza scopo di lucro, al pari di qualunque operatore privato, può essere tentato di massimizzare i propri ricavi nonché di sviluppare il mercato dei giochi di azzardo, in contrasto così con l'obiettivo volto a ridurre le occasioni di gioco.

60 Questa è in particolare l'ipotesi che ricorre quando gli introiti generati sono destinati a realizzare obiettivi che sono riconosciuti di interesse generale, essendo l'operatore incoraggiato ad accrescere i ricavi prodotti dai giochi di azzardo al fine di meglio realizzare tali obiettivi. La destinazione dei ricavi a questi ultimi può, oltretutto, condurre ad una situazione in cui è difficile rinunciare alle somme prodotte dai giochi di azzardo, dal momento che naturalmente si propende ad accrescere l'offerta di giochi e ad attirare nuovi giocatori.

61 Tali rilievi si applicano a fortiori in circostanze in cui l'operatore unico detiene, come nel caso di cui trattasi nella causa principale, diritti esclusivi sia nell'organizzazione delle corse di cavalli sia sulle scommesse effettuate su tali corse. Tale operatore si trova quindi in una situazione privilegiata per accrescere, eventualmente, l'intensità delle scommesse moltiplicando il numero di eventi sui quali esse possono essere effettuate.

62 Spetta pertanto al giudice del rinvio verificare, segnatamente in base all'evoluzione del mercato dei giochi di azzardo in Francia, se i controlli statali a cui, in linea di principio, le attività del PMU sono soggette siano effettivamente attuati perseguendo in modo coerente e sistematico il conseguimento degli obiettivi ai quali mira l'instaurazione del sistema di esclusiva a favore del PMU (v., in tal senso, sentenza 3 giugno 2010, causa C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International, Racc. pag. I-4757, punto 37).

63 In proposito deve rilevarsi che, in tale contesto, l'aspetto più specificamente posto in rilievo dalla seconda parte della prima questione sollevata dal giudice del rinvio, che attiene alla politica commerciale perseguita dal PMU, è certamente rilevante ai fini della valutazione delle modalità secondo cui i suddetti obiettivi sono perseguiti.

Sull'obiettivo di una politica commerciale dinamica

64 La seconda parte della prima questione riguarda la misura in cui il fatto che un operatore, il quale fruisca di un diritto di esclusiva per l'organizzazione dei giochi di azzardo, persegua una politica commerciale dinamica possa essere considerato compatibile con le prescrizioni dell'art. 49 CE.

65 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale nonché dalle osservazioni sottoposte alla Corte risulta che la politica commerciale dinamica alla quale il giudice del rinvio fa riferimento è connotata da molteplici elementi. Segnatamente, è pacifico che il PMU ha fatto ricorso ad una pubblicità intensa e crescente per i suoi prodotti, anche su Internet, e procede ad un aumento del numero dei punti di vendita delle scommesse e dei prodotti offerti ai giocatori. Esso si avvale inoltre di una strategia commerciale diretta a catturare nuovo pubblico per i giochi proposti.

66 Innanzitutto occorre ricordare in questo ambito che, se le autorità di uno Stato membro inducono ed incoraggiano i consumatori a partecipare ai giochi d'azzardo affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di gioco per giustificare ostacoli alla libera prestazione di servizi (sentenza Gambelli e a., cit., punto 69).

67 La Corte tuttavia ha dichiarato che una politica di espansione controllata delle attività del gioco d'azzardo può essere coerente con l'obiettivo di canalizzare queste ultime in circuiti controllabili, attirando giocatori che esercitano attività di giochi e di scommesse clandestini vietate verso attività autorizzate e regolamentate. Una simile politica può in effetti essere al contempo coerente sia con l'obiettivo di evitare lo sfruttamento delle attività del gioco d'azzardo a fini criminali o fraudolenti, che con quello della prevenzione dell'incitamento a spese eccessive collegate al gioco e di lotta alla dipendenza dallo stesso, indirizzando i consumatori verso l'offerta proveniente dal titolare del monopolio pubblico, offerta che si presume sia allo stesso tempo al riparo da fattori criminali e concepita per meglio salvaguardare i consumatori contro le spese eccessive e la dipendenza dal gioco (sentenza Stoß e a., cit., punti 101 e 102).

68 Per conseguire l'obiettivo di canalizzazione in circuiti controllati, è pacifico che gli operatori autorizzati debbono costituire un'alternativa affidabile, ma al tempo stesso attraente, ad attività non regolamentate, il che può di per sé comportare l'offerta di una vasta gamma di giochi, una pubblicità di una certa portata e il ricorso a

nuove tecniche di distribuzione (v. sentenze 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a., Racc. pag. I-1891, punto 55, nonché Stoß e a., cit., punto 101).

69 Spetta concretamente al giudice del rinvio verificare, alla luce delle circostanze della controversia di cui è investito, se la politica commerciale del PMU possa essere considerata, a livello sia dell'entità della pubblicità effettuata sia della creazione, da parte dello stesso, di nuovi giochi, inserita nell'ambito di una siffatta politica di espansione controllata nel settore dei giochi di azzardo, diretta effettivamente a canalizzare l'interesse per i giochi verso circuiti controllati (sentenza Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International, cit., punto 37).

70 Nel contesto di questa valutazione, il giudice del rinvio deve in particolare verificare se, all'epoca dei fatti di cui alla causa principale, le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi, da una parte, e la dipendenza dal gioco, dall'altra, costituissero un problema in Francia e se l'espansione delle attività autorizzate e regolamentate potesse porre rimedio a siffatto problema (sentenza Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International, cit., punto 29). In particolare, la Corte ha sottolineato che, se uno Stato membro intende far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi risultante da una misura nazionale restrittiva, esso è tenuto a fornire al giudice chiamato a pronunciarsi su tale questione tutti gli elementi atti a consentirgli di accertare che detta misura soddisfi effettivamente le condizioni derivanti dal principio di proporzionalità (sentenza Stoß e a., cit., punto 71). In proposito la Commissione ha fatto valere che le autorità nazionali, contrariamente all'ipotesi di cui alle cause che hanno condotto alle citate sentenze Placanica e a. nonché Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, non avrebbero dimostrato la reale esistenza di un mercato nero delle scommesse ippiche.

71 In ogni caso, la pubblicità eventualmente effettuata dal titolare di un monopolio pubblico deve restare contenuta e strettamente limitata a quanto necessario al fine di canalizzare i consumatori verso le reti di gioco controllate. Per contro, una pubblicità

del genere non può segnatamente essere diretta ad incoraggiare la naturale propensione al gioco dei consumatori stimolando la loro partecipazione attiva al medesimo, in particolare banalizzando il gioco o proponendone un'immagine positiva connessa alla circostanza che i proventi saranno destinati ad attività di interesse generale, o, ancora, aumentando la forza di attrazione del gioco attraverso messaggi pubblicitari accattivanti che facciano balenare la prospettiva di vincite ragguardevoli (sentenza Stoß e a., punto 103).

72 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che:

a) uno Stato membro che intenda assicurare un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato nel settore dei giochi di azzardo può legittimamente ritenere che solo la concessione di diritti esclusivi ad un organismo unico soggetto ad uno stretto controllo da parte delle autorità pubbliche sia atta a consentire di padroneggiare i rischi connessi a tale settore e di perseguire l'obiettivo di prevenire l'induzione a spese eccessive collegate al gioco e di lotta alla dipendenza dal gioco in modo sufficientemente efficace;

b) spetta al giudice del rinvio verificare che:

— le autorità nazionali, al momento dei fatti di cui alla causa principale, mirassero realmente a garantire un simile livello di tutela particolarmente elevato e che, rispetto a tale livello di tutela perseguito, l'instaurazione di un monopolio potesse effettivamente considerarsi necessaria, e che

— i controlli statali, cui le attività dell'organismo beneficiante dei diritti esclusivi sono in linea di principio soggette, siano effettivamente attuati in modo coerente e sistematico allo scopo di conseguire gli obiettivi fissati per tale organismo;

c) per essere coerente con gli obiettivi di lotta alla criminalità nonché di riduzione delle occasioni di gioco, una normativa nazionale che instaura un monopolio in materia di giochi di azzardo deve:

— essere fondata sul riconoscimento che le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi e la dipendenza dal gioco costituiscono un problema nel territorio dello Stato membro interessato al quale un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate sarebbe idonea a porre rimedio, e

— consentire unicamente la realizzazione di una pubblicità contenuta e strettamente limitata a quanto necessario al fine di canalizzare i consumatori verso le reti di gioco controllate.

Sulla seconda questione

73 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, come debba valutarsi la portata del pregiudizio alla libera prestazione di servizi da parte di un sistema che sancisce un regime di esclusiva per l'organizzazione delle scommesse ippiche a favore di un operatore unico e, in particolare, se il mercato delle scommesse ippiche on line possa ritenersi distinto dal settore delle stesse nel suo complesso.

74 In via preliminare deve necessariamente rilevarsi che qualunque restrizione attinente all'offerta di giochi di azzardo tramite Internet pone maggiormente in una situazione di svantaggio gli operatori situati al di fuori dello Stato membro interessato, nel territorio del quale i destinatari fruiscono dei servizi, operatori che risulterebbero quindi privati di uno strumento di commercializzazione particolarmente efficace per accedere direttamente a tale mercato rispetto agli operatori stabiliti nel medesimo Sta-

to membro (v., in tal senso, sentenze 11 dicembre 2003, causa C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Racc. pag. I-14887, punto 74, e 2 dicembre 2010, causa C-108/09, Ker-Optika, Racc. pag. I-12213, punto 54).

75 Del resto, dalla giurisprudenza della Corte risulta che Internet costituisce semplicemente un canale di offerta di giochi di azzardo (sentenza 8 settembre 2010, causa C-46/08, Carmen Media Group, Racc. pag. I-8149, punto 100).

76 Dato che gli obiettivi della normativa nazionale in esame nella causa principale mirano soprattutto ad assicurare la tutela dei consumatori di giochi di azzardo e, più specificamente, la tutela contro le frodi commesse dagli operatori nonché contro l'incitamento a spese eccessive collegate al gioco e la dipendenza da esso, una considerazione di sicura rilevanza riguarda il grado di interscambiabilità dei diversi canali di commercializzazione dal punto di vista del consumatore. Nel caso in cui, ad esempio, si stabilisse che i consumatori considerano la realizzazione di una scommessa ippica particolare mediante Internet quale sostituto all'effettuazione di tale medesima scommessa tramite i canali tradizionali, tale circostanza militerebbe a favore di una valutazione effettuata globalmente e non separatamente per ciascun canale di distribuzione del settore.

77 Il mercato delle scommesse ippiche dovrebbe quindi, in linea di principio, essere considerato nel suo insieme, indipendentemente dalla questione se le scommesse di cui trattasi siano proposte da canali tradizionali, mediante vere e proprie ricevitorie, ovvero tramite Internet, e occorrerebbe analizzare una restrizione all'attività di raccolta di scommesse a prescindere dal supporto sul quale queste vengano effettuate.

78 La Corte, tuttavia, ha già avuto modo di sottolineare le particolarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo via Internet (v. sentenze citate Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, punto 72, nonché Carmen Media Group, punto 101).

79 Essa ha così osservato in particolare che, in considerazione dell'assenza di un contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, i giochi d'azzardo accessibili via Internet implicano rischi di natura differente e di maggiore entità rispetto ai mercati tradizionali di questo tipo di giochi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori (sentenze citate Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, punto 70, nonché Carmen Media Group, punto 102).

80 La Corte, del resto, ha rilevato che le caratteristiche proprie dell'offerta di giochi d'azzardo tramite Internet possono, in egual maniera, rivelarsi una fonte di rischi di natura differente e di maggiore entità in materia di tutela dei consumatori, e specialmente dei giovani e delle persone aventi una particolare inclinazione al gioco o predisposte allo sviluppo di tale inclinazione, in confronto ai mercati tradizionali di tali giochi. Oltre alla già menzionata mancanza di contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, la facilità tutta particolare e la permanenza dell'accesso ai giochi proposti su Internet, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una simile offerta a carattere internazionale, in un ambiente per di più caratterizzato dall'isolamento del giocatore, dall'anonimato e da un'assenza di controllo sociale, costituiscono altrettanti fattori idonei a favorire uno sviluppo della dipendenza dal gioco e delle spese eccessive legate a quest'ultimo e, di conseguenza, ad accrescere le conseguenze sociali e morali negative che vi si ricollegano, così come evidenziate da una costante giurisprudenza (sentenza Carmen Media Group, cit., punto 103).

81 Sarà pertanto opportuno tener conto del complesso dei canali di commercializzazione interscambiabili, a meno che il ricorso a Internet non abbia l'effetto di aggravare i rischi connessi ai giochi di azzardo al di là di quelli che esistono per quanto riguarda i giochi commercializzati tramite canali tradizionali.

82 Pertanto, in presenza di una normativa nazionale come quella che ha condotto alla domanda di pronuncia pregiudiziale, che si applica in egual modo all'offerta di scommesse on line e all'offerta mediante canali tradizionali, e in merito alla quale il legisla-

tore nazionale non ha ritenuto fosse necessario operare una distinzione tra i diversi canali di commercializzazione, il pregiudizio alla libera prestazione dei servizi deve essere valutato dal punto di vista delle restrizioni arrecate a tutto il settore interessato.

83 Di conseguenza, si deve risolvere la seconda questione dichiarando che, per valutare il pregiudizio alla libera prestazione di servizi da parte di un sistema che sancisce un regime di esclusiva per l'organizzazione delle scommesse ippiche, spetta ai giudici nazionali tener conto del complesso dei canali di commercializzazione interscambiabili di dette scommesse, a meno che il ricorso a Internet non abbia l'effetto di aggravare i rischi connessi ai giochi di azzardo al di là di quelli che esistono per quanto riguarda i giochi commercializzati tramite canali tradizionali. In presenza di una normativa nazionale che si applica in egual modo all'offerta di scommesse ippiche on line e all'offerta mediante canali tradizionali, il pregiudizio alla libera prestazione dei servizi deve essere valutato dal punto di vista delle restrizioni arrecate a tutto il settore interessato.

Sulle spese

84 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento 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 (Ottava Sezione) dichiara:

1) L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che:

a) uno Stato membro che intenda assicurare un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato nel settore dei giochi di azzardo può legittimamente ritenere che solo la concessione di diritti esclusivi ad un organismo unico soggetto ad uno stretto controllo da parte delle autorità pubbliche sia atta a consentire di padroneggiare i rischi connessi a tale settore e di perseguire l'obiettivo di prevenire l'induzione a spese eccessive collegate al gioco e di lotta alla dipendenza dal gioco in modo sufficientemente efficace;

b) spetta al giudice del rinvio verificare che:

— le autorità nazionali, al momento dei fatti di cui alla causa principale, mirassero realmente a garantire un simile livello di tutela particolarmente elevato e che, rispetto a tale livello di tutela perseguito, l'instaurazione di un monopolio potesse effettivamente considerarsi necessaria, e che

— i controlli statali, cui le attività dell'organismo beneficiante dei diritti esclusivi sono in linea di principio soggette, siano effettivamente attuati in modo coerente e sistematico allo scopo di conseguire gli obiettivi fissati per tale organismo;

c) per essere coerente con gli obiettivi di lotta alla criminalità nonché di riduzione delle occasioni di gioco, una normativa nazionale che instaura un monopolio in materia di giochi di azzardo deve:

— essere fondata sul riconoscimento che le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi e la dipendenza dal gioco costituiscono un problema nel territorio dello Stato membro interessato al quale un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate sarebbe idonea a porre rimedio, e

— consentire unicamente la realizzazione di una pubblicità contenuta e strettamente limitata a quanto necessario al fine di canalizzare i consumatori verso le reti di gioco controllate.

2) Per valutare il pregiudizio alla libera prestazione di servizi da parte di un sistema che sancisce un regime di esclusiva per l'organizzazione delle scommesse ippiche, spetta ai giudici nazionali tener conto del complesso dei canali di commercializzazione interscambiabili di dette scommesse, a meno che il ricorso a Internet non abbia l'effetto di aggravare i rischi connessi ai giochi di azzardo al di là di quelli che esistono per quanto riguarda i giochi commercializzati tramite canali tradizionali. In presenza di una normativa nazionale che si applica in egual modo all'offerta di scommesse ippiche on line e all'offerta mediante canali tradizionali, il pregiudizio alla libera prestazione dei servizi deve essere valutato dal punto di vista delle restrizioni arrecate a tutto il settore interessato.

Firme