SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

11 settembre 2003 *

Nel procedimento C-6/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunal Cível da Comarca de Lisboa (Portogallo) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e altri

e

Estado português,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 2 CE, 28 CE, 29 CE, 31 CE e 49 CE,

* Lingua processuale: il portoghese.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. J.-P. Puissochet (relatore), presidente di sezione, dal sig. C. Gulmann e dalla sig.ra F. Macken, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e a., dal sig. R. Francês, advogado;

— per il governo portoghese, dai sigg. L. Fernandez e J. Ramos Alexandre e dalla sig.ra M.L. Duarte, in qualità di agenti;

— per il governo belga, dal sig. F. Van de Craen, in qualità di agente, assistito dal sig. P. Vlaemminck, avocat;

— per il governo tedesco, dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra B. Muttelsee-Schön, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dalla sig.ra M. López-Monís Gallego, in qualità di agente;

— per il governo finlandese, dalla sig.ra E. Bygglin, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. A. Caeiros e dalla sig.ra M. Patakia, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e a., rappresentati dal sig. R. Francês, del governo portoghese, rappresentato dalla sig.ra M.L. Duarte, del governo belga, rappresentato dai sigg. P. De Wael e P. Vlaemminck, in qualità di agenti, del governo spagnolo, rappresentato dalla sig.ra L. Fraguas Gadea, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato dal sig. P. Boussaroque, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal sig. A. Caeiros e dalla sig.ra M. Patakia, all'udienza del 26 settembre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 febbraio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 25 maggio 2000, pervenuta in cancelleria l'8 gennaio 2001, il Tribunal Cível da Comarca de Lisboa (Tribunale civile della circoscrizione giudiziaria di Lisbona) ha proposto alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, tredici questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 2 CE, 28 CE, 29 CE, 31 CE e 49 CE.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra l'associazione Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Associazione nazionale dei gestori di macchine da gioco, in prosieguo: l'«Anomar»), con sede in Lisbona, e con essa otto società commerciali portoghesi operanti nel settore del commercio e della gestione di macchine da gioco (in prosieguo, congiuntamente: le «ricorrenti nella causa principale» o, anche, le «ricorrenti»), e lo Stato portoghese. Esse riguardano la conformità al diritto comunitario della normativa portoghese relativa alla gestione e alla pratica di giochi di sorte o d'azzardo, di cui al decreto legge 2 dicembre 1989, n. 422/89 (*Diário da República* I, del 2 dicembre 1989, n. 2777), come modificato dal decreto legge 19 gennaio 1995, n. 10/95 (*Diário da República* I, del 19 gennaio 1995, serie A, n. 16; in prosieguo: il «decreto legge n. 422/89»).

Normativa comunitaria

3 L'art. 2 CE prevede che «[l]a Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni (...) uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche».

4 Ai sensi degli artt. 28 CE e 29 CE sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

5 Secondo l'art. 31 CE:

«1. Gli Stati membri procedono a un riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo che venga esclusa qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi.

Le disposizioni del presente articolo si applicano a qualsiasi organismo per mezzo del quale uno Stato membro, de jure o de facto, controlla, dirige o influenza sensibilmente, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri. Tali disposizioni si applicano altresì ai monopoli di Stato delegati.

2. Gli Stati membri si astengono da qualsiasi nuova misura contraria ai principi enunciati nel paragrafo 1 o tale da limitare la portata degli articoli relativi al divieto dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri.

3. Nel caso di un monopolio a carattere commerciale che comporti una regolamentazione destinata ad agevolare lo smercio o la valorizzazione di prodotti agricoli, è opportuno assicurare, nell'applicazione delle norme del presente articolo, garanzie equivalenti per l'occupazione e il tenore di vita dei produttori interessati».

6 L'art. 49 CE dispone quanto segue:

«(...) 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.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità».

Normativa nazionale

7 Il decreto legge n. 422/89 disciplina, in particolare, la gestione e la pratica dei giochi di sorte o d'azzardo nonché formule miste di giochi di sorte o d'azzardo e di altre forme di giochi, e prevede che la gestione e la pratica di tali giochi al di fuori dei luoghi debitamente autorizzati costituiscono un'infrazione passibile di pena privativa della libertà. Il principio generale sul quale si fonda il regime legale è enunciato nell'art. 9 del decreto legge n. 422/89, che stabilisce che «[i]l diritto di gestire i giochi di sorte o d'azzardo è riservato allo Stato». Se lo Stato è il solo titolare di questo diritto, il suo esercizio, quando non sia assicurato dallo Stato o da un altro ente pubblico, è soggetto ad autorizzazione, mediante la stipulazione di un contratto di concessione.

8 Il decreto legge n. 422/89, che si iscrive nella continuità di una politica legislativa di concessione nelle aree di gioco risalente al decreto legge 3 dicembre 1937,

n. 14643, prevede che la gestione e la pratica dei giochi di sorte o d'azzardo devono avvenire all'interno delle sale da gioco dei casinò esistenti nelle aree di gioco permanenti o provvisorie istituite con decreto legge.

9 La legislazione portoghese distingue diverse modalità di gioco, suddivise in quattro categorie, secondo i criteri enunciati dalle pertinenti disposizioni del decreto legge n. 422/89, alle quali si applicano diversi regimi giuridici.

10 La prima categoria comprende i giochi di sorte o d'azzardo. Ai sensi dell'art. 1 del decreto legge n. 422/89, «[i] giochi di sorte o d'azzardo sono quelli il cui risultato è fortuito per il fatto che sono decisi esclusivamente o fondamentalmente in base alla sorte».

11 Nell'ambito di questa categoria sono previsti due tipi di giochi che si basano sull'utilizzazione di macchine. Da un lato, «[i] giochi su macchine che versano direttamente vincite in gettoni o monete» e, dall'altro, «i giochi su macchine che, pur non pagando direttamente premi in gettoni o monete, sviluppano temi propri dei giochi di sorte o d'azzardo, o attribuiscono un risultato sotto forma di un punteggio che dipende esclusivamente o essenzialmente dalla sorte» (art. 4, n. 1, lett. f e g, del decreto legge n. 422/89).

12 Il diritto di gestire i giochi di sorte o d'azzardo è riservato allo Stato e può essere esercitato solo da imprese costituite nella forma di società di capitali, alle quali il governo accorda con contratto amministrativo la relativa concessione (art. 9 del decreto legge n. 422/89). La concessione di gestione è attribuita a seguito di pubblica gara d'appalto (art. 10 del decreto legge n. 422/89), senza criteri discriminatori fondati sulla cittadinanza.

13 Gli unici luoghi nei quali sono autorizzate la gestione e la pratica dei giochi d'azzardo sono i casinò esistenti nelle aree di gioco permanenti o provvisorie istituite con decreto legge nonché, in casi eccezionali e previa autorizzazione ministeriale, le navi, gli aerei, le sale riservate al gioco del bingo e quelle riservate in occasione delle manifestazioni di maggiore interesse turistico (artt. 3, n. 1, 6, 7 e 8 del decreto legge n. 422/89).

14 La seconda categoria corrisponde alle formule miste di giochi di sorte e d'azzardo e di altre forme di giochi, che la legge definisce come «le operazioni offerte al pubblico in cui le probabilità di vincita dipendono o congiuntamente dall'abilità del giocatore e dalla sorte o soltanto dalla sorte e nelle quali i premi attribuiti sono beni con un valore commerciale» (art. 159, n. 1, del decreto legge n. 422/89). Si tratta in particolare di lotterie, tombole, estrazioni a sorte, concorsi pubblicitari, quiz e giochi di intrattenimento (art. 159, n. 2, del decreto legge n. 422/89).

15 La gestione di tali formule miste di giochi di sorte o d'azzardo e di altre forme di gioco è subordinata ad autorizzazione del Ministro dell'Interno che stabilisce, per ogni singolo caso, le condizioni che ritiene adeguate e la relativa disciplina di controllo (art. 160, n. 1, del decreto legge n. 422/89). In linea di principio, tali formule miste di gioco non possono essere gestite da organismi con scopo di lucro (art. 161, n. 1, del decreto legge n. 422/89). Esse non possono inoltre sviluppare temi propri dei giochi di sorte o d'azzardo (poker, slot machines, roulette, dadi, bingo, lotteria ad estrazione a sorte o istantanea, totocalcio, lotto), né sostituire i premi attribuiti con denaro o gettoni (art. 161, n. 3, del decreto legge n. 422/89).

16 La terza categoria comprende i giochi di abilità nei quali le vincite sono attribuite in denaro, gettoni o beni aventi un valore commerciale (art. 162, n. 1, del decreto legge n. 422/89).

17 Non è consentita la gestione di macchine i cui risultati dipendano esclusivamente o fondamentalmente dall'abilità dell'utilizzatore e che attribuiscano vincite in denaro, gettoni o beni aventi un valore commerciale, se pure ridotto, salvo il caso del prolungamento della durata di utilizzo gratuito della macchina in base ai punti ottenuti (art. 162, n. 2, del decreto legge n. 422/89).

18 La quarta categoria, quella delle macchine da gioco, è sottoposta ad una disciplina specifica, stabilita con il decreto legge 28 novembre 1995, n. 316/95 (*Diário da República* I, serie A, n. 275, del 28 novembre 1995; in prosieguo: il «decreto legge n. 316/95»).

19 Sono considerate macchine da gioco:

— «quelle che, senza pagare direttamente premi in denaro, gettoni o beni aventi un valore commerciale, sviluppano giochi il cui risultato dipende esclusivamente o fondamentalmente dall'abilità dell'utilizzatore, permettendo che questi possa beneficiare di un prolungamento della durata d'utilizzo gratuito della macchina in base ai punti ottenuti» (art. 16, n. 1, lett. a, dell'allegato del decreto legge n. 316/95);

— «quelle che, presentando le caratteristiche definite al punto a), permettono di prendere oggetti il cui valore commerciale non supera il triplo della somma impegnata dall'utilizzatore» (art. 16, n. 1, lett. b, dell'allegato del decreto legge n. 316/95).

20 L'importazione, la fabbricazione, il montaggio e la vendita di macchine da gioco richiedono la classificazione dei giochi considerati, che compete all'Inspecção-Geral de Jogos (Ispettorato generale dei giochi) (art. 19 dell'allegato al decreto legge n. 316/95).

21 La gestione di macchine di tale categoria — automatiche, meccaniche, elettriche o elettroniche — importate, prodotte o montate nello Stato, è sottoposta ad un regime di registrazione e al rilascio di una licenza (art. 17, n. 1, dell'allegato al decreto legge n. 316/95).

22 Il proprietario della macchina deve chiederne la registrazione presso il governatore civile del distretto nel quale la macchina si trova o dove si presume debba essere gestita (art. 17, n. 2, dell'allegato al decreto legge n. 316/95).

23 Perché una macchina possa essere gestita, è necessario altresì il rilascio di una licenza di gestione, per periodi di un anno o di sei mesi, da parte del governatore civile del distretto dove la macchina si trova o si presume debba essere gestita (art. 20, nn. 1 e 2, dell'allegato al decreto legge n. 316/95).

24 La licenza può essere rifiutata, con decisione motivata, quando tale misura di polizia sia giustificata da esigenze di tutela dell'infanzia e della gioventù, di prevenzione della criminalità e di mantenimento o ripristino della sicurezza, dell'ordine e della tranquillità pubblici (art. 20, n. 3, dell'allegato al decreto legge n. 316/95).

25 Le macchine da gioco possono essere gestite all'interno di un'area delimitata o di un esercizio autorizzati alla pratica di giochi leciti su macchine da gioco, che non possono essere situati vicino a istituti d'insegnamento (art. 21, n. 2, dell'allegato al decreto legge n. 316/95). La gestione simultanea di più di tre macchine è consentita solo se l'esercizio di cui trattasi è stato già autorizzato a gestire esclusivamente giochi (art. 21, n. 1, dell'allegato al decreto legge n. 316/95).

26 Non sono considerate macchine da gioco quelle che, pur non pagando direttamente premi in gettoni o in denaro, sviluppano temi propri dei giochi di sorte o d'azzardo, o attribuiscono come risultato un punteggio dipendente esclusivamente o fondamentalmente dalla sorte. Questo tipo di macchine rientra nella categoria dei giochi d'azzardo (art. 4, n. 1, lett. g, del decreto legge n. 422/89) ed è disciplinato dal decreto legge n. 422/89 (art. 16, n. 2, dell'allegato al decreto legge n. 316/95).

27 L'art. 95, n. 2, del decreto legge n. 422/89 attribuisce alle norme che disciplinano la gestione e la pratica del gioco la qualificazione giuridica di norme di interesse generale e di ordine pubblico.

Causa principale e questioni pregiudiziali

28 Le ricorrenti hanno proposto contro lo Stato portoghese il ricorso previsto dall'art. 4, nn. 1 e 2, del codice di procedura civile portoghese, diretto ad ottenere una pronuncia declaratoria che accerti che alcune disposizioni del diritto

portoghese in materia di gioco non sono conformi al diritto comunitario, formulando le seguenti domande:

— che venga riconosciuto il diritto all'esercizio commerciale e alla pratica di giochi di sorte e d'azzardo al di fuori delle aree delimitate di gioco, abolendo la situazione monopolistica dei casinò, con conseguente deroga agli artt. 1, 3, nn. 1 e 2, e 4, n. 1, lett. f e g, del decreto legge n. 422/89, dato il primato delle regole e dei principi del diritto comunitario enunciati nel detto ricorso;

— che, derogando a tali norme, si disapplichi il diritto dalle stesse derivato, segnatamente le norme penali incriminatrici risultanti dagli artt. 108, 110, 111 e 115 del medesimo decreto legge, come parimenti tutte le norme proibitive e restrittive delle attività in parola, tanto sostanziali quanto processuali, contenute in un qualsiasi testo di legge.

29 Le ricorrenti fondano le loro domande, da un lato, sulla non conformità al diritto comunitario delle citate disposizioni del diritto interno portoghese e, dall'altro, sul primato del diritto comunitario sul diritto ordinario interno, in applicazione dell'art. 8, n. 2, della Costituzione portoghese.

30 Lo Stato portoghese ha eccepito l'irricevibilità della domanda, rilevando in particolare l'assenza di legittimazione processuale di tutte le ricorrenti per difetto di interesse diretto, connesso con l'istanza, e l'assenza di legittimazione processuale della Anomar, non potendo essere lo svolgimento del presente ricorso di alcuna utilità per la stessa.

31 Nel merito, lo Stato portoghese ha sostenuto che le norme ed i principi di diritto comunitario invocati dalle ricorrenti erano inapplicabili alla situazione meramente interna di cui trattasi, e che, in ogni caso, l'attività di gestione delle macchine per giochi di sorte o d'azzardo non poteva ricadere nell'ambito del regime di libera circolazione delle merci.

32 In primo grado le eccezioni fondate sulla mancanza di legittimazione processuale dell'Anomar e sulla mancanza di interesse ad agire di tutte le ricorrenti venivano accolte.

33 Tuttavia il Tribunal da Relação de Lisboa (Corte d'appello di Lisbona) ha annullato la decisione del giudice di primo grado ed ha riconosciuto la legittimazione processuale della Anomar e l'interesse ad agire di tutte le ricorrenti.

34 Il Tribunal Cível da Comarca de Lisboa, ritenendo necessaria, tenuto conto delle argomentazioni delle parti, l'interpretazione del diritto comunitario per decidere la controversia giuridica oggetto dell'azione di accertamento di cui era stato investito, ha deciso di sospendere il giudizio e di proporre alla Corte le seguenti questioni:

«1) Se i giochi di sorte o d'azzardo costituiscano o meno un'"attività economica" ai sensi dell'art. 2 CE;

2) se i giochi di sorte o d'azzardo costituiscano o meno un'attività relativa a "merci", ai sensi dell'art. 28 CE;

3) se le attività relative alla produzione, all'importazione ed alla distribuzione di apparecchi da gioco siano o meno autonome nei confronti dell'attività di esercizio commerciale di tali macchine e, pertanto, se sia o meno applicabile a codeste attività il principio della libera circolazione delle merci di cui agli artt. 28 CE e 29 CE;

4) se l'attività di esercizio commerciale e pratica dei giochi di sorte o d'azzardo sia o meno esclusa dalla sfera di applicazione dell'art. 31 CE, dato che tale disposizione non copre le prestazioni di servizi in regime di monopolio;

5) se l'esercizio commerciale di macchine per giochi di sorte o d'azzardo costituisca una "prestazione di servizi" ai sensi degli artt. 49 CE e segg.;

6) se una disciplina legale (come quella istituita dagli artt. 3, n. 1, e 4, n. 1, del decreto legge 2 dicembre 1989, n. 422) secondo cui l'esercizio commerciale e la pratica di giochi di sorte o d'azzardo (definiti dall'art. 1 del testo in parola come "quelli il cui risultato è fortuito per il fatto che sono decisi esclusivamente o fondamentalmente in base alla sorte") — tra cui sono inclusi (in forza dell'art. 4, n. 1, lett. f e g, del decreto legge n. 422/89, citato) i giochi con macchine che pagano direttamente premi in gettoni o monete ed i giochi con macchine che, non pagando direttamente premi in gettoni o monete, sviluppano temi propri dei giochi di sorte o d'azzardo o presentano come risultato punteggi dipendenti esclusivamente o fondamentalmente dalla sorte — sono autorizzati soltanto nelle sale dei casinò esistenti in aree di gioco permanenti o provvisorie istituite con decreto legge, costituisca o meno un ostacolo alla libera prestazione dei servizi, ai sensi dell'art. 49 CE;

7) se il regime restrittivo descritto nella sesta questione, pur costituendo un ostacolo alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE, sia comunque compatibile con il diritto comunitario, qualora sia indistintamente applicabile a cittadini o imprese nazionali ed a cittadini o imprese di altri Stati membri e si fondi su motivi imperativi di interesse generale (protezione dei consumatori, prevenzione della delinquenza, protezione della moralità pubblica, limitazione della domanda di giochi di denaro, finanziamento di attività d'interesse generale);

8) se l'attività di esercizio commerciale di giochi di sorte o d'azzardo sia retta dai principi della libertà di accesso e di esercizio delle attività economiche e, conseguentemente, l'eventuale esistenza di legislazioni di altri Stati membri che fissino condizioni meno restrittive di esercizio commerciale degli apparecchi da gioco infici, di per se stessa, la validità della disciplina giuridica portoghese descritta nella sesta questione;

9) se le restrizioni poste nella legislazione portoghese all'attività di esercizio commerciale dei giochi di sorte o d'azzardo rispettino il principio di proporzionalità;

10) se la disciplina legale portoghese di autorizzazione, che impone un requisito giuridico (stipulazione con lo Stato di un contratto amministrativo di concessione, a seguito di pubblica gara: art. 9 del citato decreto legge n. 422/89) ed uno logistico (limitazione dell'esercizio commerciale e della pratica dei giochi di sorte o d'azzardo ai casinò delle aree di gioco: art. 3 del medesimo testo), sia proporzionata e necessaria in rapporto all'obiettivo perseguito;

11) se l'utilizzazione, ad opera della legislazione portoghese (artt. 1, 4, n. 1, lett. g, e [162] del citato decreto legge n. 422/89, ed art. 16, n. 1, lett. a, dell'allegato al decreto legge 28 novembre 1995, n. 316), del vocabolo "fondamentalmente", accanto al termine "esclusivamente", per definire i giochi di sorte o d'azzardo e per tracciare una distinzione legale tra "macchine per giochi di sorte o d'azzardo" e "macchine da gioco", non rimetta in questione la determinabilità della nozione secondo i metodi propri dell'interpretazione giuridica;

12) se le nozioni giuridiche indeterminate di cui si avvale la definizione legale portoghese di "giochi di sorte o d'azzardo" (già citati artt. 1 e 162 del decreto legge n. 422/89) e di "macchine da gioco" (già citato art. 16 del decreto legge n. 316/95) richiedano un'interpretazione, a fini di qualificazione dei diversi apparecchi da gioco, che lasci anche un margine di discrezionalità alle autorità nazionali;

13) se l'attribuzione all'Ispettorato generale dei giochi di un potere discrezionale per la classificazione dei temi propri dei giochi non violi un principio o una norma di diritto comunitario anche ove si ritenga che la legislazione portoghese non fissi criteri obiettivi di distinzione tra i temi delle macchine per giochi di sorte o d'azzardo e delle macchine da gioco».

Sulla ricevibilità

35 Il governo portoghese sostiene, da un lato, che le questioni pregiudiziali sollevate sono irricevibili in quanto non riguardano un'interpretazione del Trattato, ma

un'interpretazione o un esame della validità delle disposizioni della legislazione portoghese che disciplina la gestione e la pratica dei giochi di sorte o d'azzardo, che spetterebbe unicamente al giudice nazionale.

36 Dall'altro, esso ritiene che la causa principale, che concerne solo le condizioni di esercizio commerciale dei giochi di sorte o d'azzardo in Portogallo, da parte di società portoghesi, in applicazione della legislazione portoghese, non abbia alcun collegamento con il diritto comunitario e riguardi una situazione puramente interna.

37 Riguardo alla prima eccezione, benché la Corte non sia competente, a norma dell'art. 234 CE, ad applicare la norma comunitaria ad una determinata fattispecie e, quindi, a valutare una disposizione di diritto nazionale sotto il profilo di detta norma, tuttavia, nell'ambito della collaborazione giudiziaria instaurata da detto articolo e in base al contenuto del fascicolo, può fornire al giudice nazionale gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario che possono essergli utili per la valutazione degli effetti di detta disposizione (sentenze 8 dicembre 1987, causa 20/87, Gauchard, Racc. pag. 4879, punto 5, e 5 marzo 2002, cause riunite C-515/99, da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99, Reisch e a., Racc. pag. I-2157, punto 22).

38 Ora, nella causa principale il giudice del rinvio chiede l'interpretazione da parte della Corte delle disposizioni del Trattato al solo fine di valutare se queste siano tali da incidere sull'applicazione delle norme nazionali che rilevano in detta causa. Non si può quindi sostenere che le questioni pregiudiziali sollevate nella causa principale abbiano un oggetto diverso dall'interpretazione delle disposizioni del Trattato.

39 Per quanto riguarda la seconda eccezione, si deve ammettere che tutti gli elementi della causa principale sono confinati all'interno di un solo Stato membro. Ora, in

generale, una normativa nazionale quale il decreto legge n. 422/89, che si applica indistintamente ai cittadini portoghesi e ai cittadini degli altri Stati membri, deve risultare conforme alle disposizioni relative alle libertà fondamentali istituite dal Trattato solo in quanto si applichi a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi intracomunitari (sentenze 15 dicembre 1982, causa 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Racc. pag. 4575, punto 9; 18 febbraio 1987, causa 98/86, Mathot, Racc. pag. 809, punti 8 e 9, e Reisch e a., cit., punto 24).

40 Tale constatazione non implica tuttavia che non vadano risolte le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nella presente causa. Infatti, in linea di principio spetta unicamente ai giudici nazionali valutare, tenuto conto della peculiarità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia in via pregiudiziale ai fini di una loro decisione nel merito, sia la rilevanza delle questioni sottoposte alla Corte (sentenza 5 dicembre 2000, causa C-448/98, Guimont, Racc. pag. I-10663, punto 22). Il rigetto da parte di quest'ultima di una domanda presentata da un giudice nazionale è possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con la realtà concreta o l'oggetto della controversia nella causa principale (sentenze 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Racc. pag. I-4139, punto 18, e Reisch e a., cit., punto 25).

41 Nel caso di specie non risulta in modo manifesto che la richiesta interpretazione del diritto comunitario non sia necessaria per il giudice nazionale. Infatti, una risposta siffatta può essergli utile nell'ipotesi in cui il suo diritto nazionale imponga di riconoscere a un cittadino portoghese gli stessi diritti di cui godrebbe in base al diritto comunitario, nella medesima situazione, il cittadino di un altro Stato membro (sentenze Guimont, cit., punto 23, e Reisch e a., punto 26, cit.).

42 Pertanto occorre esaminare se le disposizioni del Trattato di cui è chiesta l'interpretazione si oppongano all'applicazione di una normativa nazionale quale quella di cui trattasi nella causa principale, qualora ciò avvenga nei confronti di persone che risiedono in altri Stati membri.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

43 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se i giochi di sorte o d'azzardo costituiscano un'attività economica ai sensi dell'art. 2 CE.

44 Le ricorrenti, i governi che hanno depositato osservazioni e la Commissione concordano nel riconoscere ai giochi di sorte o d'azzardo la qualifica di attività economica ai sensi dell'art. 2 CE, intendendo come tale un'attività finalizzata alla realizzazione di un guadagno, che dà luogo ad una remunerazione specifica e rientrante nell'ambito delle libertà economiche consacrate dal Trattato.

45 Il governo tedesco sottolinea che né il carattere fortuito delle vincite né la destinazione dei profitti ottenuti dai giochi di sorte o d'azzardo ostano alla loro qualificazione come attività economica.

46 Come rileva in particolare il governo portoghese, la Corte ha già dichiarato che l'organizzazione di lotterie costituisce un'attività economica, ai sensi del Trattato, allorché essa consiste in un'importazione di merci o in una prestazione di servizi retribuita (sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punto 19). Facendo riferimento in particolare alle attività di cui alla causa principale, la Corte ha dichiarato che i giochi che consistono nell'utilizzo a pagamento di apparecchi automatici per giochi d'azzardo devono essere considerati come giochi di denaro paragonabili alle lotterie di cui alla citata sentenza Schindler (sentenza 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä e a., Racc. pag. I-6067, punto 18).

47 Poiché tutti i giochi di sorte o d'azzardo soddisfano tali due criteri, stabiliti dalla Corte nella sua giurisprudenza anteriore, e cioè la fornitura a pagamento di un servizio determinato e la prospettiva di un guadagno in denaro, tale giudizio dev'essere confermato e detti giochi devono essere qualificati come attività economiche ai sensi dell'art. 2 CE.

48 Di conseguenza si deve rispondere alla prima questione dichiarando che i giochi di sorte o di azzardo costituiscono attività economiche ai sensi dell'art. 2 CE.

Sulle questioni seconda, terza e quinta

49 Con le sue questioni seconda, terza e quinta, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se i giochi di sorte o d'azzardo costituiscano un'attività relativa a merci o, al contrario, un'attività relativa a servizi, ai sensi del Trattato, e se, in tal caso, le attività relative alla produzione, all'importazione ed alla distribuzione di macchine per giochi di sorte o d'azzardo, da un lato, e l'attività di esercizio commerciale di tali macchine, dall'altro, siano o meno separabili, al fine di stabilire se il principio della libera circolazione delle merci definito dagli artt. 28 CE e 29 CE possa essere applicato all'insieme di tali attività, che sarebbero indissociabili.

50 Contrariamente alle ricorrenti, i governi che hanno depositato osservazioni e la Commissione sostengono che le attività di gioco non sono soggette alle disposizioni applicabili alle merci.

51 Essi distinguono infatti gli apparecchi da gioco dalle attività di gioco, come ha fatto la Corte stessa al punto 20 della citata sentenza Läärä e a., sottolineando

espressamente che gli apparecchi automatici per giochi d'azzardo costituiscono di per sé beni suscettibili di ricadere nel campo di applicazione dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE). Con riferimento alle attività di gioco, vale a dire di esercizio commerciale di apparecchi da gioco, detti governi e la Commissione, basandosi sulla citata sentenza Schindler, ritengono che le attività di gioco non riguardino merci, ma servizi.

52 La Corte ha infatti dichiarato, ai punti 24 e 25 della citata sentenza Schindler, che l'organizzazione di lotterie non è un'attività relativa a merci, rientrante, in quanto tale, nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato, ma dev'essere considerata, ai sensi del Trattato, attività di servizi.

53 Con riferimento alla separazione tra le attività relative alla produzione, all'importazione e alla distribuzione di apparecchi da gioco rientranti nell'ambito della libera circolazione delle merci, da un lato, e l'attività di gestione di apparecchi da gioco rientrante nell'ambito della libera circolazione dei servizi, dall'altro, i governi portoghese, belga e tedesco sostengono che tali diverse attività non sono indipendenti l'una dall'altra. Poiché la fabbricazione e la distribuzione di apparecchi da gioco non possono essere considerate in modo separato dal funzionamento delle macchine stesse — in quanto queste ultime, costruite al fine dell'organizzazione di giochi di sorte o d'azzardo, non possono essere utilizzate diversamente —, tutti i governi che hanno depositato osservazioni chiedono che venga applicato il principio giuridico secondo il quale il bene accessorio segue la sorte del bene principale.

54 Nell'ipotesi simile dei giochi di lotteria, la Corte ha statuito che talune attività di fabbricazione e diffusione di documenti pubblicitari e di schedine, ovvero di biglietti, che costituiscono modalità concrete di organizzazione o funzionamento di una lotteria, non possono essere considerate, alla luce del Trattato, indipendentemente dalle attività di lotteria cui sono collegate. Tali attività non sono fini a se stesse, ma esclusivamente destinate a consentire la partecipazione alla lotteria degli abitanti degli Stati membri in cui detti oggetti sono importati e diffusi (sentenza Schindler, cit., punto 22).

55 Tuttavia, senza che vi sia bisogno, applicando con approssimativa analogia tale ragionamento, di esaminare l'attività di importazione degli apparecchi automatici d'azzardo considerandola accessoria rispetto all'attività di esercizio commerciale di questi ultimi, è sufficiente rilevare, come la Corte ha già fatto ai punti 20-29 della citata sentenza Läärä e a., che, anche qualora l'attività di gestione degli apparecchi automatici d'azzardo fosse connessa all'attività di importazione dei medesimi, la prima di tali attività rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi e la seconda nell'ambito di quelle relative alla libera circolazione delle merci.

56 Occorre dunque rispondere alle questioni seconda, terza e quinta dichiarando che l'attività di esercizio commerciale di macchine per giochi di sorte o d'azzardo, sia essa separabile o meno dalle attività relative alla produzione, all'importazione e alla distribuzione di tali macchine, deve ricevere la qualificazione di attività di servizi, ai sensi del Trattato, e non può pertanto rientrare nell'ambito di applicazione degli artt. 28 CE e 29 CE, riguardanti la libera circolazione delle merci.

Sulla quarta questione

57 Con la sua quarta questione il giudice del rinvio chiede se l'esercizio commerciale in regime di monopolio dei giochi di sorte o d'azzardo rientri o meno nel campo di applicazione dell'art. 31 CE.

58 L'art. 31 CE obbliga gli Stati membri a procedere al riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo da garantire l'esclusione di qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri.

59 Sia dalla collocazione di tale disposizione nel capitolo relativo al divieto delle restrizioni quantitative, sia dall'uso dei termini «importazioni» e «esportazioni» nel suo n. 1, secondo comma, e del termine «prodotti» nel suo n. 3, risulta che essa si riferisce agli scambi di merci e non può applicarsi a prestazioni di servizi in regime di monopolio (v. sentenza 30 aprile 1974, causa 155/73, Sacchi, Racc. pag. 409, punto 10).

60 Tenuto conto del fatto che i giochi di sorte o d'azzardo costituiscono un'attività di servizi, ai sensi del Trattato, come statuito al punto 56 della presente sentenza, un eventuale esercizio commerciale in regime di monopolio dei giochi di sorte o d'azzardo è escluso dal campo di applicazione dell'art. 31 CE.

61 Si deve pertanto rispondere alla quarta questione pregiudiziale dichiarando che l'esercizio commerciale in regime di monopolio dei giochi di sorte o d'azzardo non rientra nel campo di applicazione dell'art. 31 CE.

Sulle questioni sesta, settima, nona e decima

62 Con le sue questioni sesta, settima, nona e decima, il giudice del rinvio chiede in sostanza, da un lato, se una legislazione nazionale quale la legislazione portoghese sui giochi di sorte o d'azzardo, che limita l'esercizio commerciale e la pratica di tali giochi a determinati luoghi e si applica indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, costituisca un ostacolo alla libera prestazione dei servizi e, dall'altro, se una tale legislazione possa essere

giustificata da motivi imperativi di interesse generale relativi, in particolare, alla protezione dei consumatori e alle finalità di tutela della morale pubblica e di prevenzione della delinquenza, sui quali essa è fondata.

63 Riguardo alla questione se una legislazione nazionale quale quella portoghese controversa in sede di giudizio principale costituisca un ostacolo alla libera prestazione dei servizi, sia le ricorrenti sia i governi che hanno depositato osservazioni, nonché la Commissione, ritengono che una legislazione siffatta possa costituire un ostacolo alla libera circolazione dei servizi, quand'anche le restrizioni da essa determinate si applichino senza discriminazioni fondate sulla cittadinanza e siano quindi indistintamente applicabili ai cittadini nazionali e a quelli di altri Stati membri.

64 Le ricorrenti rilevano, in particolare, che in Portogallo il settore del gioco è monopolizzato dai casinò, il che sarebbe manifestamente contrario ai principi e alle libertà economiche consacrati dal Trattato. Quanto al governo finlandese, esso ritiene che il regime giuridico controverso nella causa principale impedisca almeno indirettamente agli operatori stabiliti in un altro Stato membro di proporre in Portogallo i servizi considerati.

65 È pacifico che una normativa nazionale può ricadere sotto i divieti dell'art. 49 CE, benché sia di applicazione generale, qualora sia atta a vietare od ostacolare in altro modo le attività di un prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (sentenza Schindler, cit., punto 43).

66 Tale è il caso di una legislazione nazionale quale la legislazione portoghese, che limita il diritto di esercizio commerciale dei giochi di sorte o d'azzardo alle sole sale dei casinò esistenti nelle aree di gioco permanenti o provvisorie, istituite con decreto legge.

67 L'eventuale giustificazione della legislazione portoghese poggia su due elementi. Il primo consisterebbe nel fatto che il regime giuridico che essa istituisce è applicabile indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini degli altri Stati membri, il secondo nella circostanza che tale regime sarebbe giustificato da motivi imperativi di interesse generale che ne costituirebbero il fondamento.

68 Come afferma il giudice del rinvio nella sua ordinanza, la legislazione portoghese non effettua alcuna discriminazione tra i cittadini dei diversi Stati membri. Tale legislazione deve conseguentemente essere considerata indistintamente applicabile.

69 Bisogna quindi accertare se l'art. 49 non osti ad una disciplina legale quale quella di cui alla causa principale che, anche se non determina alcuna discriminazione fondata sulla cittadinanza, limita la libera prestazione dei servizi.

70 Tutti i governi che hanno depositato osservazioni sostengono che una siffatta legislazione è compatibile con le disposizioni dell'art. 49 CE. Secondo gli stessi essa deve ritenersi giustificata dai motivi imperativi di interesse generale costituiti da protezione dei consumatori, prevenzione delle frodi e della delinquenza, tutela della morale pubblica e finanziamento di attività d'interesse generale.

71 Le ricorrenti sostengono invece che le restrizioni eccezionalmente ammesse indicate nell'art. 30 hanno una portata manifestamente derogatoria e non possono essere applicate in modo generalizzato, senza alcun criterio. Esse rilevano altresì che lo Stato portoghese, benché tenuto a precisare gli ambiti e le ragioni che l'hanno portato ad avvalersi dell'art. 30, non avrebbe sufficiente-

mente giustificato il ricorso ad un regime giuridico quale quello da esso istituito. Le ricorrenti ritengono che tale Stato non adduca alcuna riserva di carattere morale o di ordine pubblico idonea a giustificare un tale regime giuridico.

72 Secondo le indicazioni del giudice del rinvio, le disposizioni di diritto portoghese relative alla regolamentazione dei giochi di sorte o d'azzardo ricevono la qualificazione giuridica di norme di interesse generale e di ordine pubblico. Tale regime giuridico riveste carattere imperativo ed un alto valore simbolico ed è diretto a raggiungere gli obiettivi di interesse generale ed i legittimi fini sociali rappresentati dalla «lealtà del gioco» e dalla possibilità di «trarne qualche beneficio per il settore pubblico».

73 I diversi motivi che hanno condotto all'adozione di una tale regolamentazione dei giochi di sorte o d'azzardo devono essere considerati nel loro complesso, come ha indicato la Corte nel punto 58 della citata sentenza Schindler. Nella fattispecie tali motivi si ricollegano alla protezione dei consumatori, destinatari del servizio, e alla tutela dell'ordine sociale. Orbene, simili obiettivi sono già stati ritenuti dalla Corte idonei a giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi (sentenze 4 dicembre 1986, causa 220/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 3663, punto 20; Schindler, cit., punto 58, e Läärä e a., cit., punto 33).

74 Inoltre, come la Commissione sottolinea, la legislazione portoghese controversa è sostanzialmente simile alla normativa finlandese sugli apparecchi automatici d'azzardo, controversa nella causa Läärä e a., citata, che la Corte non ha considerato sproporzionata rispetto agli scopi dalla stessa perseguiti (sentenza Läärä e a., cit., punto 42). La Corte ha anche rilevato che un'autorizzazione limitata dei giochi d'azzardo nell'ambito di diritti speciali o esclusivi riconosciuti o concessi a determinati enti mira a perseguire obiettivi siffatti d'interesse generale (sentenza 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti, Racc. pag. I-7289, punto 35).

75 Conseguentemente si deve rispondere alle questioni sesta, settima, nona e decima dichiarando che una legislazione nazionale quale la legislazione portoghese che autorizza l'esercizio commerciale e la pratica dei giochi di sorte o d'azzardo soltanto nelle sale dei casinò esistenti nelle aree di gioco permanenti o provvisorie istituite con decreto legge, e che si applica indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi. Tuttavia gli artt. 49 CE e segg. non ostano ad una siffatta legislazione nazionale, tenuto conto delle finalità di politica sociale e di prevenzione delle frodi che ne costituiscono il fondamento.

Sull'ottava questione

76 Con la sua ottava questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se il semplice fatto che l'esercizio commerciale e la pratica dei giochi di sorte o d'azzardo costituiscano oggetto, in altri Stati membri, di legislazioni meno restrittive della legislazione portoghese controversa in sede principale sia sufficiente a rendere quest'ultima incompatibile con il Trattato.

77 Le ricorrenti, le quali sottolineano che le legislazioni di altri Stati membri sono meno restrittive della legislazione portoghese, sostengono che nessuna ragione di carattere socio-economico, né alcuna riserva di carattere morale o di ordine pubblico giustificano il fatto che la legislazione portoghese sia più restrittiva.

78 Al contrario, tutti i governi che hanno depositato osservazioni sottolineano che la determinazione del livello di tutela che uno Stato membro intende garantire nel proprio territorio in materia di giochi di sorte o d'azzardo rientra nel potere discrezionale riconosciuto alle autorità nazionali. Spetterebbe pertanto a ciascuno Stato membro predisporre la disciplina legale adeguata in materia di gioco, in particolare in funzione dei fattori socio-culturali propri di ciascuno Stato, e

secondo i principi ritenuti più adatti alla società considerata. Il governo portoghese sottolinea che la specificità del gioco impone e giustifica una regolamentazione giuridica compatibile con l'immagine della scala dei valori fondamentali di ogni Stato membro.

79 È assodato che spetta alle autorità nazionali valutare se, nel contesto dell'obiettivo perseguito, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività di questa natura o soltanto limitarle e prevedere a tale scopo modalità di controllo più o meno rigide (sentenze Läärä e a., cit., punto 35, e Zenatti, punto 33, cit.).

80 Pertanto, la sola circostanza che uno Stato membro abbia scelto un sistema di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro non può incidere sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni adottate in materia. Tali disposizioni devono essere valutate unicamente alla luce degli obiettivi perseguiti dalle autorità nazionali dello Stato membro interessato e del livello di tutela che esse mirano a garantire (sentenze Läärä e a., cit., punto 36, e Zenatti, punto 34, cit.).

81 Si deve pertanto rispondere all'ottava questione pregiudiziale dichiarando che l'eventuale esistenza, in altri Stati membri, di legislazioni che stabiliscano condizioni di esercizio commerciale e pratica di giochi di sorte o d'azzardo meno restrittive di quelle previste dalla normativa portoghese non influisce sulla compatibilità di quest'ultima con il diritto comunitario.

Sulle questioni undicesima, dodicesima e tredicesima

82 Con le questioni undicesima, dodicesima e tredicesima il giudice del rinvio intende sostanzialmente accertare se una legislazione che subordina l'esercizio

commerciale e la pratica dei giochi di sorte o d'azzardo a condizioni giuridiche e logistiche quali la conclusione con lo Stato di un contratto amministrativo di concessione a seguito di pubblica gara e la limitazione delle aree di gioco ai soli casinò, che utilizza concetti giuridici indeterminati per qualificare le differenti modalità di gioco e che attribuisce all'Ispettorato generale dei giochi un potere discrezionale per classificare i temi di gioco sia compatibile con le disposizioni del Trattato, ed in particolare con l'art. 49 CE.

83 I governi portoghese, belga, spagnolo e finlandese concordano nel considerare che il Trattato non osti alle disposizioni del decreto-legge n. 422/89, che disciplina l'esercizio commerciale e la pratica dei giochi di sorte e d'azzardo, in quanto esse soddisfano i requisiti di proporzionalità e di necessità.

84 Riguardo alle ricorrenti, esse ritengono che le restrizioni all'esercizio commerciale dei giochi istituite dalla normativa portoghese non rispettino il principio di proporzionalità in ragione della genericità dei motivi e delle finalità a queste ultime sottese, non essendo stata presentata alcuna giustificazione relativa all'ordine pubblico o alla tutela sociale. Esse contestano altresì l'attribuzione all'Ispettorato generale dei giochi di un potere discrezionale in materia di classificazione dei tipi di gioco, di apparecchi da gioco e di temi di gioco. Un potere simile, in mancanza di regole oggettive e trasparenti, sarebbe arbitrario e quindi contrario al Trattato.

85 La Commissione, ricordando che le misure che limitano l'esercizio commerciale e la pratica dei giochi di sorte e d'azzardo devono essere proporzionate e idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi considerati, suggerisce alla Corte di dichiarare tali questioni irricevibili. Essa sostiene infatti che in mancanza di una definizione, a livello comunitario, delle differenti modalità di gioco e dei diversi tipi di macchine che permettono di praticarle, spetta al giudice del rinvio pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni nazionali controverse. Essa sostiene, del pari, che il giudice del rinvio è competente in via esclusa a stabilire se l'attribuzione all'Ispettorato generale dei giochi, da parte della legislazione portoghese, di un potere discrezionale di qualificazione e di classificazione possa compromettere la libera prestazione dei servizi.

86 Come sottolinea il governo portoghese, dalla giurisprudenza della Corte risulta che misure nazionali che ostacolino la libera prestazione dei servizi, indistintamente applicabili e giustificate da motivi imperativi di interesse generale — come nel caso di specie, così come risulta dai punti 68 e 72-75 della presente sentenza —, devono essere comunque atte a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non devono eccedere quanto necessario a tal fine (sentenze 25 luglio 1991, causa C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Racc. pag. I-4007, punti 13-15, e Läärä e a., cit., punto 31).

87 Tuttavia spetta alle sole autorità nazionali, nell'ambito del loro potere discrezionale, definire gli obiettivi che esse intendono tutelare, individuare i mezzi che esse ritengono più adatti alla loro realizzazione e prevedere le modalità più o meno vincolanti di esercizio commerciale e di pratica dei giochi (v., in tal senso, sentenze Schindler, cit., punto 61; Läärä e a., cit., punto 35, e Zenatti, cit., punto 33) e giudicate compatibili con il Trattato.

88 Alle questioni undicesima, dodicesima e tredicesima occorre quindi rispondere dichiarando che, nell'ambito di una normativa compatibile con il Trattato CE, la scelta delle modalità di organizzazione e di controllo delle attività di esercizio commerciale e pratica dei giochi di sorte o d'azzardo, quali la conclusione con lo Stato di un contratto amministrativo di concessione o la limitazione dell'esercizio commerciale e della pratica di determinati giochi ai luoghi all'uopo debitamente autorizzati, rientra nel potere discrezionale spettante alle autorità nazionali.

Sulle spese

89 Le spese sostenute dai governi portoghese, belga, tedesco, spagnolo, francese e finlandese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal Cível da Comarca de Lisboa con ordinanza 25 maggio 2000, dichiara:

1) I giochi di sorte o d'azzardo costituiscono attività economiche ai sensi dell'art. 2 CE.

2) L'attività di esercizio commerciale di macchine per giochi di sorte o d'azzardo, sia essa separabile o meno dalle attività relative alla produzione, importazione e distribuzione di tali macchine, deve ricevere la qualificazione di attività di servizi, ai sensi del Trattato, e non può pertanto rientrare nell'ambito di applicazione degli artt. 28 CE e 29 CE, riguardanti la libera circolazione delle merci.

3) L'esercizio commerciale in regime di monopolio dei giochi di sorte o d'azzardo non rientra nel campo di applicazione dell'art. 31 CE.

4) Una legislazione nazionale quale la legislazione portoghese, che autorizza l'esercizio commerciale e la pratica dei giochi di sorte o d'azzardo soltanto nelle sale dei casinò esistenti nelle aree di gioco permanenti o provvisorie

istituite con decreto legge, e che si applica indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi. Tuttavia gli artt. 49 CE e segg. non ostano ad una siffatta legislazione nazionale, tenuto conto delle finalità di politica sociale e di prevenzione delle frodi che ne costituiscono il fondamento.

5) L'eventuale esistenza, in altri Stati membri, di legislazioni che stabiliscano condizioni di esercizio commerciale e pratica di giochi di sorte o d'azzardo meno restrittive di quelle previste dalla normativa portoghese non influisce sulla compatibilità di quest'ultima con il diritto comunitario.

6) Nell'ambito di una normativa compatibile con il Trattato CE, la scelta delle modalità di organizzazione e di controllo delle attività di esercizio commerciale e pratica dei giochi di sorte o d'azzardo, quali la conclusione con lo Stato di un contratto amministrativo di concessione o la limitazione dell'esercizio commerciale e della pratica di determinati giochi ai luoghi all'uopo debitamente autorizzati, rientra nel potere discrezionale spettante alle autorità nazionali.

Puissochet Gulmann Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 settembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Terza Sezione

J.-P. Puissochet