SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

3 giugno 2010 *

Nel procedimento C-258/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dallo Hoge Raad der Nederlanden (Paesi Bassi) con decisione 13 giugno 2008, pervenuta in cancelleria il 18 giugno 2008, nella causa

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd,

contro

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues (relatore), presidente di sezione, dalla sig.ra P. Lindh e dai sigg. A. Rosas, U. Lõhmus e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot
cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 novembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Ladbrokes Betting & Gaming Ltd e la Ladbrokes International Ltd, dagli avv.ti W. Hoyng e M. Meulenbelt, advocaten, incaricati dai sigg. S. Kon e M. Evans, solicitors;

— per la Stichting de Nationale Sporttotalisator, dagli avv.ti E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen e M. van Wissen, advocaten;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra C. Wissels nonché dai sigg. M. de Grave e Y. de Vries, in qualità di agenti;

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

— per il governo danese, dal sig. J. Bering Liisberg e dalla sig.ra V. Pasternak Jørgensen, in qualità di agenti;

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

— per il governo ellenico, dalle sig.re A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou e M. Tassopoulou, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dal sig. F. Díez Moreno, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;

— per il governo finlandese, dalla sig.ra A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agente;

— per il governo norvegese, dal sig. P. Wennerås e dalla sig.ra K. Moe Winther, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. E. Traversa, A. Nijenhuis e S. Noë, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 dicembre 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 49 CE.

2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia pendente tra la Stichting de Nationale Sporttotalisator, fondazione di diritto olandese (in prosieguo: «De Lotto»), e le società Ladbrokes Betting & Gaming Ltd e Ladbrokes International Ltd, aventi sede nel Regno Unito (in prosieguo: le «società Ladbrokes»), in merito all'eventuale comportamento irregolare di queste ultime sul mercato olandese dei giochi d'azzardo.

Contesto normativo

3 L'art. 1 della legge sui giochi di azzardo (Wet op de kansspelen; in prosieguo: la «Wok») stabilisce quanto segue:

«Fatte salve le disposizioni del titolo Va della presente legge, è fatto divieto di:

a. offrire l'occasione di concorrere per premi o lotti ove l'indicazione dei vincitori sia unicamente frutto del caso, su cui i partecipanti in generale non possano esercitare alcuna influenza preponderante, fatto salvo il rilascio di un'apposita autorizzazione ai sensi della presente legge;

b. promuovere la partecipazione ad un'occasione come quella descritta sub a), senza autorizzazione ai sensi della presente legge, o ad un'occasione analoga offerta al di fuori del Regno dei Paesi Bassi in Europa, oppure detenere a tale scopo documenti destinati alla pubblicazione o alla diffusione (…).»

4 L'art. 16 della Wok è formulato nei seguenti termini:

«1. Il Ministro della Giustizia ed il Ministro della Sanità, del Benessere e della Cultura possono concedere ad un soggetto avente piena personalità giuridica un'autorizzazione per l'organizzazione di scommesse sportive per la durata che essi determinano, al fine di favorire gli interessi di enti operanti nell'interesse generale, in particolare nel settore dello sport e dell'educazione fisica, della cultura, delle opere sociali e della sanità.

2. Gli introiti derivati dall'organizzazione di una scommessa (…) vanno a beneficio degli interessi che la persona giuridica si prefigge di servire mediante l'organizzazione e la gestione delle scommesse sugli eventi sportivi.

3. Almeno il 47,5% degli introiti complessivi dei giochi d'azzardo organizzati a norma di questo titolo e del titolo IVa, calcolati in base ad un anno civile, sono destinati alla distribuzione dei premi (…).»

5 L'art. 21 della Wok così recita:

«1. I ministri menzionati all'art. 16 emanano regole relative all'autorizzazione ad organizzare scommesse sugli eventi sportivi.

2. Le regole riguardano in particolare:

a. la quantità di scommesse da organizzare;

b. le modalità per determinare i risultati e i premi;

c. la gestione e la copertura delle spese connesse con l'organizzazione;

d. la destinazione degli introiti delle scommesse organizzate;

e. lo statuto e il regolamento della persona giuridica;

f. il controllo dell'osservanza della normativa da parte delle autorità;

g. la presentazione e la pubblicazione, da parte della persona giuridica, delle attività e dei risultati finanziari che ne derivano annualmente.»

Causa principale e questioni pregiudiziali

6 La normativa olandese relativa ai giochi d'azzardo è fondata su un sistema di autorizzazioni esclusive secondo cui, da un lato, è vietato organizzare o promuovere giochi d'azzardo, a meno che non sia stata a tal fine rilasciata un'autorizzazione amministrativa, e dall'altro, le autorità nazionali concedono una sola autorizzazione per ognuno dei giochi d'azzardo autorizzati.

7 Dal fascicolo della causa principale, così come trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio, risulta che nei Paesi Bassi non esiste alcuna possibilità di offrire in modo interattivo giochi d'azzardo mediante Internet.

8 De Lotto è una fondazione di diritto privato non avente scopo di lucro titolare dell'autorizzazione all'organizzazione di scommesse sportive, del lotto e di giochi di cifre. In base al proprio statuto, essa persegue l'obiettivo di procurarsi fondi mediante l'organizzazione di giochi d'azzardo e di ripartire tali fondi tra enti che operano nell'interesse generale, in particolare nel settore dello sport, dell'educazione fisica, del benessere generale, della salute e della cultura.

9 Le società Ladbrokes operano nel settore dell'organizzazione di scommesse sportive e sono note in particolare per le loro attività nell'ambito delle scommesse a quota fissa («bookmaking»). Sul loro sito Internet esse propongono diversi giochi d'azzardo, principalmente collegati allo sport. Forniscono inoltre la possibilità di partecipare alle scommesse che organizzano componendo un numero di telefono gratuito. Dette società non esercitano materialmente alcuna attività nel territorio olandese.

10 De Lotto ha adito il giudice dell'urgenza del Rechtbank Arnhem (Tribunale di Arnhem) lamentando che le società Ladbrokes offrivano ai residenti nei Paesi Bassi, mediante Internet, giochi d'azzardo per i quali non disponevano dell'autorizzazione richiesta dalla Wok e ha chiesto che si ingiungesse a tali società di porre fine a questa attività.

11 Con sentenza 27 gennaio 2003 il giudice dell'urgenza di detto Tribunale ha accolto tale domanda e ha ingiunto alle società Ladbrokes di prendere provvedimenti intesi a bloccare l'accesso al loro sito Internet da parte dei residenti nei Paesi Bassi e di impedire a questi ultimi di partecipare alle scommesse telefonicamente. Tali misure sono state confermate dalle sentenze del Gerechtshof te Arnhem (Corte d'appello di Arnhem) e dello Hoge Raad der Nederlanden (Corte di cassazione) datate, rispettivamente, 2 settembre 2003 e 18 febbraio 2005.

12 Il 21 febbraio 2003 De Lotto ha inoltre citato dinanzi al Rechtbank Arnhem le società Ladbrokes al fine di ottenere la conferma dei provvedimenti vincolanti ordinati dal giudice dell'urgenza a dette società. Con sentenza 31 agosto 2005 tale tribunale ha accolto l'azione presentatagli dalla De Lotto ingiungendo a tali società, a pena di ammenda, di mantenere i provvedimenti di blocco dell'accesso dei residenti nei Paesi Bassi ai giochi d'azzardo via Internet e per telefono. Poiché tale sentenza è stata confermata con sentenza del Gerechtshof te Arnhem 17 ottobre 2006, le società Ladbrokes hanno presentato ricorso in cassazione dinanzi al giudice del rinvio.

13 Considerando necessaria l'interpretazione del diritto dell'Unione per dirimere la controversia sottopostagli, lo Hoge Raad der Nederlanden ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se una politica nazionale sul gioco d'azzardo, restrittiva e volta ad incanalare il desiderio di giocare entro determinati binari, che contribuisce effettivamente a raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla normativa nazionale in questione, ovvero il contenimento della dipendenza dal' gioco e la prevenzione delle frodi, in quanto, grazie all'offerta regolamentata di giochi d'azzardo, le scommesse mantengono dimensioni (molto) più limitate di quanto non sarebbe senza il sistema nazionale di regolazione, soddisfi la condizione formulata nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e, segnatamente, nella sentenza 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli [e a.] (Racc. pag. I-13031), secondo la quale essa deve limitare le attività di scommessa in modo coerente e sistematico, anche se ai titolari di autorizzazione è consentito rendere attraente la loro offerta di giochi d'azzardo introducendo giochi nuovi, attirando l'attenzione del grande pubblico sulla loro offerta attraverso la pubblicità e distogliendo così (potenziali) giocatori dall'offerta illegale di giochi d'azzardo (v. sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica [e a.], Racc. pag. I-1891, punto 55, in fine).

2) a) Se il giudice nazionale, ammesso che una normativa nazionale sul regime del gioco d'azzardo sia compatibile con l'art. 49 CE, nella sua applicazione ad un caso concreto, debba sempre esaminare se il provvedimento da adottare, come un ordine di rendere inaccessibile ai residenti dello Stato membro interessato, per mezzo di un software a questo scopo disponibile, un sito Internet che offra loro la partecipazione ai giochi d'azzardo, nelle circostanze concrete della fattispecie, soddisfi come tale e di per sé la condizione di rispondere realmente agli obiettivi addotti a giustificazione della regolamentazione nazionale e se la restrizione alla libera prestazione dei servizi, derivante da siffatta normativa e dalla sua applicazione, non sia sproporzionata, avendo riguardo agli obiettivi stessi.

b) Se la soluzione da dare alla seconda questione, sub a), sia diversa qualora il provvedimento da adottare non venga chiesto e imposto dalle autorità nazionali per garantire l'osservanza della normativa nazionale, bensì nell'ambito di un procedimento civile in cui un organizzatore di giochi d'azzardo, titolare dell'autorizzazione richiesta, chiede l'adozione del provvedimento sulla base di una violazione del diritto civile a suo danno, consistente nel fatto che la controparte viola la normativa nazionale in questione ottenendo in tal modo un vantaggio sleale nei confronti della parte che opera con l'autorizzazione richiesta.

3) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che dalla sua applicazione consegue che le autorità competenti di uno Stato membro non possono vietare, in forza del sistema chiuso di autorizzazione vigente nello Stato stesso per l'offerta di servizi aventi ad oggetto giochi d'azzardo, che un offerente di servizi a cui sia stata già rilasciata un'autorizzazione in un altro Stato membro per la prestazione di quei servizi tramite Internet offra siffatti servizi tramite Internet anche nel primo Stato membro.»

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

14 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se si possa considerare che una normativa nazionale, come quella oggetto della causa principale, che persegue lo scopo di contenere la dipendenza dal gioco d'azzardo nonché di contrastare le frodi, e che effettivamente contribuisce alla realizzazione di questi obiettivi, limiti le attività di scommessa in modo coerente e sistematico, sebbene il titolare o i titolari di un'autorizzazione esclusiva siano autorizzati a rendere attraente la loro offerta sul mercato introducendo nuovi giochi d'azzardo e facendo ricorso alla pubblicità.

15 L'art. 49 CE impone l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi. Della libertà di prestazione dei servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi (sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, Racc. pag. I-7633, punto 51 e giurisprudenza citata).

16 È pacifico che una normativa di uno Stato membro che subordina l'organizzazione e la promozione dei giochi d'azzardo ad un regime di esclusività a favore di un unico operatore e che vieta a tutti gli altri operatori, compreso un operatore stabilito in un altro Stato membro, di proporre mediante Internet, sul territorio del primo Stato membro, servizi rientranti nel citato regime costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 52, e sentenza in data odierna, causa C-203/08, Sporting Exchange, Racc. pag. I-4695, punto 24).

17 Occorre tuttavia esaminare se siffatta restrizione possa essere ammessa come una delle misure derogatorie espressamente previste dagli artt. 45 CE e 46 CE, applicabili in materia a norma dell'art. 55 CE, ovvero possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (v., in questo senso, sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 55).

18 L'art. 46, n. 1, CE ammette restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. La giurisprudenza della Corte ha inoltre individuato un certo numero di motivi imperativi di interesse generale anch'essi idonei a giustificare tali restrizioni, quali in particolare gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 56).

19 In tale contesto, le particolarità 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 discrezionale sufficiente a determinare le esigenze di tutela del consumatore e dell'ordine sociale (citate sentenze Gambelli e a., punto 63, nonché Placanica e a., punto 47).

20 Gli Stati membri sono liberi di fissare, secondo la loro scala di valori, gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito. Le restrizioni che essi impongono devono tuttavia soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte, segnatamente per quanto riguarda la loro proporzionalità (v., in questo senso, citate sentenze Placanica e a., punto 48, nonché Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, punto 59).

21 In particolare, le restrizioni fondate sui motivi enunciati al punto 18 di questa sentenza devono essere idonee a garantire la realizzazione dei detti obiettivi, nel senso che tali restrizioni devono contribuire a limitare le attività di scommessa in modo coerente e sistematico (v., in questo senso, sentenza Gambelli e a., cit., punto 67).

22 Secondo la giurisprudenza della Corte, spetta al giudice del rinvio verificare se le normative nazionali rispondano realmente agli obiettivi idonei a giustificarle e se le restrizioni che esse impongono non appaiano sproporzionate rispetto a tali obiettivi (citate sentenze Gambelli e a., punto 75, e Placanica e a., punto 58).

23 In questa fattispecie, dai termini della prima questione sottoposta dal giudice del rinvio si evince che quest'ultimo individua chiaramente gli obiettivi perseguiti dalla Wok, ossia la tutela dei consumatori mediante il contenimento della dipendenza dal gioco d'azzardo, nonché la lotta alle frodi, e che esso considera che la normativa nazionale oggetto della causa principale effettivamente persegua detti obiettivi e non si spinga oltre quanto necessario per conseguirli.

24 Tuttavia, detto giudice nutre dubbi in merito alla coerenza e alla sistematicità della normativa nazionale, considerato che quest'ultima persegue gli obiettivi indicati al punto precedente consentendo al contempo agli operatori economici che detengono nei Paesi Bassi un'autorizzazione esclusiva ad organizzare giochi d'azzardo, tra cui figura De Lotto, di proporre nuovi giochi e di avvalersi di messaggi pubblicitari per rendere attraente la loro offerta sul mercato.

25 Come la Corte ha già dichiarato, una politica di espansione controllata del settore dei giochi d'azzardo può essere del tutto coerente con l'obiettivo mirante ad attirare giocatori che praticano attività di giochi e di scommesse clandestini, vietati in quanto tali, verso attività autorizzate e regolamentate. Al fine di raggiungere questo obiettivo, gli operatori autorizzati devono costituire un'alternativa affidabile, ma al tempo stesso attraente, ad un'attività vietata, 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 (sentenza Placanica e a., cit., punto 55).

26 Anche se la motivazione della citata sentenza Placanica e a. fa unicamente riferimento all'obiettivo della prevenzione della criminalità nel settore dei giochi d'azzardo, mentre, nella causa principale, la normativa olandese riguarda anche il contenimento della dipendenza dal gioco, resta il fatto che questi due obiettivi devono essere considerati congiuntamente, in quanto sono entrambi collegati alla tutela dei consumatori e dell'ordine sociale (v., in questo senso, sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punto 58; 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä e a., Racc. pag. I-6067, punto 33, nonché 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti, Racc. pag. I-7289, punto 31).

27 È compito del giudice del rinvio valutare se, considerate le circostanze della controversia sottopostagli, la normativa nazionale oggetto della causa principale, permettendo ai titolari di un'autorizzazione esclusiva di proporre nuovi giochi e di fare pubblicità, possa essere considerata rientrante nell'ambito di una politica di espansione controllata nel settore dei giochi d'azzardo, effettivamente diretta ad incanalare la voglia di giocare entro circuiti legali.

28 Se dovesse risultare che il Regno dei Paesi Bassi pratica una politica di forte espansione dei giochi d'azzardo, incitando ed incoraggiando eccessivamente i consumatori a partecipare a tali giochi, allo scopo principale di procurarsi risorse finanziarie e che, per questo motivo, il finanziamento di attività con finalità sociale mediante un prelievo sugli introiti provenienti dai giochi di azzardo autorizzati non costituisce tanto una positiva conseguenza accessoria, bensì piuttosto la reale giustificazione della politica restrittiva attuata da tale Stato membro, occorrerebbe allora concludere che tale politica non limita in modo coerente e sistematico le attività del gioco d'azzardo

e, pertanto, non è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di contenere la dipendenza dei consumatori da tali giochi.

29 Nel contesto di questa valutazione, il giudice del rinvio deve in particolare verificare se la pratica del gioco illegale possa costituire un problema nei Paesi Bassi e se l'espansione delle attività autorizzate e regolamentate possa porre rimedio a siffatto problema.

30 Posto che, infatti, l'obiettivo della tutela dei consumatori nei confronti della dipendenza dal gioco è, in linea di principio, difficilmente compatibile con una politica di espansione dei giochi d'azzardo, caratterizzata in particolare dalla creazione di nuovi giochi e dalla pubblicità fatta a questi ultimi, siffatta politica può essere considerata coerente solo se le attività illegali presentano una dimensione considerevole ed i provvedimenti adottati sono diretti ad incanalare la voglia di giocare dei consumatori entro circuiti legali.

31 La circostanza che la richiesta di giochi d'azzardo nei Paesi Bassi abbia conosciuto un sensibile aumento, soprattutto per quanto riguarda l'offerta clandestina, ammesso che sia dimostrata come indicato da De Lotto in udienza, dev'essere presa in considerazione.

32 La normativa nazionale di cui alla causa principale non è intesa unicamente a combattere le frodi e la criminalità nel settore dei giochi d'azzardo, bensì anche a garantire la tutela dei consumatori. Pertanto, è necessario trovare un giusto equilibrio tra l'esigenza di un'espansione controllata dei giochi d'azzardo autorizzati allo scopo di rendere l'offerta di tali giochi appetibile al pubblico e la necessità di ridurre il più possibile la dipendenza dei consumatori da tali giochi.

33 Taluni elementi contenuti nel fascicolo presentato alla Corte potrebbero risultare utili ai fini di questa valutazione.

34 La decisione del 2004 che attribuisce a De Lotto l'autorizzazione esclusiva ad organizzare scommesse sportive recita che «tale fondazione controlla che le attività di ricerca di clienti e di pubblicità presentino un contenuto prudente ed equilibrato e si adopera in particolare per lottare contro la partecipazione eccessiva ai giochi d'azzardo organizzati in forza di questa decisione».

35 Inoltre, con lettera del 23 giugno 2004, il Ministro della Giustizia dei Paesi Bassi ha chiesto ai titolari di autorizzazioni di limitare fortemente la quantità di messaggi pubblicitari e di fornire una forma ed un contenuto a tale politica restrittiva in materia di pubblicità, elaborando un codice di comportamento relativo alla pubblicità per gli operatori di giochi d'azzardo applicabile all'insieme di tali operatori. Detto codice è entrato in vigore nei Paesi Bassi il 15 febbraio 2006.

36 Tali elementi sarebbero idonei a dimostrare l'esistenza della volontà delle autorità nazionali di circoscrivere entro stretti limiti l'espansione dei giochi d'azzardo nei Paesi Bassi.

37 Tuttavia, il giudice del rinvio deve verificare se dall'evoluzione del mercato dei giochi d'azzardo nei Paesi Bassi risulti che esiste un effettivo controllo delle autorità dello Stato membro sull'espansione dei giochi azzardo, a livello sia dell'entità della pubblicità effettuata dai titolari di un'autorizzazione esclusiva sia della creazione, da parte loro, di nuovi giochi, e, di conseguenza, esso deve conciliare adeguatamente la simultanea realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla normativa nazionale.

38 Alla luce delle considerazioni che precedono occorre risolvere la prima questione dichiarando che si può considerare che una normativa nazionale, come quella oggetto della causa principale, che persegue lo scopo di contenere la dipendenza dal gioco d'azzardo nonché di contrastare le frodi, e che effettivamente contribuisce alla realizzazione di questi obiettivi, limita le attività di scommessa in modo coerente e sistematico, sebbene il titolare o i titolari di un'autorizzazione esclusiva siano autorizzati a rendere attraente la loro offerta sul mercato introducendo nuovi giochi d'azzardo e facendo ricorso alla pubblicità. Spetta al giudice del rinvio verificare se la pratica del gioco illegale possa costituire un problema nello Stato membro interessato cui possa porre rimedio un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate, e se tale espansione non presenti una portata che la rende inconciliabile con la finalità di contenimento di detta dipendenza.

Sulla seconda questione

39 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se, ai fini dell'applicazione di una normativa di uno Stato membro sui giochi d'azzardo compatibile con l'art. 49 CE, il giudice nazionale sia tenuto a verificare, in ogni fattispecie, se il provvedimento d'esecuzione diretto a salvaguardare l'osservanza di tale normativa sia idoneo a garantire la realizzazione dello scopo da essa perseguito e sia conforme al principio di proporzionalità. Detto giudice chiede inoltre se tale questione richieda una soluzione diversa qualora il provvedimento da adottare non sia richiesto dalle autorità pubbliche, bensì da un privato nel contesto di un procedimento civile.

40 Come ricordato al punto 22 di questa sentenza, è compito dei giudici nazionali verificare se le normative degli Stati membri che limitano una libertà fondamentale sancita dal Trattato siano idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi di interesse generale che possono giustificarle e se le restrizioni che esse impongono non risultino sproporzionate rispetto a tali obiettivi.

41 La formulazione della seconda questione è fondata sulla premessa che la normativa olandese in materia di giochi d'azzardo sia compatibile con l'art. 49 CE.

42 Nella causa principale, la restrizione della libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE trova origine direttamente nelle disposizioni della Wok, in quanto quest'ultima assoggetta l'organizzazione e la promozione dei giochi d'azzardo ad un regime di esclusività a favore di un unico operatore e vieta a qualsiasi altro operatore, compreso un operatore stabilito in un altro Stato membro, di proporre, mediante Internet, nel territorio dello Stato membro in questione, servizi rientranti nel citato regime.

43 Un provvedimento d'esecuzione della normativa nazionale oggetto della causa principale, quale l'ingiunzione rivolta dal giudice dell'urgenza alle società Ladbrokes di bloccare l'accesso al loro sito su Internet ai residenti nei Paesi Bassi e di eliminare la possibilità che essi partecipino alle scommesse telefonicamente, costituisce un elemento indispensabile per la tutela che detto Stato membro intende garantire nel suo territorio in materia di giochi d'azzardo e non può pertanto essere considerato un'ulteriore restrizione rispetto a quella direttamente risultante dalle disposizioni della Wok.

44 Tale provvedimento di esecuzione, infatti, si limita a garantire che la normativa olandese sui giochi d'azzardo produca i suoi effetti. In mancanza di un provvedimento di questo genere, il divieto previsto dalla Wok non avrebbe alcuna efficacia, in quanto operatori economici non autorizzati dalle autorità nazionali potrebbero offrire giochi d'azzardo sul mercato olandese.

45 Dato che il provvedimento di esecuzione disposto dal giudice nazionale, di per sé, non genera ulteriori restrizioni sul mercato, l'esame della sua conformità al diritto dell'Unione è strettamente collegato a quello che è stato svolto dal giudice nazionale per quanto riguarda la compatibilità della Wok con l'art. 49 CE.

46 Di conseguenza, contrariamente a quanto sostengono le società Ladbrokes, non è più necessario verificare se il provvedimento d'esecuzione sia realmente giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, se sia idoneo a realizzare la finalità di limitazione della dipendenza dal gioco e a combattere la frode, né se ecceda quanto necessario per conseguire detti obiettivi.

47 Peraltro, la circostanza che tale provvedimento di esecuzione sia stato adottato in seguito ad un intervento delle pubbliche autorità volto a garantire l'osservanza della normativa nazionale oppure in seguito ad un'istanza di un privato nel contesto di un procedimento civile per la tutela dei suoi diritti derivanti da detta normativa è irrilevante ai fini della soluzione della controversia sottoposta al giudice del rinvio.

48 L'oggetto di questa controversia verte infatti sull'applicazione dell'art. 49 CE, le cui disposizioni attribuiscono ai soggetti dell'ordinamento determinati diritti che si possono invocare in giudizio e che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare (v. sentenze 3 dicembre 1974, causa 33/74, van Binsbergen, Racc. pag. 1299, punto 27, e 11 giugno 2007, causa C-208/05, ITC, Racc. pag. I-181, punto 67).

49 I giudici nazionali, a prescindere dalle modalità procedurali con cui sono aditi, devono adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire, in uno Stato membro e in situazioni rientranti nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, l'esercizio del diritto alla libera prestazione dei servizi da parte degli operatori economici.

50 Dalle suesposte osservazioni risulta che la seconda questione deve essere risolta nel senso che, ai fini dell'applicazione di una normativa di uno Stato membro sui giochi d'azzardo compatibile con l'art. 49 CE, il giudice nazionale non è tenuto a verificare, in ogni fattispecie, se il provvedimento d'esecuzione diretto a salvaguardare l'osservanza di tale normativa sia idoneo ad assicurare la realizzazione dello scopo da essa

perseguito e sia conforme al principio di proporzionalità, purché tale provvedimento rappresenti un elemento necessario per garantire che detta normativa produca i suoi effetti e non contenga alcuna ulteriore restrizione rispetto a quella risultante dalla normativa stessa. Per la soluzione della controversia sottoposta al giudice del rinvio è irrilevante che tale provvedimento di esecuzione sia stato adottato in seguito ad un intervento delle pubbliche autorità volto a garantire l'osservanza della normativa nazionale oppure in seguito ad un'istanza di un privato nel contesto di un procedimento civile per la tutela dei suoi diritti derivanti dalla medesima normativa.

Sulla terza questione

51 Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che subordina l'organizzazione e la promozione dei giochi d'azzardo ad un regime di esclusività a favore di un unico operatore e che vieta a tutti gli altri operatori, compreso un operatore stabilito in un altro Stato membro, di proporre mediante Internet, sul territorio del primo Stato membro, servizi rientranti nel citato regime.

52 Tale questione rientra nel medesimo contesto giuridico della prima questione sottoposta nella causa che ha originato la citata sentenza Sporting Exchange ed è identica a quest'ultima questione.

53 Le società Ladbrokes fanno valere di essere titolari di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord che consente loro di proporre scommesse sportive e altri giochi d'azzardo mediante Internet nonché per telefono e di essere assoggettate, in tale Stato membro, ad una normativa molto rigorosa diretta a prevenire le frodi e la dipendenza dal gioco d'azzardo. Affermano inoltre che uno Stato membro, quando impone restrizioni vertenti sull'organizzazione di tali giochi, deve tener conto della circostanza che l'interesse pubblico che giustifica tale restrizione è già tutelato dalle norme stabilite dallo Stato membro in cui il prestatore di servizi dispone di un'autorizzazione alla gestione di siffatti giochi. I controlli e le garanzie non dovrebbero intervenire a due riprese.

54 Si deve rilevare, in proposito, che il settore dei giochi d'azzardo offerti tramite Internet non costituisce oggetto di un'armonizzazione nell'Unione europea. Uno Stato membro può quindi legittimamente ritenere che il solo fatto che un operatore, come le società Ladbrokes, offra conformemente alla legge servizi rientranti in tale settore tramite Internet in un altro Stato membro, in cui sia stabilito e in cui sia già soggetto, in linea di principio, a determinati requisiti di legge ed al controllo da parte delle competenti autorità di quest'ultimo Stato, non rappresenti una garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frode e di criminalità, alla luce delle difficoltà che, in un siffatto contesto, le autorità dello Stato membro di stabilimento possono incontrare nella valutazione delle caratteristiche qualitative e della correttezza professionale degli operatori (v., in questo senso, sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 69).

55 Inoltre, 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 maggiore importanza rispetto ai mercati tradizionali dei giochi medesimi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 70).

56 La circostanza che un operatore che propone giochi d'azzardo tramite Internet non svolga una politica attiva di vendita nello Stato membro interessato, in particolare perché non ricorre alla pubblicità in tale Stato, non può essere considerata idonea ad infirmare le considerazioni esposte ai due precedenti punti. Tali considerazioni sono unicamente basate sugli effetti della mera accessibilità dei giochi d'azzardo tramite Internet e non sulle conseguenze eventualmente divergenti dell'offerta attiva o passiva delle prestazioni di tale operatore.

57 Ne risulta che la restrizione oggetto della causa principale può essere considerata, tenuto conto delle particolarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo su Internet, giustificata dall'obiettivo di lotta contro la frode e la criminalità (v., in questo senso, sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 72).

58 Occorre pertanto risolvere la terza questione dichiarando che l'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che subordina l'organizzazione e la promozione dei giochi d'azzardo ad un regime di esclusività a favore di un unico operatore e che vieta a tutti gli altri operatori, compreso un operatore stabilito in un altro Stato membro, di proporre mediante Internet, sul territorio del primo Stato membro, servizi rientranti nel citato regime.

Sulle spese

59 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 (Seconda Sezione) dichiara:

1) **Si può considerare che una normativa nazionale, come quella oggetto della causa principale, che persegue lo scopo di contenere la dipendenza dal gioco d'azzardo nonché di contrastare le frodi, e che effettivamente contribuisce alla realizzazione di questi obiettivi, limita le attività di scommessa in modo coerente e sistematico, sebbene il titolare o i titolari di un'autorizzazione esclusiva siano autorizzati a rendere attraente la loro offerta sul mercato introducendo nuovi giochi d'azzardo e facendo ricorso alla pubblicità. Spetta al giudice del rinvio verificare se la pratica del gioco illegale possa costituire un problema nello Stato membro interessato cui possa porre rimedio un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate, e se tale espansione non presenti una portata che la rende inconciliabile con la finalità di contenimento di detta dipendenza.**

2) **Ai fini dell'applicazione di una normativa di uno Stato membro sui giochi d'azzardo compatibile con l'art. 49 CE, il giudice nazionale non è tenuto a verificare, in ogni fattispecie, se il provvedimento d'esecuzione diretto a salvaguardare l'osservanza di tale normativa sia idoneo ad assicurare la realizzazione dello scopo da essa perseguito e sia conforme al principio di proporzionalità, purché tale provvedimento rappresenti un elemento necessario per garantire che detta normativa produca i suoi effetti e non contenga alcuna ulteriore restrizione rispetto a quella risultante dalla normativa stessa. Per la soluzione della controversia sottoposta al giudice del rinvio è irrilevante che tale provvedimento di esecuzione sia stato adottato in seguito ad un intervento delle pubbliche autorità volto a garantire l'osservanza della normativa nazionale oppure in seguito ad un'istanza di un privato nel contesto di un procedimento civile per la tutela dei suoi diritti derivanti dalla medesima normativa.**

3) L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che subordina l'organizzazione e la promozione dei giochi d'azzardo ad un regime di esclusività a favore di un unico operatore e che vieta a tutti gli altri operatori, compreso un operatore stabilito in un altro Stato membro, di proporre mediante Internet, sul territorio del primo Stato membro, servizi rientranti nel citato regime.

Firme