SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

13 marzo 2007 *

Nel procedimento C-432/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dallo Högsta domstolen (Svezia), con ordinanza 24 novembre 2005, pervenuta in cancelleria il 5 dicembre 2005, nella causa

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

contro

Justitiekanslern,

* Lingua processuale: lo svedese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (relatore), R. Schintgen, P. Kūris ed E. Juhász, presidenti di sezione, dai sigg. J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig. J. Swedenborg, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 3 ottobre 2006,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Unibet (London) Ltd e la Unibet (International) Ltd, dagli avv. ti H. Bergman e O. Wiklund, advokater;

— per il governo svedese, dalla sig.ra K. Wistrand, in qualità di agente;

— per il governo belga, dalla sig.ra A. Hubert, assistita dagli avv.ti S. Verhulst e P. Vlaemminck, advocaten;

— per il governo ceco, dal sig. T. Boček, in qualità di agente;

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

— per il governo ellenico, dalla sig.ra A. Samoni-Rantou e dal sig. K. Boskovits, in qualità di agenti;

— per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. F. Sclafani, avvocato dello Stato;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re H.G. Sevenster e C. ten Dam, in qualità di agenti;

— per il governo austriaco, dal sig. H. Dossi, in qualità di agente;

— per il governo portoghese, dai sigg. L. Fernandes e J. De Oliveira, in qualità di agenti;

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

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra C. White, successivamente dalla sig. ra Z. Bryanston-Cross, in qualità di agenti, assistite dal sig. T. Ward, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. E. Traversa e K. Simonsson, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 novembre 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Unibet (London) Ltd e Unibet (International) Ltd (in prosieguo: unitariamente considerate la «Unibet») e la Justitiekanslern in merito all'applicazione della legge svedese sulle lotterie e i giochi d'azzardo (lotterilagen, SFS 1994, n. 1000; in prosieguo: la «legge sulle lotterie»).

Contesto normativo

Le norme processuali

3 Dall'ordinanza di rinvio risulta che il capitolo 11, art. 14, della Costituzione svedese (regeringsformen) disciplina il controllo di legittimità delle disposizioni nazionali, di natura legislativa o regolamentare, rispetto a norme di rango superiore. In forza di tale articolo, se un giudice ritiene che una disposizione nazionale non sia conforme ad una norma costituzionale o ad un'altra norma di rango superiore, tale disposizione deve essere disapplicata. Tuttavia, se detta disposizione emana dal Parlamento o dal governo svedese, essa deve essere disapplicata solo se la mancata conformità è manifesta. Tale ultima condizione non è tuttavia richiesta quando la questione di conformità si pone rispetto ad una norma di diritto comunitario.

4 Secondo il giudice del rinvio, il diritto svedese non prevede un ricorso autonomo diretto, in via principale, a far dichiarare la mancata conformità di un atto adottato

dal Parlamento o dal governo con una norma di rango superiore, poiché un tale controllo può essere effettuato solo in via incidentale nell'ambito di procedimenti avviati dinanzi ai giudici ordinari o dinanzi ai giudici amministrativi.

5 In base al capitolo 13, art. 1, del codice di procedura svedese (rättegångsbalken; in prosieguo: il «codice di procedura»), che disciplina i procedimenti dinanzi ai giudici ordinari, un'azione di risarcimento può essere promossa allo scopo di ottenere il risarcimento dei danni. Una tale azione può sfociare in una pronuncia esecutiva che condanna il convenuto a pagare il risarcimento dei danni all'attore.

6 Secondo l'art. 2, primo comma, dello stesso capitolo del codice di procedura, un'azione può essere promossa per accertare l'esistenza di un rapporto giuridico tra il convenuto e l'attore, quando da tale rapporto derivi un danno per l'attore. In base al secondo comma del medesimo articolo, la domanda viene esaminata se si riferisce all'esistenza di detto rapporto. Una tale azione può solo sfociare in una pronuncia dichiarativa che accerta, se del caso, l'esistenza di un rapporto giuridico tra le parti, come l'obbligo di pagare il risarcimento dei danni all'attore.

7 In tale contesto, il giudice adito può essere portato a verificare, in via incidentale, la conformità con una norma di rango superiore di una disposizione legislativa applicabile, la quale, se del caso, deve essere disapplicata.

8 La concessione di provvedimenti provvisori nei procedimenti civili è disciplinata dal capitolo 15 del codice di procedura. L'art. 3 di tale capitolo prevede la possibilità di disporre provvedimenti provvisori in favore dell'attore per tutelare i diritti di quest'ultimo. In base a tale disposizione, se l'attore dimostra la fondatezza delle sue pretese nei confronti di un terzo, che queste sono o possono essere oggetto di un ricorso e che tale soggetto terzo è in grado di lederle con un'azione od omissione, il giudice competente può disporre provvedimenti inibitori o d'ingiunzione, accompagnati, se del caso, da sanzioni pecuniarie nei confronti di tale terzo.

9 Il medesimo capitolo 15, art. 7, impone all'attore a vantaggio del quale sono stati adottati i provvedimenti provvisori, applicando in particolare l'art. 3 del detto capitolo, di presentare dinanzi al giudice competente un ricorso nel merito entro un mese dopo la concessione di tali provvedimenti, di modo che, secondo il giudice del rinvio, questi ultimi non possono assicurare che una tutela provvisoria dei diritti che l'attore fa valere garantendo il rispetto di tali diritti solo sino alla pronuncia di merito.

La legge sulle lotterie

10 In forza della legge sulle lotterie, le attività relative alle lotterie aperte al pubblico e, più ampiamente, tutti i giochi le cui possibilità di vincita si fondano sul caso, quali le scommesse, il lotto, le macchine per il gioco d'azzardo e la roulette, sono soggetti ad un'autorizzazione amministrativa rilasciata dalle autorità competenti a livello locale o nazionale.

11 La decisione di rigetto di una domanda di autorizzazione diretta ad organizzare tali attività può essere impugnata dinanzi ai giudici amministrativi di primo grado o, se

detta decisione emana dal governo, dinanzi al Regeringsrätten (Corte amministrativa suprema). In tale contesto, tali giudici possono essere portati a verificare, in via incidentale, la conformità al diritto comunitario di una disposizione legislativa applicabile, che, se del caso, deve essere disapplicata.

12 L'art. 38 della legge sulle lotterie vieta di promuovere, a titolo professionale o in altro modo a fine di lucro, la partecipazione ad una lotteria non autorizzata organizzata in Svezia o ad una lotteria organizzata fuori dalla Svezia.

13 In forza dell'art. 52 di tale legge, detto divieto può dar luogo a ingiunzioni la cui violazione è passibile di ammende amministrative. I provvedimenti amministrativi adottati dalle autorità competenti su tale base possono essere impugnati dinanzi ai giudici amministrativi, i quali possono ordinare la sospensione della loro esecuzione ed essere portati a verificare, in via incidentale, la conformità di una disposizione legislativa applicabile al diritto comunitario, che dev'essere, se del caso, disapplicata.

14 Il divieto di promozione previsto dall'art. 38 della legge sulle lotterie può essere oggetto di una richiesta di deroga indirizzata al governo ovvero all'autorità designata a tale scopo. La decisione di rigetto relativa ad una tale richiesta può essere impugnata, in forza della legge svedese sul controllo di legittimità di talune decisioni amministrative (lagen on rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, n. 205), dinanzi al Regeringsrätten, che può valutare, in via incidentale, la conformità al diritto comunitario di una disposizione legislativa applicabile, che dev'essere, se del caso, disapplicata.

15 In forza dell'art. 54 della legge sulle lotterie, la promozione della partecipazione ad una lotteria organizzata all'estero è passibile di sanzione penale e di condanna a sei mesi di reclusione qualora detta promozione sia rivolta in maniera particolare a persone residenti in Svezia.

16 Nell'ambito di procedimenti penali avviati a tale titolo dalle autorità competenti, il tingsrätt (giudice ordinario di primo grado) può essere portato a verificare, in via incidentale, la conformità al diritto comunitario di una disposizione legislativa applicabile, che deve essere, se del caso, disapplicata.

Controversia nella causa principale e questioni pregiudiziali

17 Dai documenti del fascicolo risulta che, nel corso del mese di novembre 2003, la Unibet acquistava spazi pubblicitari presso vari mass media svedesi allo scopo di promuovere i suoi servizi di scommesse su Internet. Ai sensi della legge sulle lotterie, lo Stato svedese adottava vari provvedimenti, come le ingiunzioni e l'avvio di procedimenti penali, contro i mass media che avevano accettato di fornire spazi pubblicitari alla Unibet.

18 Pur non essendo stata essa stessa oggetto di provvedimenti amministrativi né di procedimenti penali, la Unibet citava in giudizio, il 1° dicembre 2003, lo Stato svedese dinanzi al tingsrätt per far constatare, in primo luogo, il suo diritto,

derivante dall'art. 49 CE, di promuovere in Svezia i servizi di giochi e scommesse senza subire il divieto previsto dall'art. 38 della legge sulle lotterie (in prosieguo: la «domanda dichiarativa»), in secondo luogo, per ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa di tale divieto di promozione (in prosieguo: la «domanda di risarcimento») e, in terzo luogo, per sentir dichiarare l'inapplicabilità nei suoi confronti di detto divieto nonché delle misure e sanzioni ad esso conseguenti (in prosieguo: la «prima domanda di provvedimenti provvisori»).

19 La domanda dichiarativa veniva respinta con decisione del 2 luglio 2004 del tingsrätt. Quest'ultimo riteneva che gli argomenti invocati a sostegno di tale domanda non risultassero dall'esistenza di un rapporto giuridico concreto tra la Unibet e lo Stato svedese e che detta domanda implicasse che si procedesse al controllo di una norma in astratto, mentre una tale azione è irricevibile in diritto svedese. Il tingsrätt non si pronunciava sulla domanda di risarcimento né sulla prima domanda di provvedimenti provvisori.

20 Su appello proposto dalla Unibet, la domanda dichiarativa e la prima domanda di provvedimenti provvisori venivano respinte anche con sentenza dello hovrätt (Corte d'appello) dell'8 ottobre 2004. Quest'ultimo giudice riteneva infatti che la domanda dichiarativa costituisse un ricorso di accertamento irricevibile in base al diritto svedese e che non risulti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che il principio di tutela giurisdizionale esiga che venga introdotta la possibilità di esercitare un controllo di una norma in astratto quando un tale ricorso non è previsto dal diritto nazionale. Detto giudice dichiarava peraltro che la questione della conformità del divieto di promozione, enunciato all'art. 38 della legge sulle lotterie, al diritto comunitario sarebbe stata valutata al momento dell'esame della domanda di risarcimento dal tingsrätt.

21 Lo hovrätt riteneva anche che, qualora la Unibet avesse esercitato i diritti che essa invocava ed avesse effettuato la promozione dei suoi servizi in Svezia, la conformità

al diritto comunitario del detto divieto avrebbe potuto essere esaminata dal giudice adito nell'ambito di un ricorso diretto contro provvedimenti amministrativi o un procedimento penale.

22 Lo hovrätt statuiva pertanto che la domanda dichiarativa della Unibet non poteva considerarsi ricevibile in base al diritto comunitario e che la prima domanda di provvedimenti provvisori era divenuta priva di oggetto.

23 Nell'ambito di una prima impugnazione dinanzi allo Högsta domstolen (Corte suprema) contro la sentenza dello hovrätt dell'8 ottobre 2004, la Unibet conclude nel senso della ricevibilità della sua domanda dichiarativa e della sua prima domanda di provvedimenti provvisori in forza tanto del diritto svedese quanto del diritto comunitario.

24 Poco tempo dopo la sentenza dello hovrätt dell'8 ottobre 2004 che respingeva la sua domanda dichiarativa e la sua prima domanda di provvedimenti provvisori, la Unibet adiva il tingsrätt con una nuova domanda di provvedimenti provvisori per l'autorizzazione immediata, nonostante il divieto di promozione previsto dall'art. 38 della legge sulle lotterie, a promuovere i suoi servizi in attesa della conclusione del procedimento di merito relativo alla sua domanda di risarcimento e per attenuare il pregiudizio connesso a tale divieto (in prosieguo: la «seconda domanda di provvedimenti provvisori»). La Unibet affermava che tale domanda era direttamente connessa alla violazione dei diritti ad essa spettanti in base al diritto comunitario nonché alla sua domanda di risarcimento in quanto diretta a far cessare il danno derivante da una tale violazione.

25 Con sentenza 12 novembre 2004 il tingsrätt respingeva detta domanda ritenendo che l'esame della causa non avesse dimostrato che l'art. 38 della legge sulle lotterie contrasta con il diritto comunitario e che la Unibet non avesse neppure provato l'esistenza di un serio dubbio circa la conformità del divieto previsto da tale disposizione con il diritto comunitario. L'appello proposto dalla Unibet avverso tale pronuncia veniva ugualmente respinto con una sentenza dello hovrätt del 26 gennaio 2005.

26 Nell'ambito di una seconda impugnazione dinanzi allo Högsta domstolen, la Unibet chiede l'annullamento di questa sentenza dello hovrätt e la pronuncia di provvedimenti provvisori conformemente alla sua domanda di primo grado.

27 Per quanto riguarda la prima impugnazione, il giudice del rinvio sottolinea che, secondo il diritto svedese, un ricorso autonomo non può essere proposto allo scopo di far constatare, in via principale, la mancata conformità di una disposizione nazionale con una norma di rango superiore. Il giudice del rinvio si pone la questione, a tale proposito, circa i requisiti comunitari del principio di tutela giurisdizionale, pur rilevando che la Unibet potrebbe ottenere l'esame della conformità della legge sulle lotterie con il diritto comunitario qualora dovesse violare le disposizioni di tale legge e dovesse essere oggetto di procedimenti penali o nell'ambito di un'azione di risarcimento o ancora in occasione del controllo giurisdizionale di decisioni amministrative che respingono, se del caso, una richiesta di autorizzazione o di deroga presentata in base a detta legge.

28 Secondo il giudice del rinvio, la prima domanda di provvedimenti provvisori presentata dinanzi ai giudici di merito nell'ambito di tale impugnazione solleva

questioni simili poiché in diritto svedese una tale domanda non può essere ricevibile se la domanda principale è essa stessa irricevibile.

29 Per quanto riguarda la seconda impugnazione relativa alla seconda domanda di provvedimenti provvisori, il giudice del rinvio ritiene che si pongano questioni di diritto comunitario, dal momento che la Unibet sostiene che la detta domanda è connessa a diritti ad essa spettanti in forza del diritto comunitario. Tali questioni riguarderebbero essenzialmente i criteri da attuare per la concessione di tali provvedimenti nel contesto della controversia principale.

30 Ritenendo, in tali circostanze, che la soluzione della controversia nella causa principale necessiti di un'interpretazione del diritto comunitario, lo Högsta domstolen ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il requisito di diritto comunitario in base al quale le norme processuali nazionali devono offrire una tutela effettiva ai diritti conferiti ai privati dall'ordinamento giuridico comunitario debba essere interpretato nel senso che è ammissibile la proposizione di un'azione per far dichiarare che talune disposizioni nazionali sono contrarie all'art. 49 del Trattato CE, nel caso in cui la compatibilità delle medesime disposizioni nazionali con il detto articolo possa essere valutata esclusivamente in via incidentale, ad esempio in un'azione civile di risarcimento dei danni, in un procedimento riguardante la concreta violazione di una disposizione nazionale o in un'azione di controllo della legittimità.

2) Se il requisito di diritto comunitario di una tutela effettiva implichi che l'ordinamento giuridico nazionale deve offrire una tutela provvisoria per cui le

norme giuridiche nazionali che ostano all'esercizio del diritto rivendicato, fondato sul diritto comunitario, possano essere disapplicate nei confronti di un privato per consentirgli l'esercizio di tale diritto, fino a quando la questione dell'esistenza del diritto stesso sia stata valutata in via definitiva dal giudice nazionale.

3) Nel caso in cui la risposta alla questione sub 2 sia affermativa, se il diritto comunitario implichi che un giudice nazionale, in una situazione in cui è questione della compatibilità delle disposizioni nazionali con il diritto comunitario, in sede di valutazione di una richiesta di tutela provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario, debba applicare disposizioni nazionali relative ai presupposti di tale tutela oppure, in tale situazione, debba applicare i criteri di diritto comunitario relativi alla detta tutela.

4) Nel caso in cui la risposta alla questione sub 3 implichi che devono essere applicati i criteri del diritto comunitario, quali siano questi criteri».

Sulle questioni pregiudiziali

Considerazioni preliminari

31 Occorre disattendere l'argomentazione del governo belga secondo cui la presente domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile a causa dell'inesistenza di una vera controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio.

32 Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 23 delle sue conclusioni, esiste una controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio nel senso che la Unibet ha adito i giudici svedesi per far dichiarare l'art. 38 della legge sulle lotterie in contrasto con l'art. 49 CE, onde essere autorizzata a promuovere in Svezia i suoi servizi, ed ottenere il risarcimento del danno ch'essa sostiene di aver subito in ragione del divieto previsto dall'art. 38.

33 Orbene, il problema di sapere se l'azione della Unibet sia ricevibile dinanzi ai giudici svedesi, oggetto della prima questione sottoposta dal giudice del rinvio, non ha alcuna incidenza sulla valutazione della ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

34 La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame è quindi ricevibile.

35 Di conseguenza, occorre risolvere le questioni sottoposte dal giudice del rinvio, tenendo conto delle indicazioni fornite da quest'ultimo per quanto riguarda il contesto normativo svedese quale è stato esposto ai punti 3-16 della presente sentenza.

Sulla prima questione

36 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario debba essere interpretato nel senso che esso richiede, nell'ordinamento giuridico di

uno Stato membro, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto ad esaminare, in via principale, la conformità con l'art. 49 CE di disposizioni nazionali, qualora altri rimedi giurisdizionali consentano di valutare in via incidentale una tale conformità.

37 Prima di tutto si deve ricordare che, in base ad una giurisprudenza costante, il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punti 18 e 19; 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punto 14; 27 novembre 2001, causa C-424/99, Commissione/Austria, Racc. pag. I-9285, punto 45; 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, Racc. pag. I-6677, punto 39, e 19 giugno 2003, causa C-467/01, Eribrand, Racc. pag. I-6471, punto 61), e che è stato ribadito anche all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1).

38 A tale riguardo, è compito dei giudici nazionali, secondo il principio di collaborazione enunciato dall'art. 10 CE, garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario (v., in tal senso, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe, Racc. pag. 1989, punto 5, e causa 45/76, Comet, Racc. pag. 2043, punto 12; 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, Racc. pag. 629, punti 21 e 22; 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame e a., Racc. pag. I-2433, punto 19, nonché 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599, punto 12).

39 Occorre altresì ricordare che, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i

giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v., in particolare, sentenze citate Rewe, punto 5; Comet, punto 13; Peterbroeck, punto 12; 20 settembre 2001, causa C-453/99, Courage e Crehan, Racc. pag. I-6297, punto 29, nonché 11 settembre 2003, causa C-13/01, Safalero, Racc. pag. I-8679, punto 49).

40 Infatti, nonostante il Trattato CE abbia istituito un certo numero di azioni dirette che possono essere eventualmente esperite dai singoli dinanzi al giudice comunitario, detto Trattato non ha comunque inteso creare mezzi d'impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali, onde salvaguardare il diritto comunitario, diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale (sentenza 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe, Racc. pag. 1805, punto 44).

41 La situazione sarebbe diversa solo se risultasse dall'economia dell'ordinamento giuridico nazionale in questione che non esiste alcun rimedio giurisdizionale che permetta, anche in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 1976, Rewe, cit., punto 5, e sentenze citate Comet, punto 16, nonché Factortame e a., punti 19-23).

42 Pertanto, anche se in via di principio spetta al diritto nazionale determinare la legittimazione e l'interesse ad agire di un singolo, il diritto comunitario richiede tuttavia che la normativa nazionale non leda il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1991, cause riunite da C-87/90 a C-89/90, Verholen e a., Racc. pag. I-3757, punto 24, e Safalero, cit., punto 50). Spetta infatti agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto di tale diritto (sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, cit., punto 41).

43 A tale riguardo, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenza 16 dicembre 1976, Rewe, cit., punto 5, e sentenze citate Comet, punti 13-16; Peterbroeck, punto 12; Courage e Crehan, punto 29; Eribrand, punto 62, nonché Safalero, punto 49).

44 Inoltre, spetta ai giudici nazionali interpretare le modalità procedurali applicabili ai ricorsi di cui essi sono investiti, quali l'esigenza di un rapporto giuridico concreto tra il ricorrente e lo Stato, per quanto possibile in modo tale che dette modalità possano ricevere un'applicazione che contribuisca al perseguimento dell'obiettivo, ricordato al punto 37 della presente sentenza, di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario.

45 È alla luce di tali considerazioni che occorre risolvere la prima questione sottoposta dal giudice del rinvio.

46 Secondo quest'ultimo, il diritto svedese non prevede la possibilità di esperire un ricorso autonomo diretto a contestare, in via principale, la conformità di disposizioni nazionali con norme di rango superiore.

47 A tale riguardo, occorre ricordare, come risulta dalla giurisprudenza menzionata al punto 40 della presente sentenza e come hanno affermato tutti i governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte nonché la Commissione delle Comunità europee, che il principio di tutela giurisdizionale effettiva non richiede, in quanto tale, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto, in via principale, a contestare la conformità di disposizioni nazionali con norme comunitarie, purché il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività sia garantito nell'ambito del sistema dei ricorsi interni.

48 Orbene, in primo luogo, risulta dall'ordinanza di rinvio che il diritto svedese non prevede la possibilità di esperire un tale ricorso autonomo, a prescindere dal fatto che la norma di rango superiore il cui rispetto occorre garantire sia nazionale o comunitaria.

49 Per quanto riguarda queste due categorie di norme, il diritto svedese lascia tuttavia ai singoli la possibilità di ottenere un esame, in via incidentale, di tale questione di conformità, nell'ambito di procedure introdotte dinanzi ai giudici ordinari o dinanzi ai giudici amministrativi.

50 Dall'ordinanza di rinvio risulta anche che il giudice incaricato di decidere tale questione deve disapplicare la disposizione controversa qualora esso non la ritenga conforme ad una norma di rango superiore, a prescindere dal fatto che si tratti di una norma nazionale o comunitaria.

51 Nell'ambito di tale esame, è solo in caso di non conformità manifesta di una disposizione emanata dal Parlamento o dal governo svedese con una norma di rango

superiore che una tale disposizione rimane disapplicata. Così come è stato rilevato al punto 3 della presente sentenza, tale condizione non viene invece richiesta quando la norma di rango superiore in questione è una norma di diritto comunitario.

52 Pertanto come hanno rilevato tutti i governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, nonché la Commissione, è giocoforza constatare che le modalità procedurali dei ricorsi istituiti dal diritto svedese per garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in base al diritto comunitario non sono meno favorevoli di quelle dei ricorsi volti a garantire la tutela dei diritti dei singoli fondati su disposizioni interne.

53 Occorre, in secondo luogo, verificare se i rimedi giurisdizionali incidentali previsti dal diritto svedese per contestare la conformità di una disposizione nazionale con il diritto comunitario non abbiano l'effetto di rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario.

54 A tale riguardo, ciascun caso in cui si pone la questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto comunitario dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, del suo svolgimento e delle sue peculiarità dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali (sentenza Peterbroeck, cit., punto 14).

55 Orbene, risulta dall'ordinanza di rinvio che il diritto svedese non esclude la possibilità per un singolo, come la Unibet, di contestare la conformità di una legislazione nazionale quale la legge sulle lotterie con il diritto comunitario, ma che, al contrario, esistono a tale scopo vari rimedi incidentali.

56 Infatti, da una parte, il giudice del rinvio precisa che la Unibet ha la possibilità di ottenere un esame relativo alla conformità al diritto comunitario della legge sulle lotterie nell'ambito di una domanda di risarcimento dinanzi ai giudici ordinari.

57 Inoltre, dall'ordinanza di rinvio risulta che la Unibet ha presentato una tale domanda, che è stata dichiarata ricevibile.

58 Di conseguenza, poiché l'esame relativo alla conformità della legge sulle lotterie con il diritto comunitario avverrà nell'ambito della valutazione della domanda di risarcimento, la detta domanda costituisce un rimedio giurisdizionale che consente alla Unibet di garantire la tutela effettiva dei diritti conferitile dal diritto comunitario.

59 A tale riguardo, spetta al giudice del rinvio garantire che l'esame della conformità della legge con il diritto comunitario avverrà indipendentemente dalla valutazione di merito vertente sulle condizioni relative al danno e al nesso di causalità nell'ambito dell'azione di risarcimento.

60 D'altra parte, il giudice del rinvio aggiunge che, se la Unibet richiedesse al governo svedese una deroga al divieto di promuovere in Svezia i suoi servizi, la decisione eventuale di rigetto di tale domanda sarebbe soggetta ad un controllo giurisdizionale del Regeringsrätten, nell'ambito del quale la Unibet potrebbe far valere la mancata conformità delle disposizioni della legge sulle lotterie con il diritto comunitario. Se del caso, il giudice competente sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni di tale legge dichiarate in contrasto con il diritto comunitario.

61 A tale riguardo, occorre rilevare che un simile controllo giurisdizionale, che consente alla Unibet di ottenere una pronuncia giurisdizionale che dichiari la mancata conformità di dette disposizioni con il diritto comunitario, costituisce un rimedio giurisdizionale che le garantisce una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che le spettano in forza del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenze Heylens e a., cit., punto 14, e 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou, Racc. pag. I-2357, punto 22).

62 Per di più, il giudice del rinvio precisa che, qualora la Unibet dovesse violare le disposizioni della legge sulle lotterie ed essere oggetto di provvedimenti amministrativi o di procedimenti penali da parte delle autorità nazionali competenti, essa avrebbe la possibilità, nell'ambito di un procedimento introdotto dinanzi ad un giudice amministrativo o ad un giudice ordinario, di contestare la conformità delle dette disposizioni con il diritto comunitario. Se del caso, il giudice competente sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni di detta legge dichiarate non conformi al diritto comunitario.

63 Oltre ai rimedi giurisdizionali esposti ai punti 56 e 60 della presente sentenza, la Unibet avrebbe dunque la possibilità di far valere, nell'ambito di un ricorso

giurisdizionale intentato contro l'amministrazione o nell'ambito di un procedimento penale, la mancata conformità con il diritto comunitario dei provvedimenti presi o richiesti nei suoi confronti in ragione del fatto che la promozione dei suoi servizi in Svezia non è stata autorizzata dalle autorità nazionali competenti.

64 In ogni caso, risulta dai punti 56-61 della presente sentenza che occorre considerare che la Unibet dispone di rimedi giurisdizionali che le garantiscono una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti ad essa spettanti in forza dell'ordinamento giuridico comunitario. Se, al contrario, così come è stato menzionato al punto 62 della presente sentenza, essa fosse obbligata ad esporsi a procedimenti amministrativi o penali nei suoi confronti e alle sanzioni che ne possono derivare, come unico rimedio giurisdizionale per contestare la conformità delle disposizioni nazionali controverse con il diritto comunitario, ciò non basterebbe a garantirle una tale tutela giurisdizionale effettiva.

65 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che esso non richiede, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto, in via principale, ad esaminare la conformità di disposizioni nazionali dell'art. 49 CE, qualora altri rimedi giurisdizionali effettivi, non meno favorevoli di quelli che disciplinano azioni nazionali simili, consentano di valutare in via incidentale una tale conformità, cosa che spetta al giudice nazionale verificare.

Sulla seconda questione

66 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario

richieda, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, la possibilità di ottenere che siano concessi provvedimenti provvisori per sospendere l'applicazione di disposizioni nazionali fino a quando il giudice competente si sia pronunciato sulla loro conformità con il diritto comunitario.

67 In via preliminare, si deve ricordare che il giudice nazionale investito di una controversia disciplinata dal diritto comunitario deve essere in grado di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della successiva pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto comunitario (sentenze Factortame e a., cit., punto 21, e 11 gennaio 2001, causa C-226/99, Siples, Racc. pag. I-277, punto 19).

68 Nel contesto giuridico nazionale quale esposto nell'ordinanza di rinvio, le richieste di tali provvedimenti possono solo mirare a garantire una tutela provvisoria dei diritti che l'attore fa valere nel merito, così come risulta dal punto 9 della presente sentenza.

69 Nella controversia principale pendente è pacifico che la Unibet ha proposto due domande di provvedimenti provvisori, la prima nell'ambito di una domanda dichiarativa, la seconda nell'ambito di una domanda di risarcimento.

70 Per quanto riguarda la prima di queste due domande di provvedimenti provvisori, risulta dall'ordinanza di rinvio che la domanda dichiarativa è stata dichiarata irricevibile, in forza del diritto nazionale, in primo grado e in appello. Pur confermando detta interpretazione del diritto nazionale, il giudice del rinvio si è tuttavia interrogato sui requisiti del diritto comunitario, a tal riguardo, il che lo ha condotto a proporre la prima questione pregiudiziale (v. punti 36-65 della presente sentenza).

71 Orbene, risulta dalla soluzione apportata alla prima questione che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario non richiede, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto, in via principale, ad esaminare la conformità di disposizioni nazionali con il diritto comunitario, qualora altri rimedi giurisdizionali consentano di valutare in via incidentale una tale conformità, ciò che spetta al giudice nazionale verificare.

72 Quando la ricevibilità di un ricorso diretto a garantire il rispetto dei diritti spettanti al singolo in forza del diritto comunitario non è certa in forza del diritto nazionale, applicato conformemente ai requisiti di diritto comunitario, il principio di tutela giurisdizionale effettiva richiede che il giudice nazionale possa, ciononostante, fin da tale fase concedere i provvedimenti provvisori necessari per garantire il rispetto di tali diritti.

73 Tuttavia, il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario non richiede, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, la possibilità di ottenere che provvedimenti provvisori siano concessi dal

giudice nazionale competente nell'ambito di una domanda irricevibile in base al diritto di tale Stato membro, purché il diritto comunitario, interpretato conformemente al punto 71 della presente sentenza, non rimetta in questione detta irricevibilità.

74 Per quanto riguarda la domanda di provvedimenti provvisori presentata nell'ambito dell'azione di risarcimento, risulta dall'ordinanza di rinvio e dagli altri documenti del fascicolo che tale domanda è stata dichiarata ricevibile.

75 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 74 delle sue conclusioni e come è stato ricordato al punto 67 della presente sentenza, il giudice nazionale investito di una controversia disciplinata dal diritto comunitario dev'essere in grado di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della successiva pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto comunitario.

76 Di conseguenza, dal momento che il giudice nazionale competente esaminerà, nell'ambito di un'azione di risarcimento, la conformità della legge sulle lotterie con il diritto comunitario, esso deve poter accordare i provvedimenti provvisori richiesti se la concessione di tali provvedimenti è necessaria, cosa che spetta al giudice nazionale verificare, per garantire la piena efficacia della successiva pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto comunitario.

77 Si evince da quanto precede che occorre risolvere la seconda questione dichiarando che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal

diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che esso richiede, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, che provvedimenti provvisori possano essere concessi fino a quando il giudice competente si sia pronunciato sulla conformità di disposizioni nazionali con il diritto comunitario, quando la concessione di tali provvedimenti è necessaria per garantire la piena efficacia della successiva pronuncia giurisdizionale sull'esistenza di tali diritti.

Sulla terza questione

78 Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, considerato il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario e in caso di dubbio sulla conformità di disposizioni nazionali con quest'ultimo, la concessione di provvedimenti provvisori per sospendere l'applicazione di dette disposizioni fino a quando il giudice competente si sia pronunciato sulla loro conformità con il diritto comunitario sia disciplinata dai criteri fissati dal diritto nazionale applicabile dinanzi al giudice competente o da criteri comunitari.

79 A tale riguardo da una giurisprudenza costante risulta, certo, che la sospensione dell'esecuzione di una disposizione nazionale fondata su una normativa comunitaria in una controversia pendente dinanzi al giudice nazionale, pur essendo disciplinata da norme di rito nazionali, è assoggettata in tutti gli Stati membri a condizioni di concessione uniformi e analoghe a quelle dei provvedimenti urgenti dinanzi al giudice comunitario (sentenze 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, Racc. pag. I-415, punti 26

e 27; 9 novembre 1995, causa C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, Racc. pag. I-3761, punto 39, e 6 dicembre 2005, cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, ABNA e a., Racc. pag. I-10423, punto 104). Tuttavia, la controversia principale è diversa da quelle che hanno portato a tali sentenze, in quanto la domanda di provvedimenti provvisori della Unibet non mira a sospendere gli effetti di una disposizione nazionale adottata sulla base di una disciplina comunitaria la cui legittimità sia contestata, bensì gli effetti di una normativa nazionale la cui conformità con il diritto comunitario è contestata.

80 Pertanto, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le condizioni per la concessione di provvedimenti provvisori intesi a garantire la salvaguardia dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario.

81 Di conseguenza, la concessione di provvedimenti provvisori per sospendere l'applicazione di disposizioni nazionali fino a quando il giudice competente si sia pronunciato sulla loro conformità con il diritto comunitario è disciplinata dai criteri fissati dal diritto nazionale applicabile dinanzi a tale giudice.

82 Tuttavia, tali criteri non possono essere meno vantaggiosi di quelli concernenti domande simili di natura interna (principio di equivalenza) né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività).

83 Pertanto, occorre risolvere la terza questione dichiarando che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che, in caso di dubbio sulla conformità di disposizioni nazionali con il diritto comunitario, l'eventuale concessione di provvedimenti provvisori per sospendere l'applicazione di dette disposizioni fino a quando il giudice competente si sia pronunciato sulla loro conformità con il diritto comunitario è disciplinata dai criteri fissati dal diritto nazionale applicabile dinanzi a detto giudice, purché tali criteri non siano meno favorevoli di quelli concernenti domande simili di natura interna e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile la tutela giurisdizionale provvisoria di tali diritti.

Sulla quarta questione

84 Considerata la soluzione data alla terza questione, non occorre risolvere la quarta questione.

Sulle spese

85 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 (Grande Sezione) dichiara:

1) **Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che esso non richiede, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto, in via principale, ad esaminare la conformità di disposizioni nazionali con l'art. 49 CE, qualora altri rimedi giurisdizionali effettivi, non meno favorevoli di quelli che disciplinano azioni nazionali simili, consentano di valutare in via incidentale una tale conformità, cosa che spetta al giudice nazionale verificare.**

2) **Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che esso richiede, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, che provvedimenti provvisori possano essere concessi fino a quando il giudice competente si sia pronunciato sulla conformità di disposizioni nazionali con il diritto comunitario, quando la concessione di tali provvedimenti è necessaria per garantire la piena efficacia della successiva pronuncia giurisdizionale sull'esistenza di tali diritti.**

3) **Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che, in caso di dubbio sulla conformità di disposizioni nazionali con il diritto comunitario, l'eventuale concessione di provvedimenti provvisori per sospendere l'applicazione di dette disposizioni fino a quando il giudice competente si sia pronunciato sulla loro conformità con il diritto comunitario è disciplinata dai criteri fissati dal diritto nazionale applicabile dinanzi a detto giudice, purché tali criteri non siano meno favorevoli di quelli concernenti domande simili di natura interna e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile la tutela giurisdizionale provvisoria di tali diritti.**

Firme