SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

3 giugno 2010 *

Nel procedimento C-203/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Raad van State (Paesi Bassi) con decisione 14 maggio 2008, pervenuta in cancelleria il 16 maggio 2008, nella causa

Sporting Exchange Ltd, operante con la denominazione «Betfair»,

contro

Minister van Justitie,

con l'intervento di:

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, 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 Sporting Exchange Ltd, operante con la denominazione «Betfair», dagli avv.ti I. Scholten-Verheijen, O. Brouwer, A. Stoffer e J. Franssen, advocaten;

— per la Stichting de Nationale Sporttotalisator, dagli avv.ti W. Geursen, E. Pijnacker Hordijk 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, dal sig. M. Lumma, in qualità di agente;

— per il governo ellenico, dalle sig.re M. Tassopoulou, Z. Chatzipavlou e A. Samoni-Rantou, 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 portoghese, dai sigg. L. Inez Fernandes e P. Mateus Calado nonché dalla sig.ra A. Barros, in qualità di agenti;

— per il governo finlandese, dalla sig.ra A. Guimaraes-Purokoski e dal sig. J. Heliskoski, in qualità di agenti;

— per il governo norvegese, dai sigg. P. Wennerås e K. Moen, 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 tra la società Sporting Exchange Ltd, operante con la denominazione «Betfair», avente sede nel Regno Unito (in prosieguo: la «Betfair»), e il Minister van Justitie (Ministero della Giustizia; in prosieguo: il «Minister») in merito al rigetto, da parte di quest'ultimo, da un lato, delle domande presentate dalla ricorrente e dirette ad ottenere l'autorizzazione ad organizzare giochi di azzardo nei Paesi Bassi e, dall'altro, dei ricorsi proposti da quest'ultima avverso le autorizzazioni concesse ad altri due operatori.

Contesto normativo nazionale

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, primo comma, della Wok è formulato nei seguenti termini:

«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.»

5 L'art. 23 della Wok così recita:

«1. L'autorizzazione per l'organizzazione di scommesse a totalizzatore può essere rilasciata esclusivamente ai sensi delle disposizioni del presente titolo.

2. Per "scommessa a totalizzatore" si intende ogni occasione che viene offerta di scommettere sui risultati di corse di cavalli al trotto o al galoppo, fermo restando che il totale delle puntate, salvo le detrazioni consentite dalla legge o in forza di legge, sarà ridistribuito tra coloro che hanno scommesso sul vincitore o su uno dei vincitori.»

6 A norma dell'art. 24 della Wok, il Ministro dell'Agricoltura e della Pesca ed il Ministro della Giustizia possono rilasciare ad una persona giuridica unica, dotata di piena capacità giuridica, l'autorizzazione ad organizzare scommesse a totalizzatore per la durata da essi determinata.

7 L'art. 25 della Wok così dispone:

«1. I ministri menzionati all'art. 24 subordinano l'autorizzazione ad organizzare scommesse a totalizzatore a talune condizioni.

2. Tali condizioni riguardano in particolare:

a. il numero delle corse ippiche al trotto e al galoppo;

b. la posta massima per persona;

c. la percentuale trattenuta prima della ripartizione delle scommesse tra i vincitori nonché la destinazione di tale percentuale;

d. il controllo sull'applicazione da svolgersi da parte delle autorità;

e. l'obbligo di prevenire e far prevenire, nella misura del possibile, le scommesse non autorizzate o l'intermediazione in materia di scommesse sui terreni ove si svolgono corse ippiche al trotto o al galoppo.

3. Le condizioni possono essere modificate e completate.»

8 A termini dell'art. 26 della Wok:

«In caso di violazione delle condizioni stabilite all'art. 25, i ministri menzionati all'art. 24 possono revocare prima della scadenza l'autorizzazione concessa ai sensi di quest'ultimo articolo.»

9 A norma dell'art. 27 della Wok è fatto divieto di proporre o fornire al pubblico un servizio di intermediazione nella raccolta di scommesse presso un operatore di scommesse a totalizzatore.

Causa principale e questioni pregiudiziali

10 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.

11 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.

12 La Stichting de Nationale Sporttotalisator (in prosieguo: «De Lotto»), fondazione di diritto privato non avente scopo di lucro, è titolare dal 1961 dell'autorizzazione all'organizzazione di scommesse sportive, del lotto e di giochi di cifre. L'autorizzazione ad organizzare scommesse a totalizzatore sui risultati di corse di cavalli è stata concessa alla società a responsabilità limitata Scientific Games Racing BV (in prosieguo: la «SGR»), che è una controllata della società Scientific Games Corporation Inc., avente sede negli Stati Uniti.

13 Dal fascicolo presentato alla Corte si evince che De Lotto, in base al proprio statuto, ha come obiettivo la raccolta di fondi mediante l'organizzazione di giochi d'azzardo e la ripartizione di 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. De Lotto è diretta da un collegio di commissari composto da cinque membri, il cui presidente è nominato dal Minister. Gli altri membri sono designati dalla Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (Fondazione per l'utilizzo dei proventi del lotto) nonché dalla Nederlands Olympisch Comité/Nederlandse Sport federatie (Comitato olimpico olandese/Federazione sportiva olandese).

14 La Betfair opera nel settore dei giochi d'azzardo e offre i suoi servizi unicamente mediante Internet e per telefono. A partire dal Regno Unito essa mette a disposizione dei destinatari di servizi una piattaforma per le scommesse sugli eventi sportivi e sulle corse di cavalli, conosciuta con la denominazione «betting exchange», in base ad autorizzazioni britanniche e maltesi. La Betfair non dispone di alcuno stabilimento o punto di vendita nei Paesi Bassi.

15 Intendendo offrire i suoi servizi attivamente sul mercato olandese, la Betfair ha chiesto al Minister di chiarire se sia necessaria un'autorizzazione per l'esercizio di siffatte attività. Essa gli ha inoltre richiesto un'autorizzazione ad organizzare, su Internet o meno, scommesse sportive e scommesse a totalizzatore sui risultati di corse ippiche. Con decisione del 29 aprile 2004 il Minister ha respinto tali domande.

16 Il reclamo presentato contro tale decisione è stato respinto dal Minister il 9 agosto 2004. Quest'ultimo ha ritenuto, in particolare, che la Wok implichi un sistema chiuso di autorizzazione che non prevede la possibilità di attribuire autorizzazioni ad offrire la partecipazione a giochi d'azzardo tramite Internet. Poiché la Betfair non può ottenere un'autorizzazione in forza della detta legge per le sue attività attualmente esercitate mediante Internet, non potrebbe neppure proporre i suoi servizi a destinatari stabiliti nei Paesi Bassi.

17 La Betfair ha inoltre presentato due reclami contro le decisioni del Minister 10 dicembre 2004 e 21 luglio 2005 di rinnovo delle autorizzazioni rispettivamente rilasciate a De Lotto e alla SGR.

18 Con decisioni del Minister, rispettivamente del 17 marzo e del 4 novembre 2005, tali reclami sono stati respinti.

19 Con sentenza 8 dicembre 2006 il Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunale dell'Aia) ha dichiarato infondati i ricorsi presentati dalla Betfair contro le citate decisioni di rigetto. Quest'ultima ha quindi proposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Raad van State.

20 Nel suo appello la Betfair ha in sostanza affermato che le autorità olandesi erano obbligate, da un lato, a riconoscere l'autorizzazione di cui essa usufruisce nel Regno Unito e, dall'altro, a rispettare, sulla scorta della sentenza 13 settembre 2007, causa C-260/04, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7083), il principio di trasparenza in occasione del rilascio di un'autorizzazione ad offrire giochi d'azzardo.

21 Ritenendo che per dirimere la controversia sottopostagli fosse necessaria l'interpretazione del diritto dell'Unione, il Raad van State ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che dall'applicazione di detto articolo consegue che le autorità competenti di uno Stato membro non possono vietare, in forza del sistema chiuso di autorizzazioni vigente in uno Stato membro per l'offerta di servizi relativi ai giochi d'azzardo, che un offerente, a cui sia già stata rilasciata un'autorizzazione in un altro Stato membro per l'offerta di servizi tramite Internet, offra siffatti servizi tramite Internet anche nel primo Stato membro.

2) Se l'interpretazione che la Corte di giustizia ha dato, in alcune cause vertenti su concessioni, all'art. 49 CE e, in particolare, al principio di uguaglianza e all'obbligo di trasparenza ad esso connesso, si applichi anche al procedimento per il rilascio di un'autorizzazione per offrire servizi aventi ad oggetto giochi d'azzardo in un sistema di autorizzazione unica previsto dalla legge.

3) a) Se, in un sistema stabilito per legge che prevede un'unica autorizzazione, il rinnovo di tale autorizzazione dell'attuale titolare, senza che potenziali candidati ricevano l'opportunità di concorrere per questa autorizzazione, costituisca un modo idoneo e proporzionato per la realizzazione dei motivi imperativi di interesse generale, che la Corte di giustizia ha accettato come giustificazione della restrizione alla libera circolazione in materia di offerta di servizi aventi ad oggetto i giochi d'azzardo. In caso di soluzione affermativa, a quali condizioni.

b) Se per la soluzione della terza questione, sub a), faccia differenza il fatto che la seconda questione sia stata risolta in modo affermativo o negativo.»

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

22 Con la prima 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 esclusiva 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.

23 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).

24 È pacifico che una normativa di uno Stato membro come quella oggetto della causa principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE (v., in tal senso, sentenze Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 52, nonché odierna sentenza nella causa C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International, Racc. pag. I-4757, punto 16).

25 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).

26 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).

27 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 (sentenze 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a., Racc. pag. I-13031, punto 63, nonché 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a., Racc. pag. I-1891, punto 47).

28 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).

29 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).

30 Riferendosi in particolare alle citate sentenze Gambelli e a. e Placanica e a., il giudice del rinvio ha dichiarato che gli obiettivi diretti a garantire la tutela dei consumatori e a combattere la criminalità e la dipendenza dal gioco, su cui si fonda il sistema di autorizzazioni esclusive previsto dalla Wok, possono essere considerati motivi imperativi di interesse generale ai sensi della giurisprudenza della Corte.

31 Il giudice nazionale ritiene inoltre che le restrizioni discendenti dal menzionato sistema non siano sproporzionate né applicate in maniera discriminatoria. Per quanto specificamente attiene alla proporzionalità, esso evidenzia che il fatto di autorizzare un solo operatore non solo semplifica il controllo su quest'ultimo, rendendo più efficace la sorveglianza sul rispetto delle regole connesse all'autorizzazione, ma impedisce altresì che sorga una concorrenza più intensa tra vari titolari di autorizzazioni, il che provocherebbe un aggravamento della dipendenza dal gioco. Il medesimo giudice aggiunge che il divieto di proporre giochi d'azzardo rivolto ai soggetti diversi dai titolari dell'autorizzazione si applica indistintamente alle imprese con sede nei Paesi Bassi e a quelle stabilite in altri Stati membri.

32 La perplessità del giudice del rinvio è dovuta alla circostanza che nella causa principale la Betfair afferma di non aver bisogno d'essere titolare di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità olandesi per poter proporre agli scommettitori residenti nei Paesi Bassi i suoi servizi di scommesse sportive via Internet. Questo Stato membro sarebbe infatti tenuto a riconoscere le autorizzazioni concesse a detta società da altri Stati membri.

33 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, quale la Betfair, 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 membro, non possa essere considerato quale 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).

34 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 rilevanza 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).

35 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.

36 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 (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 72).

37 Occorre pertanto risolvere la prima 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 esclusiva a favore di un unico operatore e che vieta a qualunque altro operatore, ivi compreso un operatore stabilito in un altro Stato membro, di proporre via Internet sul territorio del primo Stato membro servizi rientranti nel citato regime.

Sulla seconda e sulla terza questione

38 Con la seconda e la terza questione, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, da un lato, se la giurisprudenza sviluppata dalla Corte in tema di interpretazione dell'art. 49 CE — nonché del principio della parità di trattamento e dell'obbligo di trasparenza che ne deriva — nel settore delle concessioni di servizi sia applicabile al procedimento per il rilascio di un'autorizzazione ad un operatore unico nell'ambito dei giochi d'azzardo e, dall'altro lato, se il rinnovo di tale autorizzazione senza ricorso a procedure concorrenziali possa costituire un mezzo adeguato e proporzionato per realizzare obiettivi fondati su motivi imperativi di interesse generale.

39 Allo stato attuale del diritto dell'Unione, i contratti di concessione di servizi non rientrano nell'ambito di applicazione di nessuna delle direttive con cui il legislatore dell'Unione ha disciplinato il settore degli appalti pubblici. Tuttavia, le pubbliche autorità che stipulano siffatti contratti sono tenute a rispettare le regole fondamentali del Trattato CE in generale, tra cui l'art. 49 CE e, in particolare, il principio della parità di trattamento e di non discriminazione in base alla nazionalità nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva (v., in questo senso, sentenze 7 dicembre 2000, causa C-324/98, Telaustria e Telefonadress, Racc. pag. I-10745, punti 60-62; 10 settembre 2009, causa C-206/08, Eurawasser, Racc. pag. I-8377, punto 44, nonché 13 aprile 2010, causa C-91/08, Wall, Racc. pag. I-2815, punto 33).

40 Detto obbligo di trasparenza si applica al caso in cui la concessione di servizi di cui trattasi possa interessare un'impresa avente sede in uno Stato membro diverso da quello in cui tale concessione è attribuita (v., in tal senso, sentenze 21 luglio 2005, causa C-231/03, Coname, Racc. pag. I-7287, punto 17, e Wall, cit., punto 34).

41 Senza necessariamente comportare il ricorso ad una gara, detto obbligo di trasparenza impone all'autorità concedente di assicurare, a favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura delle concessioni di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione (v., in tal senso, sentenze 13 novembre 2008, causa C-324/07, Coditel Brabant, Racc. pag. I-8457, punto 25, e Wall, cit., punto 36).

42 Dalla decisione di rinvio e dalla formulazione della seconda questione sottoposta dal giudice nazionale emerge che l'intervento delle autorità pubbliche olandesi volto ad autorizzare taluni operatori economici a fornire prestazioni nel settore del gioco d'azzardo nei Paesi Passi è considerato da tale giudice come il rilascio di un'autorizzazione unica.

43 Come illustrato al punto 10 della presente sentenza, la Wok è fondata su un sistema di autorizzazioni esclusive secondo cui, da un lato, è fatto divieto di organizzare o promuovere giochi d'azzardo, salvo che sia stata rilasciata un'apposita autorizzazione amministrativa, e dall'altro, le autorità nazionali concedono una sola autorizzazione per ciascuno dei giochi di azzardo autorizzati.

44 L'autorizzazione unica rappresenta un intervento delle autorità pubbliche finalizzato a regolamentare l'esercizio di un'attività economica, nella fattispecie l'organizzazione di giochi d'azzardo.

45 Nella decisione che concede l'autorizzazione figurano talune condizioni imposte dalle citate autorità, relative in particolare al numero massimo di scommesse sportive autorizzate per anno, al loro importo, alla distribuzione degli introiti netti ad enti operanti nell'interesse generale e alle entrate proprie dell'operatore in causa, nel senso che quest'ultimo può trattenere unicamente una somma pari alle spese sostenute, senza realizzare alcun profitto. Peraltro, detto operatore è autorizzato a costituire ogni anno una riserva corrispondente al massimo al 2,5% degli introiti ottenuti nell'anno civile precedente, allo scopo di garantire la continuità della sua attività.

46 La circostanza che il rilascio di un'autorizzazione unica non equivalga ad un contratto di concessione di servizi non può, di per sé, giustificare che i requisiti posti dall'art. 49 CE, segnatamente l'osservanza del principio della parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza, siano elusi in sede di rilascio di un'autorizzazione amministrativa come quella oggetto della causa principale.

47 Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 154 e 155 delle conclusioni, l'obbligo di trasparenza appare come una previa condizione obbligatoria del diritto di uno Stato membro di attribuire a un operatore il diritto esclusivo di esercitare un'attività economica, quale che sia il modo di selezione di questo operatore. Siffatto obbligo trova applicazione nell'ambito di un regime di autorizzazione concessa ad un operatore unico dalle autorità di uno Stato membro nell'esercizio dei loro poteri di polizia, poiché gli effetti di una siffatta autorizzazione nei confronti delle imprese stabilite in altri Stati membri che fossero potenzialmente interessate dall'esercizio di tale attività sono gli stessi di un contratto di concessione di servizi.

48 Invero, come si evince dalla soluzione fornita alla prima questione, gli Stati membri dispongono di un margine discrezionale sufficiente per definire il livello di tutela voluto in materia di gioco d'azzardo e, di conseguenza, sono liberi di scegliere, come è accaduto nella causa principale, un regime di autorizzazione a favore di un operatore unico.

49 Ciò nondimeno, una disciplina del genere non può legittimare un comportamento discrezionale delle autorità nazionali tale da vanificare le disposizioni del diritto dell'Unione, segnatamente quelle relative ad una libertà fondamentale come quella della prestazione dei servizi.

50 Infatti, per costante giurisprudenza, affinché un regime di previa autorizzazione amministrativa sia giustificato anche quando deroga ad una libertà fondamentale, deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, così da circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali di modo che non se ne abusi (v. sentenze 17 luglio 2008, causa C-389/05, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5337, punto 94, e 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, Racc. pag. I-1721, punto 64). Inoltre, qualsiasi soggetto colpito da una misura restrittiva basata su siffatta deroga deve poter disporre di un rimedio giurisdizionale (v., in questo senso, sentenza 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir e a., Racc. pag. I-1271, punto 38).

51 Il rispetto del principio della parità di trattamento e dell'obbligo di trasparenza che ne deriva implica necessariamente che i criteri obiettivi che consentono di circoscrivere il potere discrezionale delle competenti autorità degli Stati membri siano assoggettati ad adeguata pubblicità.

52 Per quanto concerne il procedimento per la proroga delle autorizzazioni esclusive rilasciate ai sensi della Wok, nelle sue osservazioni scritte il governo dei Paesi Bassi ha precisato che le autorizzazioni sono sempre rilasciate in via temporanea, solitamente per periodi di cinque anni. A suo avviso, tale modus operandi persegue un obiettivo di continuità, comportando date di riferimento determinate che consentono di decidere se sia giustificato un adeguamento delle condizioni per l'autorizzazione.

53 È pacifico che con le decisioni del 10 dicembre 2004 e 21 giugno 2005 il Minister ha rinnovato le autorizzazioni rispettivamente rilasciate a De Lotto, per la durata di cinque anni, e alla SGR, per la durata di tre anni, senza svolgere alcuna procedura concorrenziale.

54 A questo proposito non occorre tracciare una distinzione a seconda che gli effetti di un'autorizzazione unica risultino dal rilascio di questa in violazione dei diritti stabiliti al punto 50 di questa sentenza o dal rinnovo di siffatta autorizzazione alle stesse condizioni.

55 Un procedimento per il rinnovo di un'autorizzazione, come quello oggetto della causa principale, che non rispetta le dette condizioni, impedisce, in linea di principio, che altri operatori possano manifestare interesse per l'esercizio dell'attività cui trattasi. Pertanto, a questi ultimi viene impedito di avvalersi dei diritti che spettano loro in forza del diritto dell'Unione, segnatamente in forza della libera prestazione dei servizi sancita all'art. 49 CE.

56 Il governo dei Paesi Bassi sottolinea che il giudice del rinvio ha constatato come le restrizioni derivanti dal sistema di autorizzazione concessa ad un unico operatore siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale e siano adeguate e proporzionate.

57 È d'uopo tuttavia precisare che le valutazioni svolte dal giudice del rinvio e a cui si riferisce il governo dei Paesi Bassi vertono, in generale, su una sistema di autorizzazione esclusiva come quello istituito dalla Wok e non, in particolare, su un procedimento per il rinnovo dell'autorizzazione concessa all'operatore che gode del diritto esclusivo di organizzare e di promuovere giochi d'azzardo.

58 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 161 delle conclusioni, occorre distinguere gli effetti di un'apertura della concorrenza sul mercato dei giochi di azzardo, la cui natura nociva può giustificare una restrizione dell'attività degli operatori economici, da quelli di un'apertura della concorrenza per l'assegnazione dell'appalto di cui trattasi. Il carattere pregiudizievole dell'instaurazione di concorrenza sul mercato, ossia tra più operatori che sarebbero autorizzati a gestire uno stesso gioco d'azzardo, deriva dal fatto che questi ultimi sarebbero indotti a competere sul piano dell'inventiva per rendere la loro offerta più attraente, con conseguente aumento delle spese dei consumatori legate al gioco nonché dei rischi di dipendenza di questi ultimi. Per contro, siffatte conseguenze non sono da temere nella fase del rilascio dell'autorizzazione.

59 In ogni caso, restrizioni alla libertà fondamentale sancita dell'art. 49 CE specificamente derivanti dalle procedure per il rilascio e il rinnovo di un'autorizzazione a favore di un operatore unico, come quelle oggetto della causa principale, potrebbero essere considerate giustificate qualora lo Stato membro interessato decida di rilasciare o rinnovare l'autorizzazione ad un operatore pubblico la cui gestione è soggetta al controllo diretto dello Stato oppure a un operatore privato sulle cui attività i pubblici poteri sono in grado di esercitare uno stretto controllo (v., in questo senso, sentenze 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä e a., Racc. pag. I-6067, punti 40 e 42, nonché Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punti 66 e 67)

60 In tali situazioni, il rilascio o il rinnovo a un siffatto operatore di diritti esclusivi per la gestione dei giochi d'azzardo senza previa procedura concorrenziale non risulterebbe sproporzionato alla luce degli obiettivi perseguiti dalla Wok.

61 Spetta al giudice del rinvio verificare se i titolari di autorizzazioni nei Paesi Bassi per l'organizzazione dei giochi d'azzardo soddisfino le condizioni stabilite al punto 59 di questa sentenza.

62 Alla luce delle considerazioni che precedono occorre risolvere la seconda e la terza questione dichiarando che l'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che il principio della parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza che ne deriva sono applicabili alle procedure per il rilascio e il rinnovo di un'autorizzazione a favore di un operatore unico nel settore dei giochi d'azzardo purché non si tratti di un operatore pubblico la cui gestione è soggetta al controllo diretto dello Stato oppure di un operatore privato sulle cui attività i pubblici poteri sono in grado di esercitare uno stretto controllo.

Sulle spese

63 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) **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 esclusiva a favore di un unico operatore e che vieta a qualunque altro operatore, ivi compreso un operatore stabilito in un altro Stato membro, di proporre via Internet sul territorio del primo Stato membro servizi rientranti nel citato regime.**

2) **L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che il principio della parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza che ne deriva sono applicabili alle procedure per il rilascio e il rinnovo di un'autorizzazione a favore di un operatore unico nel settore dei giochi d'azzardo purché non si tratti di un operatore pubblico la cui gestione è soggetta al controllo diretto dello Stato o di un operatore privato sulle cui attività i pubblici poteri sono in grado di esercitare uno stretto controllo.**

Firme