SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

8 settembre 2010 *

Nel procedimento C-46/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dallo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Germania), con decisione 30 gennaio 2008, pervenuta in cancelleria l'8 febbraio 2008, nella causa

Carmen Media Group Ltd

contro

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot e dalla sig.ra P. Lindh, presidenti di sezione, dai sigg. K. Schiemann (relatore), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh, e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 dicembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Carmen Media Group Ltd, dagli avv.ti W. Hambach, M. Hettich e S. Münstermann, Rechtsanwälte, nonché dal sig. C. Koenig, professore;

— per il Land Schleswig-Holstein e l'Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, dal sig. L.-E. Liedke e dalla sig.ra D. Kock, in qualità di agenti, assistiti dagli avv.ti M. Hecker e M. Ruttig, Rechtsanwälte;

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

— per il governo belga, dalla sig.ra L. Van den Broeck, in qualità di agente, assistita dagli avv.ti P. Vlaemminck e A. Hubert, advocaten;

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

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

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra C. Wissels e dal sig. M. de Grave, in qualità di agenti;

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

— per il governo norvegese, dal sig. K. Moen, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, dal sig. E. Traversa, dalla sig.ra P. Dejmek e dal sig. H. Krämer, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 marzo 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

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

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia insorta tra la Carmen Media Group Ltd (in prosieguo: la «Carmen Media»), da un lato, ed il Land Schleswig-Holstein nonché l'Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, dall'altro, avente ad oggetto il rifiuto opposto da questi ultimi ad una richiesta della Carmen Media intesa a veder riconosciuto il suo diritto a proporre nel Land suddetto scommesse su competizioni sportive tramite Internet.

Contesto normativo nazionale

Il diritto federale

3 L'art. 284 del codice penale (Strafgesetzbuch) dispone quanto segue:

«(1) Chiunque, senza autorizzazione amministrativa, organizza o tiene pubblicamente un gioco d'azzardo o mette a disposizione le attrezzature necessarie a tale scopo è punito con la reclusione fino a due anni o con una multa.

(...)

(3) Chiunque agisca nelle ipotesi di cui al paragrafo 1

1. in forma professionalmente organizzata (...)

(...)

è punito con la reclusione da tre mesi a cinque anni.

(...)».

4 Fatta eccezione per le scommesse relative a concorsi ippici ufficiali, disciplinate in particolare dalla legge recante norme in materia di scommesse sulle corse e di lotterie (Rennwett- und Lotteriegesetz; in prosieguo: il «RWLG»), e per l'installazione e la gestione di macchine da gioco con possibilità di vincita in stabilimenti diversi dai casinò (sale da gioco, bar, ristoranti, strutture alberghiere), la disciplina delle quali è dettata segnatamente dal codice relativo all'esercizio delle professioni artigiane, commerciali e industriali (Gewerbeordnung) e dal regolamento sulle macchine da gioco e su altri giochi con possibilità di vincita (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit), la regolamentazione delle condizioni per il rilascio di autorizzazioni in materia di giochi d'azzardo ai sensi dell'art. 284, n. 1, del suddetto codice penale è stata adottata a livello dei differenti Länder.

5 L'art. 1, n. 1, del RWLG così stabilisce:

«L'associazione che voglia gestire un'impresa di totalizzatori in occasione di corse di cavalli pubbliche o di altri concorsi ippici pubblici deve averne ottenuto l'autorizzazione dall'autorità competente ai sensi della normativa del Land».

6 L'art. 2, n. 1, del RWLG ha il seguente tenore:

«Chiunque voglia, a titolo commerciale, concludere scommesse su concorsi ippici pubblici od operare come intermediario per siffatte scommesse (bookmaker) deve averne ottenuto l'autorizzazione dall'autorità competente ai sensi della normativa del Land».

Il GlüStV

7 Mediante il Trattato interstatale sulle lotterie in Germania (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland; in prosieguo: il «LottStV»), entrato in vigore il 1º luglio 2004, i Länder hanno creato una disciplina di cornice unitaria per l'organizzazione, la gestione e l'intermediazione, a titolo commerciale, di giochi d'azzardo, ad eccezione dei casinò.

8 In una sentenza in data 28 marzo 2006, il Bundesverfassungsgericht ha statuito, a proposito della normativa intesa a trasporre il LottStV nel Land Baviera, che il monopolio pubblico in materia di scommesse sulle competizioni sportive esistente in tale Land violava l'art. 12, n. 1, della Costituzione tedesca, il quale garantisce la libertà di esercizio dell'attività economica. Il detto giudice ha in particolare affermato che il monopolio in questione arrecava un pregiudizio sproporzionato a tale libertà riconosciuta, in quanto escludeva l'attività di organizzazione di scommesse private senza però essere accompagnato da un quadro normativo idoneo a garantire, sotto il profilo strutturale e sostanziale, in fatto e in diritto, che gli obiettivi della riduzione della passione per il gioco e della lotta contro la dipendenza da quest'ultimo venissero effettivamente perseguiti.

9 Come risulta dai chiarimenti forniti dal giudice del rinvio, il Trattato interstatale sui giochi d'azzardo (Glücksspielstaatsvertrag; in prosieguo: il «GlüStV»), stipulato tra i Länder ed entrato in vigore il 1º gennaio 2008, istituisce un nuovo quadro normativo uniforme per l'organizzazione, la gestione e l'intermediazione dei giochi d'azzardo, mirante a soddisfare le prescrizioni dettate dalla citata sentenza del Bundesverfassungsgericht in data 28 marzo 2006.

10 Il giudice del rinvio chiarisce inoltre come dalla relazione illustrativa del progetto di GlüStV (in prosieguo: la «relazione illustrativa») risulti in particolare che quest'ultimo ha come obiettivo primario la prevenzione e la lotta contro la dipendenza dai giochi d'azzardo. Secondo tale relazione, uno studio risalente all'aprile 2006, realizzato dall'Istituto svizzero di diritto comparato su richiesta della Commissione delle Comunità europee e riguardante il mercato dei giochi d'azzardo nell'Unione europea, mostrerebbe chiaramente l'efficacia che può in tal senso derivare da una regolamentazione e da un incanalamento rigorosi delle attività in questione.

11 Per quanto riguarda lo specifico settore delle scommesse sulle competizioni sportive, la relazione illustrativa indicherebbe che, anche se per la grande maggioranza dei giocatori tali scommesse possono avere una semplice funzione di svago e divertimento, nondimeno è assolutamente possibile che, in caso di aumento significativo dell'offerta di simili scommesse, il rischio di dipendenza associato a queste ultime si riveli non trascurabile, così come indurrebbero a ritenere i dati contenuti negli studi scientifici e nelle relazioni di esperti a disposizione. Occorrerebbe dunque adottare misure intese a prevenire tale dipendenza, imponendo limiti all'organizzazione, alla commercializzazione ed alla gestione di tali giochi d'azzardo. A tal fine, l'incanalamento e la limitazione del mercato dei giochi d'azzardo perseguiti dal GlüStV dovrebbero essere ottenuti, segnatamente, mediante un mantenimento del monopolio esistente in materia di organizzazione di scommesse sulle competizioni sportive e di lotterie presentanti un particolare potenziale di rischio.

12 Ai sensi dell'art. 1 del GlüStV, gli obiettivi di quest'ultimo sono i seguenti:

«1. prevenire la dipendenza dai giochi d'azzardo e dalle scommesse e creare le condizioni per lottare efficacemente contro di essa,

2. limitare l'offerta di giochi d'azzardo e canalizzare in maniera organizzata e controllata il desiderio di gioco della popolazione, prevenendo segnatamente una deriva verso giochi d'azzardo non autorizzati,

3. garantire la tutela dei minori e dei giocatori,

4. assicurare il corretto svolgimento dei giochi d'azzardo e la tutela dei giocatori contro le operazioni fraudolente, e contrastare la criminalità che accompagna o consegue ai giochi d'azzardo».

13 L'art. 2 del GlüStV precisa che, per quanto riguarda i casinò, trovano applicazione soltanto gli artt. 1, 3-8, 20 e 23.

14 L'art. 4 del GlüStV così recita:

«1. L'organizzazione o l'intermediazione dei giochi d'azzardo pubblici è consentita soltanto previa autorizzazione dell'autorità competente del Land interessato. In assenza di tale autorizzazione, l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo sono vietate (gioco d'azzardo illecito).

2. L'autorizzazione deve essere negata ove l'organizzazione o l'intermediazione del gioco d'azzardo in questione sia contraria agli obiettivi di cui all'art. 1. Non può essere rilasciata alcuna autorizzazione per l'intermediazione di giochi d'azzardo aventi carattere illecito ai sensi del presente Trattato. Non sussiste alcun diritto soggettivo al rilascio dell'autorizzazione di cui sopra.

(...)

4. L'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo pubblici su Internet sono vietate».

15 L'art. 10 del GlüStV così dispone:

«1. Per il raggiungimento degli obiettivi enunciati all'art. 1, i Länder hanno l'obbligo, in via di tutela dell'ordine collettivo, di garantire un'offerta sufficiente di giochi d'azzardo. Essi sono a tal fine coadiuvati da un comitato tecnico composto di esperti specializzati nella lotta contro la dipendenza dai giochi d'azzardo.

2. Sul fondamento di norme di legge, i Länder possono adempiere all'obbligo suddetto in prima persona, oppure tramite persone giuridiche di diritto pubblico, od anche attraverso società di diritto privato in cui persone giuridiche di diritto pubblico detengano direttamente o indirettamente una partecipazione determinante.

(...)

5. Ai soggetti diversi da quelli menzionati al paragrafo 2 può essere consentita unicamente l'organizzazione di lotterie e giochi in conformità alle norme della Sezione Terza del presente Trattato».

16 La Sezione Terza del GlüStV si riferisce alle lotterie con minore potenziale di rischio, per le quali può essere rilasciata autorizzazione unicamente a condizioni assai restrittive ed esclusivamente a beneficio di organizzatori perseguenti scopi di interesse generale o di beneficenza.

17 L'art. 25, n. 6, del GlüStV è così formulato:

«Entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del Trattato interstatale, i Länder possono, in deroga al disposto dell'art. 4, n. 4, autorizzare l'organizzazione e l'intermediazione di lotterie su Internet, qualora non sussista alcuna delle cause ostative di cui all'art. 4, n. 2, e a condizione che:

— l'esclusione dei minori e dei giocatori interdetti al gioco sia garantita mediante identificazione e autenticazione; a tal fine vanno rispettate le direttive della Commissione per la protezione dei minori riguardanti la creazione di gruppi chiusi di utenti;

— siano rispettati i limiti fissati nell'autorizzazione per le puntate di gioco, le quali non possono eccedere EUR 1 000 mensili, e sia assicurato il rispetto del divieto di credito;

— siano esclusi stimoli particolari allo sviluppo di una dipendenza per effetto di ripetizione rapida del gioco e della possibilità di partecipazione interattiva con pubblicazione dei risultati in tempo reale; tale condizione si reputa di norma soddisfatta in caso di lotterie con non più di due estrazioni settimanali;

— mediante localizzazione da realizzarsi sulla base delle migliori conoscenze tecniche disponibili, venga garantito che soltanto persone residenti nel territorio di validità dell'autorizzazione possono partecipare al gioco;

— si proceda allo sviluppo e all'introduzione di un piano di misure sociali adeguato alle particolari caratteristiche di Internet; la sua efficacia deve essere oggetto di valutazione scientifica».

18 Il giudice del rinvio sottolinea che, secondo la relazione illustrativa, la disposizione transitoria di cui all'art. 25, n. 6, del GlüStV mira ad offrire una compensazione a titolo equitativo a due intermediari professionisti di giochi che operano quasi esclusivamente su Internet e che hanno alle proprie dipendenze rispettivamente 140 e 151 persone, dando ai predetti il tempo sufficiente per adeguare la propria attività ai canali di distribuzione autorizzati dal GlüStV.

La normativa del Land Schleswig-Holstein

19 Il GlüStV è stato trasposto dal Land Schleswig-Holstein mediante la legge 13 dicembre 2007 recante le norme di attuazione del Trattato interstatale sui giochi d'azzardo in Germania (Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland) (GVOBl. 2007, pag. 524; in prosieguo: il «GlüStV AG»).

20 L'art. 4 del GlüStV AG così dispone:

«1. Per il conseguimento degli obiettivi enunciati all'art. 1 del GlüStV, il Land Schleswig-Holstein si incarica, a titolo di compito a carattere pubblico, di vigilare sui giochi d'azzardo, di assicurare un'offerta sufficiente di tali giochi e di garantire la ricerca scientifica ai fini della prevenzione e della lotta contro i rischi di dipendenza legati ai giochi d'azzardo.

2. Il Land Schleswig-Holstein adempie al compito pubblico che gli spetta ai sensi dell'art. 10, n. 1, del GlüStV tramite la NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG (NordwestLotto Schleswig-Holstein), le cui quote sono interamente o prevalentemente detenute, in forma diretta o indiretta, dal Land stesso. (...)

3. La NordwestLotto Schleswig-Holstein può organizzare lotterie a estrazione numerica, lotterie istantanee e scommesse sportive, nonché lotterie e giochi abbinati a tali eventi.

(...)».

21 L'art. 5, n. 1, del GlüStV AG prevede quanto segue:

«L'autorizzazione di cui all'art. 4, n. 1, del GlüStV per i giochi d'azzardo diversi dalle lotterie con minor potenziale di rischio (art. 6) è subordinata ai seguenti presupposti:

(1) che non sussistano cause ostative ai sensi dell'art. 4, n. 2, primo e secondo periodo, del GlüStV;

(2) che sia assicurato il rispetto:

(a) delle esigenze di protezione dei minori ai sensi dell'art. 4, n. 3, del GlüStV,

(b) del divieto di utilizzazione di Internet di cui all'art. 4, n. 4, del GlüStV,

(c) delle restrizioni in materia di pubblicità ai sensi dell'art. 5 del GlüStV,

(d) delle prescrizioni in materia di programmazione di misure sociali ai sensi dell'art. 6 del GlüStV, e

(e) delle prescrizioni in materia di illustrazione dei rischi di dipendenza dal gioco, quale prevista dall'art. 7 del GlüStV;

(3) che l'organizzatore o l'intermediatore dei giochi sia un soggetto affidabile, il quale offra in particolare la garanzia che l'organizzazione e l'intermediazione vengano realizzate correttamente e in forma verificabile dai giocatori e dalle autorità competenti;

(4) che, in caso di offerta di nuove forme di gioco d'azzardo o di nuove modalità distributive oppure in caso di ampliamento sensibile delle modalità di distribuzione già in uso, ai sensi dell'art. 9, n. 5, del GlüStV, sia stato coinvolto il comitato tecnico e sia stata predisposta la relazione riguardante le conseguenze sociali della nuova o ampliata offerta di giochi;

(5) che, qualora gli organizzatori siano i soggetti contemplati all'art. 10, n. 2, del GlüStV, sia garantita la loro partecipazione al sistema di interdizione dei giocatori a rischio previsto dagli artt. 8 e 23 del GlüStV;

(6) che sia garantita l'esclusione dei giocatori interdetti al gioco ai sensi degli artt. 21, n. 3, primo periodo, e 22, n. 2, primo periodo, del GlüStV, e

(7) che, nel caso di intermediatori di gioco professionali, sia assicurato il rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 19 del GlüStV.

Ove siano soddisfatti i presupposti di cui al primo comma del presente articolo, l'autorizzazione deve essere rilasciata».

22 L'art. 9 del GlüStV AG così dispone:

«In deroga all'art. 4, n. 4, del GlüStV, l'organizzazione e l'intermediazione di lotterie su Internet possono essere autorizzate fino al 31 dicembre 2008, qualora siano rispettate le condizioni indicate all'art. 25, n. 6, del GlüStV. (...)».

Causa principale e questioni pregiudiziali

23 La Carmen Media ha sede in Gibilterra, dove ha ottenuto una licenza che l'autorizza a commercializzare scommesse sulle competizioni sportive. Tuttavia, per motivi di ordine fiscale, la licenza in questione è limitata alla commercializzazione di tali scommesse all'estero («offshore bookmaking»).

24 Desiderando offrire tali scommesse in Germania tramite Internet, la Carmen Media, nel corso del mese di febbraio 2006, ha chiesto al Land Schleswig-Holstein che venisse dichiarata la liceità dell'attività suddetta in considerazione della licenza di cui essa è titolare a Gibilterra. In subordine, essa ha chiesto il rilascio di un'autorizzazione all'esercizio di tale attività o, in difetto, che quest'ultima venisse tollerata sino all'istituzione di una procedura di autorizzazione per prestatori privati che fosse conforme al diritto comunitario.

25 Vistesi rigettate tali domande in data 29 maggio 2006, la Carmen Media ha proposto il 30 giugno 2006 un ricorso dinanzi allo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo dello Schleswig-Holstein). A sostegno di tale ricorso essa fa valere, in particolare, che il monopolio pubblico in materia di scommesse sulle competizioni sportive vigente nel Land Schleswig-Holstein viola l'art. 49 CE. Infatti, in contrasto con le condizioni fissate dalla Corte, segnatamente nella sentenza

6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a. (Racc. pag. I-13031), le modalità giuridiche e pratiche con le quali è strutturato il monopolio pubblico in materia di scommesse sulle competizioni sportive e di lotterie, quali risultanti dal LottStV, non consentirebbero di garantire una lotta coerente e sistematica contro la dipendenza dal gioco. Secondo la Carmen Media, altre forme di giochi e di scommesse, come le slot machine, le scommesse sui concorsi ippici o i giochi proposti dai casinò, non sono assoggettate ad un simile monopolio pubblico e conoscono per giunta uno sviluppo sempre più esteso, malgrado che tali giochi e scommesse generino un rischio di dipendenza più elevato di quello inerente alle scommesse sulle competizioni sportive ed alle lotterie. In corso di causa, la Carmen Media ha fatto valere che tali incoerenze persistono anche dopo l'entrata in vigore del GlüStV e del GlüStV AG.

26 Il Land Schleswig-Holstein sostiene, per parte sua, che il fatto che la licenza detenuta dalla Carmen Media sia limitata all'«offshore bookmaking» impedisce a tale società di invocare le norme comunitarie in materia di libera prestazione dei servizi, stante che essa non fornisce legalmente servizi di questo tipo nello Stato membro dove è stabilita. Il Land suddetto fa valere inoltre che il diritto comunitario non impone una coerenza globale tra le varie discipline in materia di giochi d'azzardo. I vari settori di giochi non sarebbero infatti paragonabili tra loro ed eventuali carenze in uno di tali settori non potrebbero influire in alcun modo sulla liceità del regime applicabile agli altri. La conformità di un monopolio pubblico al diritto comunitario dovrebbe dunque essere valutata in rapporto al solo settore di gioco interessato. Nel caso di specie, tale conformità sarebbe certa, soprattutto dopo l'entrata in vigore del GlüStV e del GlüStV AG.

27 Il giudice del rinvio sottolinea che la sorte da riservare alla domanda della Carmen Media di poter intervenire quale offerente privato di scommesse on line sulle competizioni sportive nel Land Schleswig-Holstein dipende in particolare dalla risposta che va data ai due argomenti così addotti da tale Land.

28 Quanto al primo di tali argomenti, il detto giudice sostiene che, affinché un prestatore intenzionato ad offrire servizi via Internet possa beneficiare dell'applicazione delle norme in materia di libera prestazione di servizi, è sufficiente che l'attività in questione non sia illecita nello Stato membro di stabilimento del prestatore suddetto. La questione se una simile prestazione venga o no effettivamente esercitata in quello Stato dal prestatore di cui trattasi sarebbe invece priva di rilevanza. Orbene, l'offerta di scommesse non sarebbe vietata a Gibilterra, e il fatto che l'autorizzazione rilasciata alla Carmen Media valga unicamente per le scommesse all'estero sarebbe dovuto, nel caso di specie, soltanto a motivi fiscali.

29 Quanto al secondo argomento, il giudice del rinvio – dopo aver precisato che la normativa interna cui ormai occorre fare riferimento è quella risultante dal GlüStV e dal GlüStV AG – si chiede se il monopolio pubblico riguardo alle scommesse sulle competizioni sportive e alle lotterie che non presentano un potenziale di rischio ridotto, insieme con la correlata esclusione di operatori privati, quali risultanti dal combinato disposto degli artt. 10, nn. 1, 2 e 5, del GlüStV e 4, n. 2, del GlüStV AG, violi l'art. 49 CE.

30 Il detto giudice rileva che, come risulta in particolare dalla relazione illustrativa, il GlüStV ha come obiettivo primario la prevenzione della dipendenza dal gioco e la lotta contro tale dipendenza. Esso rileva a questo proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte, se certo il potere discrezionale degli Stati membri riguardo alla fissazione degli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo – segnatamente quanto al perseguimento di una politica di prevenzione dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive in tale settore, attuata mediante una precisa definizione del livello di protezione perseguito – autorizza gli Stati medesimi, in linea di principio, a istituire un monopolio, ciò vale però a condizione che le normative adottate in materia soddisfino il principio di proporzionalità, là dove in tale contesto il giudice nazionale fa riferimento in particolare alla sentenza 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä e a. (Racc. pag. I-6067, punto 39). Orbene, il giudice del rinvio dubita che il monopolio pubblico in materia di scommesse sulle competizioni sportive di cui trattasi nella causa principale soddisfi il requisito di coerenza e sistematicità nella lotta contro la dipendenza dal gioco risultante dal punto 67 della citata sentenza Gambelli e a.

31 A questo proposito il detto giudice rileva, in primo luogo, che, per quanto riguarda le macchine da gioco – per le quali sarebbe peraltro dimostrato, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, e altresì confermato in particolare dalla relazione illustrativa, che tra i giochi d'azzardo sono quelli caratterizzati dal più elevato potenziale di rischio di dipendenza –, il Ministro federale dell'Economia ha di recente attenuato il rigore delle condizioni per lo sfruttamento commerciale di tali macchine mediante una modifica del regolamento sulle macchine da gioco e sugli altri giochi con possibilità di vincita (BGBl. 2006 I, pag. 280). Nel novero delle modifiche così entrate in vigore il 1º gennaio 2006 figurano l'aumento del numero di macchine da gioco autorizzate nei bar, salito da 2 a 3, la riduzione della superficie minima per singolo apparecchio nelle sale da gioco, scesa da 15 m2 a 12 m2, e l'aumento del numero massimo di macchine da gioco in queste sale, passato da 10 a 12. Allo stesso modo, la durata minima di gioco per apparecchio è stata ridotta da 12 a 5 secondi ed il limite fissato per le perdite è stato innalzato da EUR 60 a EUR 80.

32 In secondo luogo, sussisterebbe una contraddizione tra, da un lato, gli obiettivi che giustificano il monopolio pubblico in materia di scommesse sulle competizioni sportive e, dall'altro, la politica di espansione condotta dalle autorità tedesche in materia di giochi di casinò, il cui potenziale di rischio di dipendenza dal gioco è peraltro, anch'esso, più elevato di quello caratterizzante le scommesse sportive. Infatti, il numero di casinò autorizzati sarebbe passato da 66 a 81 negli anni dal 2000 al 2006.

33 In terzo luogo, le scommesse sulle corse di cavalli pubbliche o su altri concorsi ippici sono escluse dalla sfera di applicazione del GlüStV e sono in particolare disciplinate dal RWLG, il quale autorizza le scommesse gestite commercialmente da imprese private.

34 Secondo il giudice del rinvio, la coerenza della normativa in materia di giochi d'azzardo dovrebbe essere valutata nell'ambito di una visione complessiva delle offerte di giochi d'azzardo ammesse, che sola sarebbe idonea a consentire al legislatore di ovviare in maniera effettiva ai pericoli di dipendenza dal gioco.

35 Ad avviso del giudice nazionale, la circostanza che tali diverse forme di giochi e di scommesse rientrino tanto nella competenza dei Länder quanto in quella dello Stato federale non dovrebbe, a questo riguardo, presentare alcun rilievo ai fini della valutazione della conformità al diritto comunitario del monopolio in questione nella causa principale.

36 Qualora dalla risposta fornita dalla Corte alle prime due questioni sollevate dal giudice nazionale dovesse risultare che l'art. 49 CE si applica ad una situazione quale quella della ricorrente nella causa principale e che il monopolio suddetto viola tale disposizione, si porrebbe in tal caso la questione di sapere in quale forma il diritto nazionale debba soddisfare l'obbligo di garantire la salvaguardia dei diritti dei quali gli operatori beneficiano in forza della citata disposizione, e, più precisamente, la questione della rispondenza a tale norma dell'art. 4, n. 2, del GlüStV, il quale subordina la possibilità di ottenere un'autorizzazione alle condizioni da esso enunciate.

37 Si porrebbe del pari la questione della compatibilità con l'art. 49 CE del divieto di organizzazione e di intermediazione di giochi d'azzardo pubblici su Internet proclamato dall'art. 4, n. 4, del GlüStV. Il giudice del rinvio dubita al riguardo che una misura siffatta possa essere ritenuta idonea a raggiungere gli obiettivi, qui perseguiti, di tutela dei minori e di lotta contro il rischio di dipendenza dal gioco.

38 È alla luce di tali premesse che lo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht 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 l'invocabilità della libera prestazione dei servizi presuppone che il fornitore dei servizi sia legittimato, secondo le disposizioni dello Stato membro in cui egli è stabilito, ad effettuare la prestazione anche in tale Stato (nel presente caso: limitazione della licenza di gioco d'azzardo di Gibilterra all'"offshore bookmaking").

2) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad un monopolio di Stato nazionale sull'organizzazione di scommesse sportive e lotterie (presentanti un potenziale di rischio non scarso) motivato soprattutto con la necessità di contrastare i rischi di dipendenza dal gioco, qualora nello Stato membro in questione possano essere offerti, da parte di prestatori di servizi privati, altri giochi d'azzardo comportanti un elevato potenziale di rischio di dipendenza e le differenti discipline normative in materia di scommesse sportive e lotterie, da un lato, e di giochi d'azzardo di altro tipo, dall'altro, siano fondate sulla diversa competenza legislativa dei Länder e dello Stato federale.

In caso di soluzione affermativa della seconda questione:

3) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che rimetta alla discrezionalità dell'autorità preposta la scelta relativa al rilascio di una licenza per l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo, anche nel caso in cui i presupposti per la concessione del provvedimento fissati dalla legge risultino soddisfatti.

4) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che vieti l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo pubblici su Internet, soprattutto nel caso in cui contemporaneamente – seppure solo per un periodo transitorio di un anno – l'organizzazione e l'intermediazione degli stessi su Internet siano permesse, nel rispetto delle disposizioni a tutela dei minori e dei giocatori, al fine di accordare una compensazione per motivi di proporzionalità segnatamente a favore di due intermediari di gioco professionali, sino a quel momento operanti solo su Internet, in modo da consentirne il passaggio ai canali di distribuzione ammessi dal [GlüStV]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

39 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se un operatore intenzionato a proporre scommesse su competizioni sportive in uno Stato membro diverso da quello in cui egli è stabilito possa invocare le disposizioni dell'art. 49 CE qualora non disponga di un'autorizzazione che gli consenta di proporre simili scommesse a persone situate nel territorio dello Stato membro in cui egli è stabilito, bensì disponga unicamente di un'autorizzazione a proporre tali servizi a persone che si trovano al di fuori del detto territorio.

40 A questo proposito, occorre ricordare che le attività che consistono nel permettere agli utilizzatori di partecipare, dietro corrispettivo, a un gioco d'azzardo costituiscono attività di servizi ai sensi dell'art. 49 CE (v. in tal senso, in particolare, sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punto 25, e 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti, Racc. pag. I-7289, punto 24).

41 Pertanto, come affermato da una costante giurisprudenza, prestazioni di questo tipo ricadono nella sfera di applicazione dell'art. 49 CE qualora il prestatore sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale il servizio è offerto (v., in tal senso, sentenza Zenatti, cit., punti 24 e 25). Ciò vale in particolare quando si tratti di servizi che un prestatore propone, a mezzo Internet, a potenziali destinatari stabiliti in altri Stati membri e che egli fornisce senza spostarsi dallo Stato membro nel quale è stabilito (v., in tal senso, sentenza Gambelli e a., cit., punti 53 e 54).

42 La circostanza che l'autorizzazione rilasciata ad un operatore stabilito in uno Stato membro valga soltanto per scommesse proposte, a mezzo Internet, a persone situate al di fuori del territorio di tale Stato non può, di per sé sola, avere l'effetto di sottrarre tale proposta di scommesse alla sfera di applicazione della libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE.

43 Infatti, il diritto riconosciuto, in forza della citata disposizione, ad un operatore economico stabilito in uno Stato membro di fornire servizi in un altro Stato membro non è subordinato alla condizione che tale operatore offra simili servizi anche nello Stato membro in cui egli è stabilito (v. sentenza 5 giugno 1997, causa C-56/96, VT4, Racc. pag. I-3143, punto 22). Al riguardo, l'art. 49 CE esige soltanto che il prestatore sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario.

44 Del resto, tale constatazione non pregiudica la facoltà, che permane in capo a qualsiasi Stato membro il cui territorio sia interessato da una offerta di scommesse proveniente, tramite Internet, da un operatore quale sopra descritto, di imporre a quest'ultimo il rispetto delle restrizioni stabilite dalla propria normativa in questo settore, purché tali restrizioni soddisfino le prescrizioni imposte dal diritto dell'Unione, segnatamente per quanto riguarda il loro carattere non discriminatorio e la loro proporzionalità (v. sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a., Racc. pag. I-1891, punti 48 e 49).

45 A questo proposito, occorre ricordare che, relativamente alle giustificazioni che possono essere ammesse in presenza di misure interne restrittive della libera prestazione dei servizi, la Corte ha rilevato in numerose occasioni che, considerati nel loro insieme, gli obiettivi perseguiti dalle legislazioni nazionali adottate nel settore dei giochi e delle scommesse si ricollegano il più delle volte alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e, più in generale, dei consumatori, nonché alla tutela dell'ordine sociale. La Corte ha altresì sottolineato che tali obiettivi rientrano nel novero delle ragioni imperative di interesse generale atte a giustificare menomazioni della libera prestazione dei servizi (v. in tal senso, in particolare, sentenze Schindler, cit., punto 58; Läärä e a.,

cit., punto 33; Zenatti, cit., punto 31; 11 settembre 2003, causa C-6/01, Anomar e a., Racc. pag. I-8621, punto 73, nonché Placanica e a., cit., punto 46).

46 Risulta così dalla giurisprudenza della Corte che spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività della suddetta natura, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose, tenendo presente che la necessità e la proporzionalità delle misure così adottate devono essere valutate unicamente alla luce degli obiettivi perseguiti e del livello di tutela che le autorità nazionali interessate intendono garantire (v. in tal senso, in particolare, sentenze Läärä e a., cit., punti 35 e 36; Zenatti, cit., punti 33 e 34, nonché 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, Racc. pag. I-7633, punto 58).

47 Facendo riferimento in particolare alle sentenze 3 febbraio 1993, causa C-148/91, Veronica Omroep Organisatie (Racc. pag. I-487), e 12 settembre 2006, causa C-196/04, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas (Racc. pag. I-7995), i governi belga e austriaco hanno, per parte loro, sollevato dei dubbi quanto alla possibilità, per la Carmen Media, di avvalersi, nelle circostanze della causa principale, delle norme in materia di libera prestazione dei servizi, in quanto l'operatore suddetto si sarebbe stabilito a Gibilterra, incoraggiato a tal fine da un incentivo fiscale, soltanto per sottrarsi alle norme più restrittive cui avrebbe dovuto sottostare se si fosse stabilito nel territorio dello Stato membro verso il quale è diretta la sua attività economica.

48 A questo proposito, occorre però rilevare che simili considerazioni esulano dal quadro della presente questione pregiudiziale.

49 Infatti, quest'ultima verte unicamente sul punto se l'assenza di titolarità di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità di Gibilterra che gli consenta di proporre scommesse anche all'interno del territorio di Gibilterra possa produrre l'effetto di escludere un operatore quale la Carmen Media dalla sfera di applicazione delle disposizioni del Trattato CE relative alla libera prestazione dei servizi. Per contro, il giudice del rinvio non ha fornito alcun elemento preciso né formulato dubbi particolari riguardo alle ragioni che hanno portato la Carmen Media a stabilirsi a Gibilterra, né ha richiesto alla Corte di pronunciarsi sulle conseguenze che potrebbero derivarne.

50 Occorre inoltre ricordare che la Corte ha in precedenza statuito che la questione dell'applicabilità dell'art. 49 CE è distinta da quella se sia possibile per uno Stato membro adottare misure volte ad impedire ad un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro di aggirare la sua legislazione interna (v., in tal senso, sentenza 5 ottobre 1994, causa C-23/93, TV 10, Racc. pag. I-4795, punto 15, nonché, per analogia, in ordine alla libertà di stabilimento, sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros, punto 18).

51 Stanti tali premesse, non sussistono i presupposti perché la Corte si pronunci, nell'ambito del presente procedimento, sui dubbi così formulati dai governi belga e austriaco.

52 Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, occorre rispondere alla prima questione sollevata dichiarando che l'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che un operatore intenzionato a proporre tramite Internet scommesse su competizioni sportive in uno Stato membro diverso da quello nel quale egli è stabilito non cessa di rientrare nella sfera di applicazione di tale disposizione per il semplice fatto che egli non disponga di un'autorizzazione che gli consenta di proporre simili scommesse a persone situate nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito, bensì sia titolare unicamente di un'autorizzazione a proporre i servizi suddetti a persone che si trovano al di fuori di questo territorio.

Sulla seconda questione

53 Alla luce delle indicazioni fornite nella decisione di rinvio, quali riportate ai punti 29-35 della presente sentenza, occorre ritenere che, con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta all'istituzione, da parte di un ente regionale, di un monopolio pubblico in materia di organizzazione di scommesse sulle competizioni sportive e di lotterie, essenzialmente motivato con la prevenzione dell'incitamento a spese eccessive legate al gioco e con la lotta contro la dipendenza da quest'ultimo, qualora sia dubbio, nel caso di specie, che tale obiettivo venga perseguito in modo coerente e sistematico, tenuto conto:

— in primo luogo, del fatto che la gestione di altri giochi d'azzardo, quali le scommesse sulle competizioni di cavalli o i giochi automatizzati, è autorizzata a beneficio di operatori privati, e

— in secondo luogo, del fatto che le offerte relative ad altri giochi d'azzardo, quali i giochi di casinò o i giochi automatizzati installati in sale da gioco, bar, ristoranti e strutture alberghiere costituiscono l'oggetto di una politica di espansione.

54 Il detto giudice si chiede inoltre se sulla risposta a tale questione possa influire il fatto che la disciplina di questi altri giochi d'azzardo rientra almeno in parte nella competenza dello Stato federale.

55 In via preliminare, occorre ricordare che, al punto 67 della citata sentenza Gambelli e a., la Corte, dopo aver sottolineato che le restrizioni alle attività di gioco possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei

consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco, ha statuito che ciò vale soltanto a condizione che le restrizioni suddette, fondate su tali motivi e sulla necessità di prevenire turbative all'ordine sociale, siano idonee a garantire la realizzazione dei citati obiettivi, nel senso che tali restrizioni devono contribuire a limitare le attività di scommessa in modo coerente e sistematico.

56 Come risulta in particolare dal punto 53 della presente sentenza, il giudice del rinvio si interroga in merito alla portata di quest'ultimo requisito.

57 Secondo il detto giudice, sarebbe infatti dubbio che un monopolio pubblico quale quello in questione nella causa principale, riguardante le scommesse sulle competizioni sportive e istituito a scopo di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza da quest'ultimo, sia idoneo a contribuire a limitare le attività di scommessa in modo coerente e sistematico, tenuto conto delle modalità con le quali altri tipi di giochi d'azzardo vengono commercializzati.

58 A questo proposito, come risulta dalla giurisprudenza ricordata al punto 46 della presente sentenza, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività di tale natura, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose, tenendo presente che la necessità e la proporzionalità delle misure adottate devono essere valutate unicamente alla luce degli obiettivi così perseguiti e del livello di tutela che le autorità nazionali interessate intendono garantire.

59 La Corte ha del pari affermato che, nell'ambito di una normativa compatibile con il Trattato, la scelta delle modalità di organizzazione e di controllo delle attività di esercizio commerciale e di pratica dei giochi di sorte o d'azzardo, quali la conclusione con lo Stato di un contratto amministrativo di concessione o la limitazione dell'esercizio commerciale e della pratica di determinati giochi ai luoghi all'uopo debitamente autorizzati, rientra nel potere discrezionale spettante alle autorità nazionali (sentenza Anomar e a., cit., punto 88).

60 La Corte ha inoltre precisato che, in materia di giochi d'azzardo, occorre in linea di principio esaminare, in particolare, separatamente per ciascuna delle restrizioni imposte da una normativa nazionale, se essa sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo o degli scopi invocati dallo Stato membro interessato e non vada oltre quanto necessario per il raggiungimento degli stessi (sentenza Placanica e a., cit., punto 49).

61 Ai punti 50-52 della citata sentenza Schindler, emessa in riferimento ad una normativa di uno Stato membro che vietava le lotterie, la Corte ha in particolare osservato che, sebbene potessero implicare la messa in gioco di importi paragonabili a quelli delle lotterie e comportassero una notevole alea, altri giochi a soldi quali i concorsi pronostici sulle partite di calcio o un gioco denominato «bingo», che rimanevano autorizzati nello Stato membro suddetto, si differenziavano, per il loro oggetto, le loro regole, nonché le loro modalità di organizzazione, dalle lotterie stabilite in altri Stati membri, e che dunque i detti giochi non si trovavano in una situazione paragonabile a quella delle lotterie vietate dalla normativa del citato Stato membro e non potevano essere a queste equiparati.

62 Infatti, come sottolineato da tutti i governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, è pacifico che i vari tipi di giochi d'azzardo possono presentare notevoli differenze tra loro, segnatamente per quanto riguarda le loro concrete modalità di organizzazione, il volume delle puntate e delle vincite che li caratterizzano, il numero di potenziali giocatori, la loro presentazione, la loro frequenza, la loro brevità o il loro carattere ripetitivo, nonché le reazioni che essi suscitano nei giocatori, o anche a seconda che, come nel caso dei giochi proposti nei casinò e delle

slot machine installate in questi ultimi o in altri esercizi, essi richiedano la presenza fisica del giocatore oppure no.

63 Stanti tali premesse, il fatto che tipi diversi di giochi d'azzardo siano assoggettati, gli uni ad un monopolio pubblico, gli altri ad un regime di autorizzazioni rilasciate ad operatori privati, non può di per sé solo portare a privare della loro giustificazione, alla luce dei legittimi obiettivi da esse perseguiti, le misure che, come il monopolio pubblico, risultino prima facie come le più restrittive e le più efficaci. Infatti, una simile diversità di regimi giuridici non è di per sé in grado di pregiudicare l'idoneità di un monopolio pubblico siffatto a raggiungere l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza da quest'ultimo, obiettivo per il quale il suddetto monopolio è stato istituito.

64 Tuttavia, come ricordato al punto 55 della presente sentenza, dalla giurisprudenza della Corte risulta altresì che l'istituzione, da parte di uno Stato membro, di una restrizione alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento motivata sulla scorta dell'obiettivo suddetto può essere giustificata soltanto a condizione che tale misura restrittiva sia idonea a garantire la realizzazione di questo obiettivo contribuendo a limitare le attività di scommessa in modo coerente e sistematico.

65 La Corte ha del pari precisato che spetta ai giudici nazionali assicurarsi, tenendo conto in particolare delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui trattasi, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico (v. in tal senso, segnatamente, le citate sentenze Zenatti, punti 36 e 37, e Placanica e a., punti 52 e 53).

66 Come la Corte ha già statuito, riguardo a questi diversi profili, nella citata sentenza Gambelli e a. (punti 7, 8 e 69), qualora le autorità di uno Stato membro incitino ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giochi d'azzardo o alle scommesse, affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riferimento alla necessità di ridurre le occasioni di gioco per giustificare determinate misure restrittive, quand'anche queste riguardino esclusivamente – come nella fattispecie oggetto di quel procedimento – le attività di scommessa.

67 Nel caso di specie, dopo aver sottolineato che le scommesse sui concorsi ippici ed i giochi automatizzati possono essere gestiti da operatori privati titolari di un'autorizzazione, il giudice del rinvio ha altresì constatato che, per quanto riguarda i giochi di casinò e i giochi automatizzati – i quali peraltro presenterebbero un potenziale di rischio di dipendenza più elevato di quello delle scommesse sulle competizioni sportive –, le autorità pubbliche competenti stanno sviluppando politiche di espansione dell'offerta. Infatti, il numero di casinò è passato da 66 a 81 negli anni dal 2000 al 2006, mentre le condizioni alle quali i giochi automatizzati possono essere gestiti in stabilimenti diversi dai casinò, come le sale da gioco, i ristoranti, i bar e le strutture alberghiere, hanno recentemente beneficiato di misure che ne hanno notevolmente attenuato il rigore.

68 A questo proposito, bisogna riconoscere che, sulla base di simili constatazioni, il giudice del rinvio può essere legittimamente indotto a considerare che il fatto che, nel caso di questi altri giochi d'azzardo, diversi da quelli sottoposti al monopolio pubblico in questione nella causa principale, le autorità competenti conducano dunque politiche intese ad incoraggiare la partecipazione agli stessi piuttosto che a ridurre le occasioni di gioco e a limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico, produce la conseguenza che l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza da quest'ultimo, il quale era alla base dell'istituzione del citato monopolio, non può più essere efficacemente perseguito mediante quest'ultimo, sì che esso cessa di essere giustificabile in riferimento all'art. 49 CE.

69 Riguardo alla circostanza che i vari giochi d'azzardo in questione rientrano tanto nella competenza dei Länder, quanto in quella dello Stato federale, occorre ricordare che, come risulta da una costante giurisprudenza, uno Stato membro non può eccepire l'esistenza di disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno al fine di giustificare il mancato rispetto degli obblighi che gli incombono in forza del diritto dell'Unione. La ripartizione interna delle competenze operata da uno Stato membro nel proprio seno, in particolare tra le autorità centrali, regionali o locali, non può, tra l'altro, esonerare tale Stato membro dall'adempimento degli obblighi suddetti (v. in tal senso, in particolare, sentenza 13 settembre 2001, causa C-417/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-6015, punto 37).

70 Risulta da quanto precede che, sebbene il diritto dell'Unione non osti ad una ripartizione interna delle competenze in base alla quale taluni giochi d'azzardo sono riservati alla competenza dei Länder ed altri a quella dello Stato federale, ciò non toglie che, in un simile caso, le autorità del Land interessato e le autorità federali sono chiamate ad adempiere congiuntamente l'obbligo gravante sulla Repubblica federale di Germania di astenersi dal violare l'art. 49 CE. Ne consegue che tali differenti autorità sono a tal fine tenute, sin dove lo esige il rispetto di tale disposizione, a coordinare l'esercizio delle loro rispettive competenze.

71 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre risolvere la seconda questione sollevata dichiarando che l'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che, qualora sia stato istituito un monopolio pubblico regionale in materia di scommesse sulle competizioni sportive e di lotterie, inteso all'obiettivo di prevenire l'incitamento a spese eccessive legate al gioco e di lottare contro la dipendenza da quest'ultimo, ed un giudice nazionale constati, al tempo stesso:

— che altri tipi di giochi d'azzardo possono essere gestiti da operatori privati titolari di un'autorizzazione, e

— che, nei confronti di altri tipi di giochi d'azzardo, non sottoposti al monopolio in questione e presentanti inoltre un potenziale di rischio di dipendenza superiore a quello dei giochi soggetti a questo monopolio, le autorità competenti conducono politiche di espansione dell'offerta atte a sviluppare e a stimolare le attività di gioco, segnatamente al fine di massimizzare gli introiti provenienti da queste ultime,

il detto giudice nazionale può essere legittimamente indotto a considerare che un simile monopolio non è idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo in vista del quale esso è stato istituito, contribuendo a ridurre le occasioni di gioco e a limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico. La circostanza che i giochi d'azzardo costituenti l'oggetto del citato monopolio e questi altri tipi di giochi d'azzardo rientrino, i primi, nella competenza delle autorità regionali e, i secondi, in quella delle autorità federali, non presenta alcuna rilevanza al riguardo.

Sulla terza questione

72 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale la quale rimetta alla discrezione dell'autorità competente la scelta circa il rilascio di un'autorizzazione per l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo, anche quando risultino soddisfatte le condizioni stabilite dalla legge per la concessione di tale provvedimento autorizzatorio.

73 Tale questione è stata sollevata soltanto in via subordinata, nell'eventualità che la risposta alla seconda questione porti a constatare che il monopolio controverso nella causa principale viola l'art. 49 CE. Dato però che spetterà al giudice del rinvio stabilire, sulla base della risposta fornita dalla Corte a tale seconda questione, se il suddetto monopolio possa o no essere giustificato dai legittimi obiettivi di interesse generale che sono alla base della sua istituzione, vi è luogo per una pronuncia della Corte sulla terza questione.

74 Il Land Schleswig-Holstein ha nondimeno messo in dubbio la ricevibilità di quest'ultima questione, a motivo dell'assenza di una sufficiente motivazione a suo sostegno nell'ambito della decisione di rinvio.

75 A questo proposito occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito del procedimento istituito dall'art. 267 TFUE spetta soltanto al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di rendere la propria decisione, quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi (v., in particolare, sentenze 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra, Racc. pag. I-2099, punto 38, e 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, Racc. pag. I-1721, punto 24).

76 La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della causa principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v. citate sentenze PreussenElektra, punto 39, e Hartlauer, punto 25).

77 Nel caso di specie occorre rilevare che, come risulta dal punto 24 della presente sentenza, l'azione proposta dalla Carmen Media mira – segnatamente nel caso in cui il monopolio controverso nella causa principale venisse riconosciuto contrario al diritto dell'Unione – a ottenere che le parti convenute nel giudizio a quo vengano condannate a rilasciarle un'autorizzazione alla commercializzazione di scommesse sulle competizioni sportive nel Land Schleswig-Holstein ovvero, in subordine, a tollerare tale attività fino all'istituzione di una procedura di autorizzazione conforme al diritto dell'Unione.

78 Inoltre, il quadro normativo nazionale applicabile alla causa principale mostra che gli artt. 4, nn. 1 e 2, del GlüStV e 5, n. 1, del GlüStV AG dettano varie condizioni alle quali è subordinato il rilascio di autorizzazioni per l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo, tenendo però presente che il citato art. 4, n. 2, del GlüStV precisa, in particolare, che non sussiste alcun diritto soggettivo all'ottenimento di un'autorizzazione.

79 Tali indicazioni consentono di capire le ragioni che hanno spinto il giudice del rinvio a sollevare la sua terza questione e di cogliere la rilevanza che può rivestire una risposta a tale questione in vista della definizione della causa principale. Le medesime indicazioni sono del pari sufficienti per consentire alla Corte di rispondere utilmente alla questione così sollevata.

80 Ne consegue che la terza questione pregiudiziale è ricevibile.

81 Nel merito, occorre osservare che, sebbene dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulti che il Land Schleswig-Holstein ha proceduto, in relazione alle lotterie ed alle scommesse sulle competizioni sportive, all'istituzione di un monopolio pubblico di cui è titolare la NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, sembra che gli artt. 4, nn. 1 e 2, del GlüStV e 5, n. 1, del GlüStV AG contengano, almeno in teoria, una riserva quanto alla possibilità di rilasciare autorizzazioni in tale settore.

82 Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un regime di autorizzazione quale quello istituito da tali disposizioni sia idoneo a soddisfare le prescrizioni scaturenti dall'art. 49 CE, ancorché esso rimetta alla piena discrezione dell'autorità competente la scelta circa il rilascio di un'autorizzazione per l'organizzazione o l'intermediazione di giochi d'azzardo, pur quando siano soddisfatte le condizioni di rilascio previste dalle citate disposizioni.

83 Come risulta dal punto 46 della presente sentenza, spetta a ciascuno Stato membro valutare se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività rientranti nel settore dei giochi d'azzardo, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose.

84 Risulta dalla giurisprudenza della Corte che, qualora uno Stato membro persegua un obiettivo mirante a ridurre le occasioni di gioco, esso è in particolare legittimato, in linea di principio, ad istituire un regime di autorizzazione e a stabilire a tal fine delle restrizioni quanto al numero di operatori autorizzati (v. sentenza Placanica e a., cit., punto 53).

85 Tuttavia, il margine discrezionale così riconosciuto agli Stati membri al fine di restringere l'offerta di giochi d'azzardo non li esime dall'assicurarsi che le restrizioni da essi stabilite soddisfino le prescrizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte, segnatamente per quanto riguarda la proporzionalità delle restrizioni medesime (v., in particolare, sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 59 e la giurisprudenza ivi citata).

86 Orbene, va ricordato in particolare che, secondo una costante giurisprudenza, qualora in uno Stato membro venga istituito un sistema di autorizzazioni volto a perseguire legittimi obiettivi riconosciuti dalla giurisprudenza, un simile regime autorizzatorio non può legittimare un comportamento discrezionale da parte delle autorità nazionali, tale da privare del loro effetto utile le disposizioni del diritto dell'Unione, segnatamente quelle riguardanti una libertà fondamentale come quella in questione nella causa principale (v., in particolare, sentenza 3 giugno 2010, causa C-203/08, Sporting Exchange, Racc. pag. I-4695, punto 49).

87 Infatti, un regime di previa autorizzazione amministrativa, per poter essere giustificato anche quando deroghi ad una siffatta libertà fondamentale, deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali entro limiti idonei ad evitarne un utilizzo arbitrario. Inoltre, qualsiasi soggetto colpito da una misura restrittiva basata su una simile deroga deve poter disporre di un mezzo di ricorso effettivo a carattere giurisdizionale (v. sentenza Sporting Exchange, cit., punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

88 Nelle sue osservazioni scritte, il Land Schleswig-Holstein ha in particolare fatto valere, riguardo all'autorizzazione prevista dall'art. 4 del GlüStV, che il potere discrezionale di cui dispone l'autorità competente non è assoluto, bensì incontra dei limiti nell'obiettivo legislativo perseguito, nel principio di proporzionalità e nei diritti fondamentali. Ciò escluderebbe in particolare qualsiasi trattamento arbitrario e consentirebbe un controllo giudiziale conforme alle esigenze dello Stato di diritto. D'altronde, secondo il Land Schleswig-Holstein, l'art. 5, n. 1, del GlüStV AG specificherebbe i limiti cui è soggetto il potere discrezionale della detta autorità, dettando varie condizioni e precisando che, ove queste siano soddisfatte, l'autorizzazione in questione deve essere concessa. Per parte sua, il governo tedesco sostiene che l'ordinamento giuridico tedesco offre mezzi di ricorso appropriati contro le decisioni amministrative di natura discrezionale che si rivelino arbitrarie.

89 Spetta al giudice nazionale, competente in via esclusiva ad interpretare le norme del suo ordinamento, verificare, ove occorra, se le norme in questione nella causa principale, e più precisamente gli artt. 4, nn. 1 e 2, del GlüStV e 5, n. 1, del GlüStV AG, rispondano o no alle prescrizioni scaturenti dal diritto dell'Unione, quali ricordate ai punti 85-87 della presente sentenza.

90 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre risolvere la terza questione sollevata dichiarando che l'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che, qualora in uno Stato membro venga istituito un regime di previa autorizzazione amministrativa per quanto riguarda l'offerta di alcuni tipi di giochi d'azzardo, tale regime, costituente una

deroga alla libera prestazione dei servizi garantita dalla norma suddetta, è idoneo a soddisfare le prescrizioni imposte da quest'ultima soltanto a condizione che sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali entro limiti idonei ad evitarne un utilizzo arbitrario. Inoltre, qualsiasi soggetto colpito da una misura restrittiva basata su una simile deroga deve poter disporre di un mezzo di ricorso effettivo a carattere giurisdizionale.

Sulla quarta questione

91 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che vieti l'organizzazione e l'intermediazione di giochi d'azzardo su Internet, segnatamente quando risulti che tali attività restano autorizzate per un periodo transitorio di un anno al fine di consentire ad imprese sino ad allora operanti soltanto su Internet di procedere ad una conversione della loro attività verso gli altri canali di commercializzazione autorizzati, a condizione che, durante tale periodo transitorio, siano rispettate varie regole riguardanti la protezione dei minori e dei giocatori.

92 Il Land Schleswig-Holstein fa valere che, tenuto conto della formulazione della presente questione, non consta con chiarezza se questa riguardi unicamente la conformità al diritto dell'Unione di un periodo transitorio quale quello istituito dalla normativa oggetto della causa principale, oppure se essa riguardi anche il divieto in via di principio delle offerte di giochi d'azzardo su Internet.

93 Tali dubbi non sono però fondati.

94 Infatti, risulta anzitutto dalla formulazione stessa della presente questione pregiudiziale che il giudice di rinvio si interroga in generale e principalmente sulla conformità al diritto dell'Unione di un divieto di organizzazione e di intermediazione di giochi d'azzardo su Internet, mentre l'esistenza delle disposizioni transitorie sopra menzionate viene presa in considerazione – così come attestato dall'uso dell'avverbio «soprattutto» – unicamente in quanto particolarità da tenere pure in conto nella causa principale.

95 Oltre a ciò, come risulta dal punto 37 della presente sentenza, i dubbi formulati nella decisione di rinvio riguardano, in termini assai generici, la questione se un divieto quale quello dettato dall'art. 4, n. 4, del GlüStV possa essere ritenuto idoneo a perseguire obiettivi di lotta contro il rischio di dipendenza dal gioco e di tutela dei minori, reputati essere alla base dell'adozione della normativa oggetto della causa principale.

96 Infine, con tutta evidenza, soltanto nel caso in cui il divieto di principio di ricorso a Internet per l'offerta di giochi d'azzardo potesse ritenersi idoneo a raggiungere i legittimi obiettivi perseguiti, potrebbe esservi ragione di chiedersi se l'istituzione di un periodo transitorio quale quello in questione nella causa principale sia o no in grado di pregiudicare tale idoneità.

97 Per quanto riguarda, in primo luogo, il divieto di organizzazione e di intermediazione di giochi d'azzardo su Internet, occorre rilevare come il giudice del rinvio si sia limitato a mettere in dubbio la conformità di tale divieto al diritto dell'Unione nei termini assai generici che sono stati appena ricordati al punto 95 della presente sentenza.

98 Dato che il detto giudice ha omesso di precisare maggiormente la natura dei dubbi da esso nutriti riguardo a tale profilo, limitandosi a rinviare, sul punto, a posizioni che sarebbero state adottate dalla Commissione in un parere circostanziato inviato alla Repubblica federale di Germania a seguito della notifica da parte di quest'ultima del progetto di GlüStV, senza però esplicitarli in alcun modo, la Corte circoscriverà il proprio esame alla questione se una misura di divieto di offerte di giochi d'azzardo via Internet quale quella dettata dall'art. 4, n. 4, del GlüStV possa, in via di principio, essere ritenuta idonea a raggiungere gli obiettivi di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza da quest'ultimo, nonché di tutela dei giovani.

99 A questo proposito, occorre rilevare, in via preliminare, che la Corte ha in precedenza riconosciuto che una misura di divieto puro e semplice di praticare una forma di gioco d'azzardo – in quel caso le lotterie – nel territorio di uno Stato membro può essere giustificata da ragioni imperative di interesse generale del tipo sopra indicato (v. sentenza Schindler, cit.).

100 Nella causa principale, il divieto controverso non verte sulla commercializzazione di un tipo particolare di giochi d'azzardo, bensì su un canale di offerta in materia di giochi d'azzardo, vale a dire Internet.

101 La Corte ha già avuto modo di sottolineare le particolarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo via Internet (v. sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 72).

102 Essa ha così osservato, in particolare, che, in considerazione dell'assenza di un contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, i giochi d'azzardo accessibili via Internet implicano rischi di natura differente e di maggiore entità rispetto ai mercati tradizionali di questo tipo di giochi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli

operatori nei confronti dei consumatori (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 70).

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

104 Inoltre, occorre osservare che, alla luce del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri riguardo alla determinazione del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale nel settore dei giochi d'azzardo, non è necessario, per quanto attiene al criterio di proporzionalità, che una misura restrittiva dettata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa dalla totalità degli Stati membri riguardo alle modalità di tutela del legittimo interesse di cui trattasi (v., per analogia, sentenza 28 aprile 2009, causa C-518/06, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3491, punti 83 e 84).

105 Tenuto conto delle suesposte considerazioni, occorre riconoscere che una misura di divieto riguardante qualsiasi offerta di giochi d'azzardo via Internet può essere considerata, in linea di principio, idonea a perseguire i legittimi obiettivi di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza da

quest'ultimo, nonché di tutela dei giovani, quand'anche l'offerta di tali giochi resti autorizzata ove effettuata attraverso canali più tradizionali.

106 In secondo luogo, quanto all'istituzione di un periodo transitorio quale quello in questione nella causa principale, occorre in particolare verificare se esso pregiudichi la coerenza della legislazione in esame portando ad un risultato contrario all'obiettivo perseguito.

107 A questo proposito, occorre anzitutto constatare che la misura transitoria in questione nella causa principale si applica unicamente alle lotterie, e non agli altri tipi di giochi d'azzardo.

108 Inoltre, risulta dai chiarimenti forniti dal giudice del rinvio che tale misura transitoria mira unicamente a permettere ad alcuni operatori economici, che sino ad allora proponevano legalmente lotterie tramite Internet nel Land interessato, di operare una conversione della loro attività a seguito dell'entrata in vigore del divieto gravante sulla loro attività originaria, e che essa è limitata ad una durata di un anno, la quale non può essere ritenuta irragionevole nella prospettiva di cui sopra.

109 Infine, è importante altresì sottolineare, in primo luogo, che dagli artt. 25, n. 6, del GlüStV e 9 del GlüStV AG risulta che, durante il citato periodo transitorio, gli operatori interessati sono obbligati al rispetto di una serie di condizioni riguardanti l'esclusione dei minori e dei giocatori interdetti al gioco, la limitazione delle puntate, le modalità e la frequenza dell'offerta di giochi, nonché l'attuazione di misure sociali, e, in secondo luogo, che il Land Schleswig-Holstein ha fatto valere dinanzi alla Corte che di tale misura transitoria dovevano poter beneficiare, senza discriminazioni, tutti gli operatori di lotterie eventualmente interessati.

110 Non consta pertanto che un simile periodo transitorio, all'apparenza giustificato da considerazioni inerenti alla certezza del diritto (v., per analogia, sentenza 17 luglio 2008, causa C-347/06, ASM Brescia, Racc. pag. I-5641, punti 68-71), sia atto

a pregiudicare la coerenza della misura di divieto dell'offerta di giochi d'azzardo su Internet e la sua idoneità a raggiungere i legittimi obiettivi da essa perseguiti (v., per analogia, in merito ad una deroga temporanea ad un divieto di gestione delle farmacie da parte di non farmacisti, sentenza 19 maggio 2009, cause riunite C-171/07 e C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes e a., Racc. pag. I-4171, punti 45-50).

111 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre risolvere la quarta questione sollevata dichiarando che l'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale, la quale vieti l'organizzazione e l'intermediazione dei giochi d'azzardo su Internet al fine di prevenire spese eccessive legate al gioco, di lottare contro la dipendenza da quest'ultimo e di proteggere i giovani, può, in linea di principio, essere ritenuta idonea a perseguire simili legittimi obiettivi, quand'anche l'offerta di tali giochi resti autorizzata ove effettuata attraverso canali più tradizionali. La circostanza che il suddetto divieto sia accompagnato da una misura transitoria quale quella in questione nella causa principale non vale a privare il divieto stesso della sua idoneità a raggiungere gli obiettivi sopra indicati.

Sulle spese

112 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) L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che un operatore intenzionato a proporre tramite Internet scommesse su competizioni sportive in uno Stato membro diverso da quello nel quale egli è stabilito non cessa di rientrare

nella sfera di applicazione di tale disposizione per il semplice fatto che egli non disponga di un'autorizzazione che gli consenta di proporre simili scommesse a persone situate nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito, bensì sia titolare unicamente di un'autorizzazione a proporre i servizi suddetti a persone che si trovano al di fuori di questo territorio.

2) **L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che, qualora sia stato istituito un monopolio pubblico regionale in materia di scommesse sulle competizioni sportive e di lotterie, inteso all'obiettivo di prevenire l'incitamento a spese eccessive legate al gioco e di lottare contro la dipendenza da quest'ultimo, ed un giudice nazionale constati, al tempo stesso:**

— **che altri tipi di giochi d'azzardo possono essere gestiti da operatori privati titolari di un'autorizzazione, e**

— **che, nei confronti di altri tipi di giochi d'azzardo, non sottoposti al monopolio in questione e presentanti inoltre un potenziale di rischio di dipendenza superiore a quello dei giochi soggetti a questo monopolio, le autorità competenti conducono politiche di espansione dell'offerta atte a sviluppare e a stimolare le attività di gioco, segnatamente al fine di massimizzare gli introiti provenienti da queste ultime,**

il detto giudice nazionale può essere legittimamente indotto a considerare che un simile monopolio non è idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo in vista del quale esso è stato istituito, contribuendo a ridurre le occasioni di gioco e a limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico.

La circostanza che i giochi d'azzardo costituenti l'oggetto del citato monopolio e questi altri tipi di giochi d'azzardo rientrino, i primi, nella competenza delle autorità regionali e, i secondi, in quella delle autorità federali, non presenta alcuna rilevanza al riguardo.

3) **L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che, qualora in uno Stato membro venga istituito un regime di previa autorizzazione amministrativa per quanto riguarda l'offerta di alcuni tipi di giochi d'azzardo, tale regime, costituente una deroga alla libera prestazione dei servizi garantita dalla norma suddetta, è idoneo a soddisfare le prescrizioni imposte da quest'ultima soltanto a condizione che sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali entro limiti idonei ad evitarne un utilizzo arbitrario. Inoltre, qualsiasi soggetto colpito da una misura restrittiva basata su una simile deroga deve poter disporre di un mezzo di ricorso effettivo a carattere giurisdizionale.**

4) **L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale, la quale vieti l'organizzazione e l'intermediazione dei giochi d'azzardo su Internet al fine di prevenire spese eccessive legate al gioco, di lottare contro la dipendenza da quest'ultimo e di proteggere i giovani, può, in linea di principio, essere ritenuta idonea a perseguire simili legittimi obiettivi, quand'anche l'offerta di tali giochi resti autorizzata ove effettuata attraverso canali più tradizionali. La circostanza che il suddetto divieto sia accompagnato da una misura transitoria quale quella in questione nella causa principale non vale a privare il divieto stesso della sua idoneità a raggiungere gli obiettivi sopra indicati.**

Firme