

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

8 settembre 2009 (*)

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Art. 49 CE – Restrizioni alla libera prestazione di servizi – Esercizio del gioco d'azzardo su Internet»

Nel procedimento C-42/07,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portogallo), con decisione 26 gennaio 2007, pervenuta in cancelleria il 2 febbraio 2007, nella causa

Liga Portuguesa de Futebol Profissional,

Bwin International Ltd, già Baw International Ltd,

contro

Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas e K. Lenaerts, presidenti di sezione, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Schieman (relatore), J. Klučka, A. Arabadjiev, dalla sig.ra C. Toader e dal sig. J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancellieri: sig.ra K. Sztranc-Sławiczek e sig. B. Fülöp, amministratori

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 aprile 2008,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International Ltd, dall'avv. E. Serra Jorge, advogado, nonché dagli avv.ti C.-D. Ehlermann e A. Gutermuth, Rechtsanwälte;
- per il Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, dal sig. V. Rodrigues Feliciano, procurador-adjunto;
- per il governo portoghese, dal sig. L. Inez Fernandes nonché dalle sig.re L. Duarte e A. Matos Barros, 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. Vlaeminck, advocaat;
- per il governo danese, dal sig. J. Liisberg, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dal sig. M. Lumma, in qualità di agente;
- per il governo greco, dalle sig.re N. Dafniou, O. Patsopoulou e M. Tassopoulou, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, dal sig. F. Díez Moreno, in qualità di agente;

- per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;
- 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 sloveno, dalla sig.ra T. Mihelič, in qualità di agente;
- per il governo finlandese, dal sig. J. Heliskoski, in qualità di agente;
- per il governo norvegese, dai sigg. P. Wennerås e J.A. Dalbakk, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. E. Traversa e dalla sig.ra M. Afonso, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 ottobre 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 43 CE, 49 CE e 56 CE.
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia sorta tra la Liga Portuguesa de Futebol Profissional (in prosieguo: la «Liga») e la Bwin International Ltd (in prosieguo: la «Bwin»), già Baw International Ltd, da un lato, ed il Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (in prosieguo: la «Santa Casa»), dall'altro, in merito ad ammende inflitte dalla direzione di quest'ultima alla Liga e alla Bwin per il fatto di aver violato la normativa portoghese che disciplina l'offerta di taluni giochi d'azzardo su Internet.

Il contesto normativo

La disciplina del gioco d'azzardo in Portogallo

- 3 In Portogallo, il gioco d'azzardo è soggetto al principio generale di divieto, ove lo Stato si riserva la possibilità di autorizzare, secondo il regime che ritenga più idoneo, l'esercizio diretto di uno o più giochi, da parte di un ente statale o di un ente direttamente dipendente dal medesimo, ovvero di concedere la gestione di tali giochi ad enti privati a scopo lucrativo o meno, mediante gare d'appalto effettuate secondo la normativa prevista dal codice di procedura amministrativa.
- 4 I giochi d'azzardo sotto forma di lotteria, di giochi del lotto e di scommesse sportive sono conosciuti in Portogallo con la denominazione di giochi sociali («jogos sociais») ed il loro esercizio è sistematicamente attribuito alla Santa Casa.
- 5 Ogni gioco d'azzardo organizzato dalla Santa Casa viene istituito separatamente mediante decreto legge e tutta l'organizzazione nonché la gestione dei singoli giochi offerti dalla medesima, ivi compresi l'importo delle scommesse, il piano di attribuzione dei premi, la frequenza delle estrazioni, la percentuale effettiva per ciascun premio, le modalità di raccolta delle scommesse, le modalità di selezione dei distributori autorizzati, nonché le modalità e i termini di pagamento delle vincite, sono disciplinate con regolamento del governo.
- 6 Il primo tipo di gioco di tal genere era costituito dalla lotteria nazionale («Lotaria Nacional»), istituita con regio decreto del 18 novembre 1783 e concessa alla Santa Casa, ove tale concessione è stata poi continuamente rinnovata. Attualmente, tale lotteria consiste in un'estrazione a sorte mensile di numeri.
- 7 A seguito di una serie di sviluppi legislativi, la Santa Casa ha acquisito il diritto di organizzare altre forme di giochi d'azzardo basate sull'estrazione di numeri o su competizioni sportive, da cui è

derivata l'istituzione di due giochi di scommesse sportive sugli incontri di calcio, denominati «Totobola» e «Totogolo», che consentono ai giocatori di scommettere, rispettivamente, sul risultato (vittoria, pareggio o sconfitta) nonché sul numero di reti segnate dalle squadre. Esistono anche due giochi del lotto, vale a dire il «Totoloto», consistente in una selezione di 6 numeri su 49, e l'«EuroMillions», un tipo di lotto europeo. I giocatori che partecipano al Totobola o al Totoloto dispongono peraltro della possibilità di prendere parte ad un gioco denominato «Joker», consistente in un'estrazione a sorte di un numero. Infine, esiste parimenti la «Lotaria Instantânea», gioco del tipo «gratta e vinci» comunemente chiamato «raspadinha».

L'offerta di giochi sociali su Internet

- 8 Nel corso del 2003 il contesto normativo riguardante le lotterie, i giochi del lotto e delle scommesse sportive veniva adeguato al fine di rispondere agli sviluppi tecnici che consentono l'offerta di giochi su supporto elettronico, segnatamente su Internet. Tali provvedimenti sono contenuti nel decreto legge 8 novembre 2003, n. 282 (*Diário da República* I, Série A, n. 259, dell'8 novembre 2003). Essi sono volti, sostanzialmente, da un lato, ad autorizzare la Santa Casa alla distribuzione dei propri prodotti su supporto elettronico e, dall'altro, ad estendere il diritto esclusivo di gestione della medesima ai giochi offerti su supporto elettronico, segnatamente su Internet, vietando quindi l'utilizzazione di tali strumenti a qualsiasi altro operatore.
- 9 A termini dell'art. 2 del decreto legge n. 282/2003, la gestione su supporto elettronico dei giochi di cui trattasi nonché di qualsivoglia altro gioco il cui esercizio possa essere attribuito alla Santa Casa, è esercitata dalla medesima in regime di esclusività, tramite il proprio Departamento de Jogos (dipartimento giochi), con la precisazione che tale regime si estende a tutto il territorio nazionale ivi compreso, segnatamente, lo spazio Internet.
- 10 Ai sensi dell'art. 11, n. 1, del decreto legge n. 282/2003, costituiscono infrazioni amministrative i comportamenti seguenti:
- «a) la promozione, l'organizzazione o la gestione, per via elettronica, dei giochi [la cui gestione è stata attribuita alla Santa Casa], in violazione del regime di esclusività previsto all'art. 2 [del decreto legge medesimo], nonché l'emissione, la distribuzione o la vendita di biglietti virtuali e l'annuncio delle relative estrazioni a sorte, che abbiano luogo sul territorio nazionale o all'estero;
 - b) lo sviluppo, l'organizzazione o la gestione per via elettronica di lotterie o altre estrazioni a sorte analoghe a quelle della Lotaria Nacional o della Lotaria Instantânea, in violazione del regime di esclusività previsto all'art. 2, nonché l'emissione, la distribuzione o la vendita dei biglietti virtuali e l'annuncio delle relative estrazioni a sorte, che abbiano luogo sul territorio nazionale o all'estero;
- [...]».
- 11 L'art. 12, n. 1, del decreto legge n. 282/2003 fissa gli importi massimi e minimi delle ammende che sanzionano le infrazioni amministrative previste, segnatamente, al precedente art. 11, n. 1, lett. a) e b). Per quanto attiene alle persone giuridiche, viene precisato che l'ammenda non può essere inferiore a EUR 2 000 né superiore al triplo della presumibile somma complessiva raccolta con l'organizzazione del gioco di cui trattasi, sempreché tale triplo sia superiore a EUR 2 000, senza poter tuttavia eccedere il massimale di EUR 44 890.

L'organizzazione e le attività della Santa Casa

- 12 All'epoca dei fatti della causa principale, le attività della Santa Casa erano disciplinate dal decreto legge 26 agosto 1991, n. 322/91, recante adozione dello statuto della Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (*Diário da República* I, Série A, n. 195, del 26 agosto 1991), modificato dal decreto legge 6 novembre 1999 (*Diário da República* I, Série A, n. 259, del 6 novembre 1999; in prosieguo: il «decreto legge n. 322/91»).
- 13 La relazione d'accompagnamento del decreto legge n. 322/91 sottolinea l'importanza della Santa Casa sotto i suoi molteplici aspetti – storico, sociale, patrimoniale ed economico – deducendone che il governo deve prestare «particolare e permanente attenzione per impedire negligenze e disfunzionamenti [...], concedendole, tuttavia, la più ampia autonomia in materia di esercizio e gestione dei giochi sociali».

- 14 A termini dell'art. 1, n. 1, del proprio statuto, la Santa Casa è una «persona giuridica di utilità pubblica amministrativa». Ai sensi del successivo art. 12, n. 1, gli organi amministrativi della Santa Casa sono costituiti da un direttore e da un consiglio di amministrazione. Secondo quanto disposto dal successivo art. 13, il direttore viene nominato con decreto del Primo ministro, ove gli altri membri del consiglio di amministrazione della Santa Casa vengono nominati con decreto dei membri del governo sotto la cui tutela essa si trova.
- 15 Alla Santa Casa sono stati attribuiti, a norma dell'art. 20, n. 1, dello statuto della medesima, compiti specifici nei settori relativi alla tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia, all'aiuto ai minori senza tutela e a rischio, agli aiuti agli anziani, alle situazioni sociali di grave disagio nonché alle prestazioni di cure mediche primarie e specialistiche.
- 16 Il gettito derivante dalla gestione dei giochi d'azzardo viene ripartito tra la Santa Casa ed altri enti di utilità pubblica operanti nei settori dell'azione sociale. Gli altri enti di utilità pubblica di cui trattasi comprendono associazioni di pompieri volontari, istituti privati di solidarietà sociale, istituti di prevenzione e di rieducazione di disabili nonché fondi di sviluppo culturale.
- 17 Il settore della gestione dei giochi d'azzardo rientra nel dipartimento dei giochi della Santa Casa, il quale è disciplinato da un regolamento adottato, al pari dello statuto della Santa Casa, mediante il decreto legge n. 322/91 e dispone di propri organi di amministrazione e di vigilanza.
- 18 L'organo di amministrazione del dipartimento dei giochi è composto, a termini dell'art. 5 del regolamento del dipartimento medesimo, dal direttore della Santa Casa, che ne assicura obbligatoriamente la presidenza, nonché da due amministratori delegati, nominati con decreto congiunto del Ministro del lavoro e della solidarietà e del Ministro della Sanità. A norma degli artt. 8, 12 e 16 del regolamento del dipartimento dei giochi, la maggioranza dei membri della giuria dei concorsi, della giuria delle estrazioni e della giuria per i reclami sono costituiti da rappresentanti della pubblica amministrazione, precisamente dell'Ispettorato generale delle finanze e della Prefettura di Lisbona. Così, il presidente della giuria dei reclami, che dispone di un diritto di voto rafforzato, è un magistrato dell'ordine giudiziario, nominato con decreto del Ministro della giustizia. Due dei tre membri di tale giuria sono nominati, rispettivamente, con decreto dell'Ispettorato generale delle finanze e dal Prefetto di Lisbona, ove il terzo membro della giuria è nominato invece dal direttore della Santa Casa.
- 19 Al dipartimento dei giochi sono stati conferiti poteri di autorità amministrativa per avviare, organizzare e istruire procedimenti sanzionatori contro l'esercizio abusivo dei giochi d'azzardo concessi in esclusiva alla Santa Casa. Il decreto legge n. 282/2003 ha attribuito, in particolare, alla direzione del detto dipartimento i poteri amministrativi necessari per infliggere ammende come quelle previste all'art. 12, n. 1, del decreto legge medesimo.

Le cause principali e la questione pregiudiziale

- 20 La Bwin è un'impresa di giochi on line con sede a Gbilterra. Essa offre giochi d'azzardo su un sito Internet.
- 21 La Bwin non ha alcuna sede in Portogallo. I propri server per l'offerta on line sono situati a Gbilterra e in Austria. Tutte le scommesse vengono effettuate direttamente dal consumatore sul sito Internet della Bwin ovvero mediante altri strumenti di comunicazione diretta. Le scommesse in denaro su tale sito vengono regolate, di norma, mediante carta di credito, ma anche mediante altri strumenti di pagamento elettronico. Il valore delle eventuali vincite viene accreditato sul conto delle scommesse aperto dalla Bwin a favore del giocatore. Quest'ultimo può utilizzare tale denaro per giocare ovvero per chiederne il trasferimento sul proprio conto bancario.
- 22 La Bwin offre un'ampia gamma di giochi d'azzardo on line che comprendono scommesse sportive, giochi di casinò quali la roulette e il poker, nonché giochi basati su estrazioni a sorte di numeri analoghi al Totoloto gestito dalla Santa Casa.
- 23 Le scommesse sportive offerte vertono sui risultati sia degli incontri di calcio sia di altre competizioni sportive. Le varie possibilità di gioco comprendono le scommesse sul risultato (vittoria, pareggio o sconfitta) degli incontri di calcio del campionato portoghese, equivalenti ai giochi Totobola e Totogolo, la cui gestione è attribuita alla Santa Casa. La Bwin offre peraltro scommesse sportive on line in tempo reale le cui quotazioni sono variabili e cambiano a seconda dello svolgimento dell'avvenimento sportivo oggetto delle scommesse medesime. Le informazioni

quali il risultato dell'incontro, il tempo trascorso, i cartellini gialli e rossi emessi nei confronti dei giocatori ecc. vengono indicati in tempo reale sul sito Internet della Bwin, consentendo in tal modo ai giocatori di effettuare scommesse interattivamente nel corso dello svolgimento dell'avvenimento sportivo.

- 24 Secondo quanto indicato nella decisione di rinvio, la Liga è una persona giuridica di diritto privato, con struttura associativa e senza fini di lucro, che raggruppa tutti i club che gareggiano in tornei di calcio a livello professionistico in Portogallo. Essa organizza, segnatamente, il torneo di calcio corrispondente alla serie A nazionale e le spetta lo sfruttamento commerciale di tali competizioni.
- 25 La Liga e la Bwin hanno precisato, nelle osservazioni presentate alla Corte, che per effetto di un contratto di sponsorizzazione, da esse concluso il 18 agosto 2005 per quattro stagioni sportive a decorrere da quella del 2005/2006, la Bwin è divenuta il principale sponsor istituzionale della serie A del calcio in Portogallo. A termini di tale contratto, la serie A, precedentemente denominata la «Super Liga», ha cambiato nome per divenire, in un primo momento, la «Liga betandwin.com», in seguito la «Bwin Liga». Inoltre, i logotipi della Bwin sono stati apposti sulle attrezzature utilizzate dai giocatori e collocate negli stadi delle squadre di serie A. Il sito Internet della Liga è stato inoltre munito di riferimenti al sito Internet della Bwin con un collegamento diretto verso il medesimo, consentendo ai consumatori in Portogallo e in altri Stati di utilizzare i servizi di gioco d'azzardo loro in tal modo offerti.
- 26 La direzione del dipartimento dei giochi della Santa Casa ha quindi emanato, nell'esercizio dei poteri che le sono attribuiti dal decreto legge n. 282/2003, una serie di decisioni con cui ha inflitto ammende, in ragione di EUR 75 000 alla Liga e di EUR 74 500 alla Bwin, per le infrazioni amministrative previste dall'art. 11, n. 1, lett. a) e b), del decreto legge medesimo. Tali importi costituiscono il cumulo giuridico di due ammende inflitte alla Liga e alla Bwin, da un lato, per lo sviluppo, l'organizzazione e la gestione, via Internet, di giochi sociali attribuiti alla Santa Casa, ovvero di giochi analoghi ai medesimi e, dall'altro, per la pubblicità effettuata a favore di tali giochi.
- 27 La Liga e la Bwin hanno proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio ai fini dell'annullamento delle dette decisioni, invocando, segnatamente, la normativa e la giurisprudenza comunitaria in materia.
- 28 Ciò premesso, il Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il regime di esclusività concesso alla Santa Casa e opposto alla [Bwin], vale a dire un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in cui effettua legalmente servizi analoghi, senza essere fisicamente stabilito in Portogallo, costituisca un ostacolo alla libera prestazione di servizi, in violazione dei principi della libertà di prestazione di servizi, della libertà di stabilimento e della libertà di pagamento, sanciti rispettivamente dagli artt. [49 CE, 43 CE e 56 CE].

[...] Se il diritto comunitario e, in particolare, i detti principi ostino ad un regime nazionale come quello oggetto della causa principale il quale, da un lato, sancisce un regime di esclusività a favore di un unico ente, per quanto riguarda la gestione di lotterie e di scommesse al totalizzatore, e, dall'altro, estende tale regime di esclusività "a tutto il territorio nazionale, ivi compreso [...] lo spazio Internet"».

Sulla domanda diretta alla riapertura della fase orale del procedimento

- 29 Con atto pervenuto alla cancelleria della Corte il 30 ottobre 2008, la Bwin ha chiesto alla Corte di disporre la riapertura della fase orale del procedimento ai sensi dell'art. 61 del regolamento di procedura.
- 30 In applicazione di tale disposizione, l'avvocato generale è stato sentito in merito alla detta domanda.
- 31 La Corte può, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale ovvero su domanda delle parti, riaprire la fase orale del procedimento, ai sensi dell'art. 61 del proprio regolamento di procedura, qualora ritenga di non essere sufficientemente istruita ovvero che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra le parti (v., segnatamente, sentenza 26 giugno 2008, causa C-284/06, Burda, Racc. pag. I-4571, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

- 32 Per contro, né lo Statuto della Corte né il suo regolamento di procedura prevedono la facoltà per le parti di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale.
- 33 Orbene, con la propria domanda, la Bwin si limita, in sostanza, a commentare le conclusioni dell'avvocato generale, ponendo in risalto, in particolare, il fatto che questi si è fondato, riguardo a taluni punti di fatto, sulle osservazioni dedotte dalla Santa Casa e dal governo portoghese e senza menzionare gli argomenti dedotti dalla medesima e dalla Liga per contestare i punti stessi, né rilevare che essi erano in contestazione.
- 34 La Corte ritiene di disporre, nella specie, di tutti gli elementi necessari per poter rispondere alla questione proposta dal giudice del rinvio e che la causa non debba essere esaminata alla luce di un argomento non dibattuto dinanzi ad essa.
- 35 Conseguentemente, non vi è motivo per disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 36 Nelle proprie osservazioni presentate alla Corte il governo italiano contesta la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale sulla base del rilievo che la questione proposta dal giudice del rinvio inviterebbe la Corte a pronunciarsi sulla compatibilità di una disposizione di diritto nazionale con il diritto comunitario.
- 37 A tal riguardo si deve rammentare che il sistema di cooperazione istituito dall'art. 234 CE è fondato su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte. Nell'ambito del procedimento avviato in forza di tale articolo, l'interpretazione delle disposizioni nazionali incombe ai giudici degli Stati membri e non alla Corte e non spetta a quest'ultima pronunciarsi sulla compatibilità di norme di diritto interno con le disposizioni del diritto comunitario. Per contro, la Corte è competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi d'interpretazione propri del diritto comunitario che gli consentano di valutare la compatibilità di norme di diritto interno con la normativa comunitaria (sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a., Racc. pag. I-1891, punto 36).
- 38 Si deve rilevare che, con la questione pregiudiziale, il giudice del rinvio invita la Corte a pronunciarsi non sulla compatibilità con il diritto comunitario della normativa specifica relativa al gioco di azzardo in Portogallo, bensì unicamente su taluni elementi di tale normativa, che sono descritti in termini generici, vale a dire, più in particolare, il divieto nei confronti di qualsiasi altro prestatore di servizi diverso dalla Santa Casa, ivi compresi i prestatori stabiliti in altri Stati membri, di proporre, sul territorio portoghese tramite Internet, giochi d'azzardo concessi al detto operatore e giochi ad essi analoghi. Una siffatta domanda è pertanto ricevibile.
- 39 Inoltre, i governi italiano, olandese e norvegese nonché la Commissione delle Comunità europee mettono in dubbio la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale sulla base del rilievo che essa non conterrebbe indicazioni sufficienti per quanto attiene al contenuto e agli obiettivi della normativa portoghese applicabile alla causa principale.
- 40 Per quanto riguarda le informazioni che devono essere fornite alla Corte nell'ambito di una decisione di rinvio, occorre ricordare che queste informazioni non servono solo a consentire alla Corte di dare soluzioni utili, ma devono anche conferire ai governi degli Stati membri nonché alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia. A tal fine, risulta da una giurisprudenza costante che, da un lato, è necessario che il giudice nazionale definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Dall'altro, la decisione di rinvio deve indicare i motivi precisi che hanno indotto il giudice nazionale a interrogarsi sull'interpretazione del diritto comunitario ed a ritenere necessaria la formulazione di questioni pregiudiziali alla Corte. In tale contesto, è indispensabile che il giudice nazionale fornisca un minimo di spiegazioni sui motivi della scelta delle disposizioni comunitarie di cui chiede l'interpretazione e sul nesso che individua tra quelle disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui alla causa principale (v. sentenza Placanica e a., cit., punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 41 A tal riguardo, è pur vero che la precisione, anzi l'utilità, tanto delle osservazioni presentate dai governi degli Stati membri e dalle altre parti interessate quanto della risposta della Corte può dipendere dal carattere sufficientemente dettagliato delle indicazioni concernenti il contenuto e gli

obiettivi della normativa nazionale applicabile alla causa principale. Tuttavia, tenuto conto della separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, non può pretendersi che, prima di adire la Corte, il giudice del rinvio proceda a tutti i rilievi in fatto e alle valutazioni in diritto ad esso incombenti nell'ambito della propria funzione giurisdizionale. È infatti sufficiente che l'oggetto della causa principale nonché le sue principali questioni riguardo all'ordinamento giuridico comunitario emergano dalla domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di consentire agli Stati membri di presentare le loro osservazioni, conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia, e di partecipare efficacemente al procedimento dinanzi alla medesima.

- 42 Nella causa principale la decisione di rinvio soddisfa tali esigenze. Il giudice del rinvio ha definito il contesto di fatto e normativo nel quale si colloca la questione proposta alla Corte. Laddove gli obiettivi della normativa portoghese in materia di gioco d'azzardo non sono individuati nella detta decisione, la Corte sarà chiamata a rispondere alla questione sottoposta tenendo conto, in particolare, degli obiettivi indicati dinanzi alla Corte dalle parti nella causa principale e dal governo portoghese. Ciò premesso, la Corte ritiene che in tali circostanze essa dispone di tutti gli elementi necessari per rispondere alla questione sottoposta.
- 43 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere considerata ricevibile.

Sulla questione pregiudiziale

- 44 Con la questione pregiudiziale, il giudice a quo interroga la Corte in ordine all'interpretazione degli artt. 43 CE, 49 CE e 56 CE.

Sull'applicabilità degli artt. 43 CE e 56 CE

- 45 Considerato che la questione sottoposta al giudice del rinvio riguarda non solo l'art. 49 CE, bensì parimenti gli artt. 43 CE e 56 CE, occorre rilevare anzitutto, alla luce delle informazioni risultanti dagli atti, che non emerge che questi due ultimi articoli possano trovare applicazione nella causa principale.
- 46 Per quanto attiene all'applicabilità dell'art. 43 CE, è pacifico che la Bwin eserciti le proprie attività in Portogallo esclusivamente via Internet, senza operare, tramite intermediari situati sul territorio portoghese e, quindi, senza che sia stato costituito una sede principale o secondaria in Portogallo. Parimenti, dagli atti non emerge che la Bwin abbia avuto intenzione di stabilirsi in Portogallo. Conseguentemente, nessun elemento induce a ritenere che le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento possano trovare applicazione nella causa principale.
- 47 Per quanto attiene all'applicabilità dell'art. 56 CE, si deve rilevare che gli eventuali effetti restrittivi della normativa nazionale di cui alla causa principale sulla libera circolazione dei capitali e sulla libertà dei pagamenti non costituirebbe altro che la conseguenza inevitabile delle eventuali restrizioni imposte alla libera prestazione dei servizi. Orbene, qualora una misura nazionale incida simultaneamente su più libertà fondamentali, la Corte l'esamina, in linea di principio, riguardo ad una sola di esse qualora emerga che, nelle circostanze della specie, le altre siano del tutto secondarie rispetto alla prima e possano essere ad essa collegate (v., in tal senso, sentenza 3 ottobre 2006, causa C-452/04, Fidium Finanz, Racc. pag. I-9521, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 48 Ciò premesso, la questione sottoposta dal giudice del rinvio deve essere risolta riguardo unicamente all'art. 49 CE.

Sulla portata della questione pregiudiziale

- 49 La causa principale riguarda la commercializzazione in Portogallo di taluni giochi d'azzardo praticati con l'ausilio di un supporto elettronico, vale a dire Internet. La Bwin, operatore privato stabilito in un altro Stato membro, propone giochi d'azzardo in Portogallo esclusivamente tramite Internet e le infrazioni amministrative previste dall'art. 11, n. 1, lett. a) e b), del decreto legge n. 282/2003, contestate alla Liga e alla Bwin nell'ambito della causa principale, riguardano esclusivamente comportamenti relativi a giochi organizzati per via elettronica.
- 50 La questione sottoposta dal giudice del rinvio deve essere pertanto intesa nel senso che con essa si chiede, sostanzialmente, se l'art. 49 CE osti alla normativa di uno Stato membro, come quella

oggetto della causa principale, che vieti ad operatori quali la Bwin, stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di proporre giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio dello Stato membro medesimo.

Sulla sussistenza di restrizioni alla libera prestazione di servizi

- 51 L'art. 49 CE impone l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di 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 (v., in tal senso, sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 12, e 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten, Racc. pag. I-7919, punto 33). Peraltro, della libertà di prestazione di servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi (v., in tal senso, sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punto 16).
- 52 È pacifico che la normativa di uno Stato membro che vieti a prestatori quale la Bwin, stabiliti in altri Stati membri, di offrire servizi sul territorio del detto Stato tramite Internet, costituisca una restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 CE (v., in tal senso, sentenza 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a., Racc. pag. I-13031, punto 54).
- 53 Una siffatta normativa impone, inoltre, una restrizione alla libertà dei residenti nello Stato membro interessato di beneficiare, tramite Internet, dei servizi offerti in altri Stati membri.
- 54 Si deve conseguentemente rilevare, come del resto espressamente riconosciuto dal governo portoghese, che la normativa oggetto della causa principale determina una restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 CE.

Sulla giustificazione della restrizione alla libera prestazione di servizi

- 55 Occorre esaminare in qual misura la restrizione di cui trattasi nella causa principale possa essere ammessa sulla base 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.
- 56 L'art. 46, n. 1, CE ammette restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. La giurisprudenza ha inoltre individuato un certo numero di motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale (v., sentenza Placanica e a., cit., punto 46 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 In tale contesto, si deve rilevare, come ricordato dalla maggior parte degli Stati membri che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di armonizzazione comunitaria in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala dei valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica (v., segnatamente, sentenze 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn e Darby, Racc. pag. 3795, punto 15; 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punto 32; 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e a., Racc. pag. I-8615, punti 56 e 60, nonché Placanica e a., cit., punto 47).
- 58 Il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare (sentenze 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läära e a., Racc. pag. I-6067, punto 36, e 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti, Racc. pag. I-7289, punto 34).
- 59 Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito. Tuttavia, le restrizioni che essi impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità (sentenza Placanica e a., cit., punto 48).

- 60 Nella specie, occorre pertanto esaminare, in particolare, se la restrizione dell'offerta di giochi d'azzardo tramite Internet imposta dalla normativa nazionale oggetto della causa principale sia idonea a garantire il conseguimento di uno o più obiettivi perseguiti dallo Stato membro interessato e se essa non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento. In ogni caso, tali restrizioni devono essere applicate in modo non discriminatorio (v., in tal senso, sentenza Placanica e a., cit., punto 49).
- 61 In tale contesto si deve rammentare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 55).
- 62 Secondo il governo portoghese e la Santa Casa, l'obiettivo principale perseguito dalla normativa nazionale consiste nella lotta alla criminalità, più in particolare nella tutela dei consumatori dei giochi d'azzardo contro le frodi commesse dagli operatori.
- 63 Si deve rilevare, a tal riguardo, che la lotta alla criminalità può costituire un motivo imperativo di interesse generale che può giustificare restrizioni nei confronti degli operatori autorizzati a proporre servizi nel settore del gioco d'azzardo. Infatti, tenuto conto della rilevanza delle somme che essi possono raccogliere e delle vincite che possono offrire ai giocatori, tali giochi comportano rischi elevati di reati e di frodi.
- 64 La Corte ha inoltre riconosciuto che un'autorizzazione limitata dei giochi in un ambito esclusivo presenta il vantaggio di incanalare la gestione dei giochi medesimi in un circuito controllato e di prevenire il rischio che tale gestione sia diretta a scopi fraudolenti e criminosi (v. sentenze citate Läära e a., e Zenatti, punto 35).
- 65 Il governo portoghese deduce che la concessione del diritto esclusivo di organizzazione del gioco d'azzardo alla Santa Casa consente di garantire il funzionamento di un sistema controllato e sicuro. Da un lato, la lunga storia della Santa Casa, la cui esistenza risale a più di cinque secoli or sono, dimostrerebbe l'affidabilità di tale ente. Dall'altro, il governo portoghese sottolinea che la Santa Casa opera alle strette dipendenze del medesimo. L'inquadramento giuridico del gioco d'azzardo, lo Statuto della Santa Casa e il coinvolgimento del governo nella nomina dei membri degli organi amministrativi della stessa consentirebbero allo Stato di esercitare un potere di tutela effettiva sulla Santa Casa. Tale regime legale e statutario fornirebbe sufficienti garanzie allo Stato per quanto attiene al rispetto delle norme dirette a salvaguardare l'onestà dei giochi d'azzardo organizzati dalla Santa Casa.
- 66 A tal riguardo, dal contesto normativo nazionale, richiamato supra ai punti 12-19, emerge che l'organizzazione ed il funzionamento della Santa Casa sono disciplinati da considerazioni e da esigenze dirette al conseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Al dipartimento dei giochi della Santa Casa sono stati conferiti poteri di autorità amministrativa per aprire, istruire e dar corso a procedimenti sanzionatori per l'esercizio illecito dei giochi d'azzardo attribuiti in via esclusiva alla Santa Casa.
- 67 Si deve riconoscere, in tale contesto, che la concessione del diritto esclusivo per la gestione del gioco d'azzardo tramite Internet ad un operatore unico, quale la Santa Casa, soggetto allo stretto controllo dei poteri pubblici, può consentire, in circostanze come quelle della causa principale, di incanalare la gestione di tali giochi in un circuito controllato ed essere così considerato idoneo a proteggere i consumatori contro le frodi commesse dagli operatori.
- 68 Per quanto attiene all'esame del carattere necessario del regime oggetto della causa principale, il governo portoghese deduce che le autorità di uno Stato membro non hanno le stesse possibilità di controllo nei confronti di operatori con sede al di fuori del territorio nazionale che si servano della rete Internet per offrire i loro servizi rispetto a quelle di cui dispongono nei confronti di un operatore quale la Santa Casa.
- 69 Si deve rilevare, in proposito, che il settore dei giochi d'azzardo offerti tramite Internet non costituisce oggetto di un'armonizzazione comunitaria. Uno Stato membro può quindi legittimamente ritenere che il solo fatto che un operatore, quale la Bwin, offra legittimamente servizi compresi 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.

- 70 Inoltre, in considerazione dell'assenza di un contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, i giochi d'azzardo accessibili via Internet implicano rischi di natura differente e maggiore importanza rispetto ai mercati tradizionali dei giochi medesimi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori.
- 71 Non può essere peraltro esclusa la possibilità che un operatore, che sponsorizzi talune competizioni sportive per le quali accetti scommesse nonché talune squadre partecipanti alle competizioni medesime, si venga a trovare in una situazione che gli consenta di influire direttamente o indirettamente sul risultato delle medesime, aumentando così i propri profitti.
- 72 Dalle suesposte considerazioni emerge 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.
- 73 La questione pregiudiziale deve essere conseguentemente risolta nel senso che l'art. 49 CE non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che vieti ad operatori, quali la Bwin, stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di offrire giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio del detto Stato membro.

Sulle spese

- 74 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:

L'art. 49 CE non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che vieti ad operatori, quali la Bwin International Ltd, stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di offrire giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio del detto Stato membro.

Firme