

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
CLAUS GULMANN
presentate il 16 dicembre 1993 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

autorizzazioni alla condizione che il provento dei giochi venga devoluto a finalità di pubblica utilità ovvero al Fisco.

1. In tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri vige un divieto di principio nei confronti delle lotterie e delle altre forme di gioco d'azzardo. I motivi sono ampiamente coincidenti. Si tratta di un'attività che è inammissibile per ragioni etiche e sociali. I cittadini devono essere tutelati dai pericoli derivanti dalla passione per il gioco e vi è un serio rischio di criminalità in questo settore.

2. Il settore delle lotterie, su cui verte il presente procedimento, è caratterizzato dal fatto che nella maggior parte degli Stati membri vi sono una o più grandi lotterie nazionali che vengono gestite direttamente dai pubblici poteri ovvero da essi strettamente controllate, e che vi sono inoltre norme che autorizzano piccole lotterie locali a determinate condizioni, in particolare per quel che riguarda la destinazione dei proventi. Contemporaneamente sono vietate negli Stati membri, ovvero notevolmente limitate, stando alle informazioni fornite in corso di causa, le attività delle lotterie straniere ¹.

Contemporaneamente vi sono però in tutti gli Stati membri deroghe più o meno rilevanti a questo divieto. Ciò è dovuto al fatto che si ritiene opportuno ammettere il gioco entro certi limiti, in parte per soddisfare la passione dei cittadini per il gioco, in parte per prevenire attività illecite in questo settore. È possibile esigere certi requisiti per quel che riguarda la forma dei giochi in modo da limitare il rischio di criminalità. È inoltre — di grande rilevanza in tutti gli Stati membri — la possibilità di subordinare le

Il mercato interno non è pertanto stato realizzato nel settore delle lotterie. Alle grandi lotterie nazionali vengono conferiti diritti esclusivi ed esse sono notevolmente tutelate dalla concorrenza delle lotterie straniere.

* Lingua originale: il danese.

1 — V., in proposito, il punto 41 dell'ordinanza di rinvio.

3. Nel presente procedimento la Corte ha la possibilità di pronunciarsi sull'applicabilità delle norme del Trattato di Roma a questo settore ed eventualmente sulla legittimità ai sensi del Trattato dei limiti vigenti per le attività delle lotterie straniere.

La causa è pertanto di grande rilevanza pratica e di principio, e tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Italia, hanno infatti presentato osservazioni.

4. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte sono sorte in una causa in cui un giudice britannico deve pronunciarsi sulla legittimità ai sensi del diritto comunitario della confisca di materiale pubblicitario per una lotteria straniera eseguita in forza della normativa britannica che in quel momento vietava le lotterie, ad eccezione di talune lotterie locali, cioè in un momento in cui nel Regno Unito non esisteva una grande lotteria nazionale.

Sui giochi di sorte negli Stati membri e sulla loro disciplina

5. Può essere opportuno integrare queste osservazioni introduttive con alcune brevi informazioni sulle diverse forme di giochi di sorte negli Stati membri e sulla loro disciplina.

6. Queste informazioni sono in particolare tratte da una relazione, pubblicata dalla Commissione, sui giochi nel mercato interno². La relazione, che sottolinea che i dati numerici in essa contenuti — relativi al 1989 — devono essere considerati con cautela, suddivide il mercato dei giochi in una serie di mercati parziali che a livello comunitario detenevano le seguenti quote di mercato:

— lotterie nazionali e attività affini	36%
— concorsi ippici e attività affini	31%
— casinò	17%
— apparecchi da gioco	11%
— bingo, ecc.	5%

² — Gambling in the Single Market — A Study of the Current Legal and Market Situation, volumi 1-3, giugno 1991. La relazione è stata elaborata per la Commissione dalla società di revisione Coopers & Lybrand ed essa «non rappresenta necessariamente la posizione ufficiale della Commissione». La relazione è fondata sulla distinzione fra gioco e scommessa. La scommessa viene definita come un gioco in cui viene puntata una somma di denaro sulla probabilità del verificarsi di un determinato evento. La scommessa presuppone una certa conoscenza del settore di cui trattasi. Il gioco viene invece definito come un'attività in cui viene puntata una somma di denaro sul verificarsi di un determinato evento senza che venga richiesta la benché minima abilità. Pertanto quest'ultimo tipo di gioco viene denominato gioco d'azzardo. Le lotterie sono giochi d'azzardo.

Il volume d'affari totale, cioè l'ammontare delle poste nei settori di gioco legali, è stato stimato a poco più di 45 miliardi di ECU.

— era ripartito sui mercati nazionali nel modo seguente:

— Germania 28,5%

— Spagna 26,0%

7. Dalla relazione risulta che vi sono rilevanti differenze tra i mercati nei diversi Stati membri.

— Francia 16,0%

— Italia 11,0%

— Regno Unito (verosimilmente solo totocalcio) 6,0%

Dette differenze implicavano ad esempio che il Regno Unito e la Francia avevano, per quel che riguarda il mercato delle scommesse sulle corse di cavalli, rispettivamente il 55% e il 30% del mercato globale a livello comunitario, mentre il mercato delle lotterie³ — a proposito del quale la relazione riporta dati numerici solo per le grandi lotterie nazionali, mentre include i dati delle scommesse sulle partite di calcio e altri sport (totocalcio, ecc.)

— Altri Stati membri 12,5%

8. La relazione sottolinea infatti che il mercato dei giochi è composto da mercati nazionali altamente differenziati e che ciò rispecchia tradizioni e preferenze nazionali diverse nonché normative nazionali diverse⁴.

3 — Le lotterie sono caratterizzate dal fatto che le poste confluiscono in una massa unica nonché da un rapporto grande vincita/piccola puntata. Il mercato delle lotterie è oggi dominato dal lotto. Le lotterie a classi sono fondate — come le lotterie in generale — sulla vendita di biglietti numerati da cui vengono estratti a sorte uno o più numeri vincenti. Nelle «lotterie a classi» i giocatori partecipano a diverse estrazioni («classi») con un unico biglietto. Ogni lotteria di questo tipo ha stabilito norme precise sul numero delle estrazioni ed altre modalità per ogni singola emissione. Vi sono altre forme di lotterie. Si possono citare le lotterie «ad estrazione istantanea», cioè lotterie in cui l'estrazione avviene immediatamente, ad esempio, «grattando» una parte del biglietto con immediato riscontro della vincita. Stando alla relazione, il mercato delle lotterie ed attività affini era ripartito nel modo seguente: lotterie «classiche» 25%, lotto 46%, totocalcio 22% e «lotterie ad estrazione istantanea» 6%.

9. Nella relazione si osserva che il mercato dei giochi deve anche essere considerato una rilevante fonte di entrate per gli Stati.

4 — V. relazione, volume I, pag. 3.

Ciò risulta in modo particolare anche nel settore delle lotterie. Dalla relazione, come del resto dalle osservazioni presentate nel presente procedimento, risulta che gli Stati membri trattengono direttamente gli utili delle lotterie (che vengono versati all'erario) ovvero esigono che i proventi vengano devoluti per scopi di interesse pubblico (eventualmente dopo pagamento di imposte all'erario). In alcuni Stati membri le vincite sono tassate. Stando alle informazioni disponibili non sono autorizzate lotterie nazionali di tipo commerciale, cioè gestite da organizzatori privati a scopo di lucro.

La quota del volume d'affari devoluto e destinato all'erario in quanto utile, ovvero a scopi di interesse pubblico, è soggetta a variazioni tra uno Stato membro e l'altro. Tuttavia si tratta in ogni caso di una percentuale relativamente notevole del fatturato totale, in media tra il 25% e il 40%.

10. Sebbene il principio fondamentale sia lo stesso in tutti gli Stati membri — le lotterie sono vietate, a meno che non abbiano ottenuto un'autorizzazione particolare o possiedano i requisiti generali per l'esercizio di una determinata attività, di norma locale — vi sono notevoli differenze per quel che riguarda il titolare dell'autorizzazione. Come ho già osservato, in diversi Stati membri le grandi lotterie nazionali sono gestite dalla pubblica amministrazione ovvero da società statali. Le lotterie possono anche essere

conferite in concessione a società il cui compito consiste nell'organizzare l'estrazione in nome e per conto della pubblica amministrazione. Vi sono infine esempi in diversi Stati membri di lotterie che possono essere organizzate anche a livello nazionale da istituti di beneficenza che finanziano le loro attività fra l'altro mediante gli utili delle lotterie da essi organizzate.

11. Dalla relazione della Commissione⁵ risulta che entro certi limiti — che lo sviluppo tecnico rende però sempre più ampi — vengono effettuate vendite di biglietti di lotteria anche all'estero. In particolare vengono venduti biglietti delle lotterie a classi tedesche in Belgio, Danimarca, Paesi Bassi e Lussemburgo. Nella relazione viene evidenziato che il mercato britannico è particolarmente interessante per gli operatori stranieri in quanto nel Regno Unito non vi è finora stata la possibilità di partecipare a grandi lotterie. Si suppone che le attività di giochi transfrontalieri siano «un fenomeno causato dal mercato», poiché i consumatori sono soprattutto motivati dall'entità dei premi.

12. Il mercato britannico delle lotterie si era sino ad ora distinto da quelli degli altri Stati membri.

⁵ — Volume I, pagg. 3 e 18.

La normativa britannica contiene un divieto generale di organizzare lotterie. Sono consentite deroghe solo per quel che riguarda talune lotterie locali organizzate da comuni o da istituzioni, ecc., qualora gli utili vengano destinati a finalità di interesse pubblico («good causes»).

Dal libro bianco risulta che queste modifiche devono fra l'altro essere valutate alla luce dello sviluppo tecnico che consente simultaneamente l'esercizio di un'attività di lotterie transfrontaliera e si frappone al mantenimento dei divieti in materia ⁸.

Ne deriva che non possono essere organizzate lotterie nazionali e che è altresì vietata la vendita e lo smercio dei biglietti di lotterie straniere ⁶.

Antefatti e contenuto delle questioni pregiudiziali

13. La situazione normativa esistente al momento di cui trattasi nel presente procedimento (aprile 1990) risulta ora modificata in punti fondamentali. Con riferimento ad un «libro bianco» del marzo 1992 ⁷, il 21 ottobre 1993 è stata emanata una legge relativa all'istituzione di una lotteria nazionale (National Lottery ecc. Act 1993) che deve essere gestita da un concessionario sotto controllo pubblico ed i cui utili sono destinati a finalità di interesse generale. La normativa è stata inoltre modificata autorizzando l'importazione di biglietti di lotterie di altri Stati membri mantenendo però il divieto almeno relativamente a talune forme di distribuzione (promotion) di lotterie straniere.

14. Il signor Gerhart Schindler, che svolge con il fratello Jörg l'attività autonoma di agente della Süddeutsche Klassenlotterie, inviava nel 1990, dai Paesi Bassi, circa 20 000 lettere a privati residenti nel Regno Unito. Ogni busta conteneva una lettera che invitava il destinatario a partecipare all'ottantasettesima Süddeutsche Klassenlotterie, moduli di ordinazione e una busta di

8 — Dal libro bianco risulta:

«8. Negli ultimi tempi preoccupazioni relative al potenziale impatto di lotterie di altri Paesi comunitari in esito al completamento del mercato unico europeo il 1° gennaio 1993 hanno conferito un nuovo stimolo al dibattito su di una lotteria nazionale (...).

9. Tuttavia, sebbene il nostro divieto di lotterie straniere venga mantenuto in vigore, il governo riconosce che la sua applicazione pratica incontrerebbe sempre maggiori difficoltà. Senza una lotteria nazionale interna, il mercato del Regno Unito continuerebbe ad essere attraente per le lotterie dei paesi CEE e di altri paesi.

10. È indubbio che la tecnologia moderna renderà sempre più difficile impedire ai nostri cittadini di essere raggiunti dalla pubblicità di lotterie straniere e di parteciparvi (...). Molte trasmissioni straniere sono già disponibili via satellite. Telecomunicazioni più abbordabili e nuovi mezzi di pagamento potrebbero rapidamente ridurre la difficoltà di partecipazione ad una lotteria straniera al livello di una semplice telefonata. Il pubblico britannico potrebbe pertanto partecipare a lotterie da cui trarrebbero vantaggio i cittadini di altri paesi ma non il loro stesso paese».

6 — Nel corso della trattazione orale il governo britannico ha chiarito che l'acquisto e l'importazione nel Regno Unito di biglietti di lotterie per uso privato non sono vietati.

7 — *A National Lottery — Raising Money for Good Causes*, Cm 1861, Londra, marzo 1992.

risposta con prestampato un indirizzo nei Paesi Bassi ⁹.

Con le questioni 1 e 4 si chiede se i biglietti o la pubblicità di una lotteria lecitamente organizzata in un altro Stato membro siano merci ai sensi dell'art. 30 del Trattato, ovvero se la fornitura di biglietti di lotterie o l'invio della relativa pubblicità costituiscano una prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato.

15. Le autorità doganali britanniche confiscavano tutte le lettere e i moduli di ordinazione in quanto detto materiale era stato introdotto nel Regno Unito in contrasto con le norme vigenti. Le autorità britanniche promuovevano nei confronti degli Schindler un'azione volta a far dichiarare la legittimità del provvedimento di confisca che essi avevano impugnato.

Con le questioni 2 e 5 si chiede se l'art. 30 ovvero l'art. 59 «si applichino in relazione al divieto, imposto dal Regno Unito, di importazione di biglietti o materiale pubblicitario relativi a grandi lotterie, avuto riguardo al fatto che le restrizioni imposte dalla legge del Regno Unito sull'organizzazione di simili lotterie all'interno del suo territorio si applicano senza discriminazioni fondate sulla nazionalità e indipendentemente dalla circostanza che la lotteria sia organizzata dall'estero oppure all'interno del Regno Unito».

16. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sollevato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, sei questioni.

9 — La Süddeutsche Klassenlotterie, che è un ente pubblico, è stata istituita da quattro Länder: la Baviera, l'Assia, il Baden-Württemberg e la Renania-Palatinato; il suo volume d'affari è di circa 700 milioni di DM. La gestione della lotteria è controllata da un comitato statale per le lotterie che deve approvare sia il bilancio sia la contabilità annuali. Gli agenti, che devono possedere taluni requisiti di qualificazione professionale e personale, sono assunti per distribuire la lotteria, ma devono astenersi, secondo le norme della Süddeutsche Klassenlotterie, dal distribuire la lotteria negli Stati in cui è vietata. Essi percepiscono una commissione per ogni biglietto venduto.

La Süddeutsche Klassenlotterie è una lotteria in cui i giocatori acquistano biglietti interi o frazioni di biglietti che partecipano a diverse estrazioni nella medesima emissione. Vengono organizzate due lotterie all'anno. Ogni lotteria si svolge durante un periodo di 26 settimane. Le estrazioni sono ripartite in 6 classi, con 4 estrazioni in ogni classe sino alla classe n. 5, e 6 estrazioni nella classe n. 6. In pratica, vi è un'estrazione settimanale durante tutto l'anno. I biglietti vengono emessi separatamente per ogni «classe». L'ultima classe contiene il premio maggiore (nel caso di specie il premio più elevato era di 4 milioni di DM). L'attrattiva di questo tipo di lotteria deriva in parte da un elevato premio principale e in parte da una possibilità relativamente grande di recuperare la puntata. V., per il resto, i punti 34-38 dell'ordinanza di rinvio nonché la relazione della Commissione, volume II, pag. 93.

Con le questioni 3 e 6 si chiede, in caso di soluzione affermativa, «se, date le circostanze del caso di specie, gli interessi perseguiti dal Regno Unito, nel limitare le lotterie per motivi di politica sociale e di prevenzione delle frodi, costituiscano considerazioni legittime di ordine pubblico o di moralità pubblica, tali da giustificare le controverse restrizioni, alla luce dell'art. 36, ovvero del combinato disposto degli artt. 56 e 66 o di altre disposizioni».

17. Dalle osservazioni presentate nel presente procedimento risulta la necessità di esaminare le seguenti questioni:

— se l'istituzione e la gestione di lotterie costituiscano un'«attività economica» compresa nell'ambito di applicazione del Trattato;

— se i biglietti di lotteria e la relativa pubblicità costituiscano merce ai sensi dell'art. 30 ovvero servizi ai sensi dell'art. 59;

— se il divieto di importazione sia discriminatorio;

— in caso di soluzione negativa, se si tratti di una restrizione alla libera circolazione delle merci o dei servizi, in contrasto con il Trattato in linea di principio;

— se le considerazioni dedotte possano eventualmente giustificare detta restrizione;

— se la restrizione sia eventualmente necessaria e proporzionata alle finalità perseguite.

Se l'attività delle lotterie sia compresa nel Trattato

18. Diversi Stati membri hanno sostenuto che l'attività delle lotterie esula completamente dall'ambito di applicazione del Trattato o comunque non rientra nelle norme del Trattato sulla libera prestazione dei servizi. Taluni di detti Stati membri hanno tuttavia limitato la portata di questa tesi solo alle lotterie che possono essere designate come imprese pubbliche di servizi.

19. L'argomento fondamentale e generale a sostegno di questa tesi è che il Trattato si applica solo alle attività economiche volte alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 2, e che l'attività di organizzazione di lotterie non costituisce siffatta attività economica. In proposito viene fatto rinvio, fra l'altro, alla giurisprudenza della Corte secondo cui le attività non economiche non rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato, ed in particolare alle sentenze nelle cause Walrave e Dona¹⁰, in cui è stato dichiarato che talune attività sportive non rientravano nel Trattato perché non erano di natura economica. Si è richiamata inoltre la disposizione dell'art. 58 a norma della quale il Trattato si applica solo a società che si prefiggono scopi di lucro, nonché al fatto che

¹⁰ — Sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave (Racc. pag. 1405), e 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà (Racc. pag. 1333).

dalla definizione di servizi contenuta nel Trattato risulta che deve trattarsi di prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione (v. art. 60).

È stato altresì sostenuto che i giochi di sorte sono in linea di principio illegali in tutti gli Stati membri e che i crediti che ne derivano non sono passibili di esecuzione forzata poiché i negozi su cui sono fondati sono invalidi. Ci si richiama al fatto che detti negozi costituiscono una minaccia all'ordine pubblico e non perseguono nessuna finalità tutelabile. A sostegno di detta tesi viene inoltre dedotto il fatto che in taluni Stati membri — e comunque in Germania — i giochi sono disciplinati dal diritto pubblico.

20. Questa tesi non mi sembra difendibile. Dalle circostanze sottolineate dagli Stati membri risulta che i giochi hanno una posizione particolare nella società, rispetto a quella della maggior parte delle attività economiche usuali. Si tratta di circostanze che sono chiaramente rilevanti per valutare l'incidenza delle norme del Trattato in questo settore, ma non se ne può dedurre che il Trattato in quanto tale ovvero le norme del Trattato in materia di prestazioni di servizi siano fondamentalmente inapplicabili.

21. Le norme del Trattato, come sono state interpretate dalla Corte di giustizia¹¹, non costituiscono un fondamento per delimitare l'ambito di applicazione del Trattato in modo restrittivo. Dal presente procedimento si ricava palesemente che la rilevanza economica dei giochi — comprese le lotterie — è notevole in tutti gli Stati membri. Si tratta di una forma del tutto particolare di attività economica, in particolare a causa del fatto che, almeno per quel che riguarda le lotterie, i proventi — dopo il pagamento delle spese di gestione, sovente rilevanti, e dei premi — vengono versati all'erario o utilizzati per scopi di interesse generale. Ciò non comporta però che detta attività esuli dall'ambito di applicazione del Trattato. Anche questa attività è un'attività economica ai sensi del Trattato. Le prestazioni di cui è causa — cioè la partecipazione alla lotteria e la possibilità di vincita che ne deriva — vengono effettuate dietro retribuzione e i proventi che ne derivano sono di natura economica a prescindere dalla loro destinazione. Dall'art. 90 del Trattato risulta che quest'ultimo si applica anche

11 — Si possono citare in proposito le sentenze della Corte 5 ottobre 1988, causa 196/87, Steymann (Racc. pag. 6159), relativa all'applicazione delle norme del Trattato alle attività economiche di una congregazione religiosa; 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan (Racc. pag. 195), relativa all'applicazione del Trattato ad una normativa nazionale sull'indennizzo delle vittime di violenze, e 4 ottobre 1991, causa C-159/90, Grogan (Racc. pag. I-4685), relativa all'applicazione del Trattato a norme sull'informazione in materia di aborto.

In tale contesto può altresì essere ricordata la causa C-272/91, Commissione/Italia, in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità ai sensi del Trattato della direttiva del Consiglio 77/62/CEE, relativa agli appalti pubblici di forniture, di un bando di gara italiano relativo ad un appalto per la concessione del sistema di automazione del gioco italiano del lotto. Il governo italiano sostiene che il bando di gara riguarda la concessione dell'autorizzazione di organizzare il gioco del lotto e rientra pertanto nell'ambito di applicazione degli artt. 55 e 66 del Trattato. Nel contesto della presente causa va notato che né il governo né la Commissione hanno ritenuto di esaminare se l'organizzazione del gioco del lotto sia disciplinata dalle norme del Trattato. Nelle mie conclusioni del 14 luglio 1993 in quella causa ho respinto la tesi che il bando di gara riguardi l'autorizzazione di organizzare il gioco del lotto, in quanto si tratta a mio parere di un mercato di forniture di servizi e di beni alla pubblica amministrazione al fine dell'organizzazione del gioco del lotto da parte di quest'ultima. Qualora la Corte segua questa impostazione, la questione se il gioco del lotto in quanto tale sia disciplinata dalle norme del Trattato non sarà affrontata direttamente in questa causa.

alle imprese pubbliche e alle imprese cui gli Stati membri concedono diritti speciali o esclusivi, comprese le imprese aventi carattere di monopolio fiscale.

22. Non è stato dedotto nessun argomento decisivo a sostegno del fatto che i giochi, e fra di essi le lotterie, esulino in linea di principio dal Trattato¹². Mi pare ovvio, ad esempio, che quando gli Stati membri autorizzano giochi essi sono tenuti a rispettare il divieto fondamentale, sancito dal Trattato, di discriminazioni fondate sulla nazionalità.

23. In merito alla questione relativa all'ambito di applicazione del Trattato, è stato fatto riferimento alla direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/368/CEE, dal titolo «Misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex classe 01-classe 85 CITT) comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività»¹³. Questa direttiva — che è una delle cosiddette direttive «transitorie» — vale fra l'altro per le lotterie organizzate in via privata in taluni Stati membri, mentre non comprende le lotterie gestite da enti

pubblici (servizi pubblici)¹⁴. Se ne può comunque concludere che le attività di lotteria non sono in quanto tali escluse dall'ambito di applicazione del Trattato. Per quel che riguarda le lotterie gestite da enti pubblici, se ne può concludere unicamente che il Consiglio non ha ritenuto opportuno che le norme della direttiva valgano anche per questo caso.

Se gli antefatti della causa principale riguardano merci o servizi ai sensi del Trattato (questioni 1 e 4)

24. Come ho osservato, alla Corte è stato chiesto espressamente di dichiarare come vadano qualificate talune attività nell'ambito dell'organizzazione di una lotteria rispetto alle nozioni di merce e di servizio contenute nel Trattato.

Detta qualificazione in forza del Trattato è comunque necessaria, sebbene sia almeno entro certi limiti corretto, come taluni Stati membri sottolineano nelle loro osservazioni, che per stabilire la legittimità delle controverse norme britanniche non è decisivo che

12 — Dev'essere disatteso l'argomento secondo cui l'attività di cui trattasi non è considerata, in uno o più Stati membri, come un'attività economica di diritto privato. La delimitazione dell'ambito di applicazione del Trattato deve necessariamente avvenire sulla scorta di un'interpretazione autonoma del Trattato che non può dipendere nel modo in cui una nozione viene intesa in uno o più Stati membri.

13 — GU L 167, pag. 22.

14 — Dal preambolo risulta che «le attività di lotteria e le attività analoghe di cui al gruppo 859 CITT rientrano spesso nell'ambito dei servizi pubblici, o in modo diretto o tramite organismi pubblici, ovvero sono vietate, e che un certo numero di tali attività non rientra quindi nel campo d'applicazione della presente direttiva; che, nondimeno, dette attività possono essere esercitate a titolo privato in taluni Stati membri e che, conseguentemente, bisogna includerle nella presente direttiva».

esse vadano valutate in forza delle norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci ovvero delle norme sulla libera prestazione dei servizi (v., in prosieguo, paragrafo 56).

25. Questa qualificazione non dà adito a mio parere a problemi particolarmente complessi.

26. Non è controverso fra le parti che le attività di lotteria in quanto tali sono un servizio ai sensi del Trattato. Verosimilmente ciò è altresì incontestabile. In ogni caso è chiaramente presupposto dalla direttiva citata al paragrafo 23.

Solo gli Schindler sostengono che i biglietti di lotteria devono essere considerati beni ai sensi del Trattato e che il materiale pubblicitario distribuito per la vendita di biglietti di lotteria è compreso nelle norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci.

Gli Stati membri che si sono pronunciati sulla questione e la Commissione concordano sul fatto che le attività di cui trattasi nel presente procedimento, svolte nell'ambito dell'organizzazione di una lotteria, devono essere considerate parte di detta prestazione di servizi.

27. La correttezza di questa tesi mi sembra indubbia. Non vi è alcun motivo particolare per considerare merci i biglietti di lotterie. Essi costituiscono la prova che il possessore ha pagato il biglietto per aver diritto a partecipare alla lotteria, cioè ha pagato per aver la possibilità di essere estratto come vincitore di uno dei premi di detta lotteria. L'acquisto di un biglietto di lotteria corrisponde in tale contesto alla sottoscrizione di un'assicurazione o all'acquisto di una prestazione di trasporto di persone in cui i documenti emessi dal prestatore in seguito all'acquisto della prestazione — cioè la polizza o il biglietto — non sono merci ai sensi del Trattato. La differenza giuridica e di fatto che potrebbe sussistere per quel che riguarda la trasferibilità di documenti del genere è inconferente nel caso di specie.

28. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che il materiale pubblicitario relativo al commercio di beni dev'essere considerato una merce ai sensi delle norme del Trattato¹⁵. Mi pare indubbio che il materiale pubblicitario relativo a prestazioni di servizi dev'essere considerato alla stregua delle norme del Trattato sulle prestazioni di servizi.

29. Ne deriva che le attività di lotteria e le attività connesse, fra cui la vendita di biglietti e la relativa pubblicità, sono prestazioni di

15 — V. sentenza 7 marzo 1990, causa C-362/88, GB-INNO (Racc. pag. I-667).

servizi ai sensi del Trattato e che le norme del Trattato che le disciplinano sono soggette alle disposizioni del Trattato sulla libera prestazione dei servizi.

proposte volte all'emanazione di norme comunitarie in questo settore ¹⁶.

Il diritto degli Stati membri di disciplinare l'attività di lotteria

30. A livello comunitario non sono state emanate norme sulle attività di lotteria e di altri giochi di sorte che debbano essere prese in considerazione nel presente procedimento. La citata direttiva 75/368 sui provvedimenti transitori prevede solo un obbligo limitato degli Stati membri di accettare nei confronti di imprese straniere talune prove di moralità e altri requisiti di qualificazione, ed i loro obblighi in proposito sono del resto limitati per quel che riguarda le lotterie gestite da privati.

È stato dichiarato in corso di causa che la Commissione ha comunicato al Consiglio europeo di aver deciso, in forza del principio di sussidiarietà — come è sancito nel nuovo articolo 3 B, inserito dal Trattato sull'Unione europea nel Trattato che istituisce la Comunità europea —, di non presentare

31. È incontestabile che gli Stati membri disciplinano il settore di cui è causa in modo intensivo e relativamente restrittivo.

La questione non è se gli Stati membri possano intraprendere siffatta disciplina. Il potere fondamentale degli Stati membri di emanare norme relative all'accesso a talune attività e al loro esercizio non è limitato dal Trattato. Il problema è semplicemente quello dei limiti del potere normativo degli Stati membri in questo settore che possono risultare dalle norme del Trattato.

32. Il presente procedimento riguarda come è noto la rilevanza in proposito delle norme del Trattato in materia di prestazioni di servizi. Può però essere utile — prima di esaminare le norme sulla prestazione di servizi — effettuare alcune considerazioni generali sul potere generale degli Stati membri di disciplinare l'accesso alle attività di lotteria e il loro esercizio.

16 — V. conclusioni della presidenza del Consiglio europeo riunito a Edimburgo l'11 e il 12 dicembre 1992, allegato 2 della parte A «Sussidiarietà: esempi di riesame di proposte in istanza e di legislazione in vigore», pubblicate nel *Bollettino delle Comunità europee* n. 12, 1992.

33. Il criterio fondamentale, come ho già osservato, è che l'attività di gioco è vietata in tutti gli Stati membri, e questa situazione normativa non può essere in contrasto col Trattato. In pratica vengono autorizzate talune forme di giochi, che sono però subordinate in tutti gli Stati membri a condizioni ben precise. Vi sono differenze fondamentali fra gli Stati membri per quel che riguarda le forme di gioco autorizzato nonché le condizioni cui è subordinata l'autorizzazione. Ne deriva che una forma di gioco può essere vietata in uno Stato membro e autorizzata in un altro.

34. Se il gioco viene autorizzato, gli Stati membri possono senz'altro emanare norme per le qualifiche che devono essere possedute per poter accedere all'esercizio di tale attività nonché per le modalità di espletamento della medesima, al fine di garantire che essa non comporti abusi a danno dei giocatori e della società nel suo complesso.

Vi possono essere diversità per quel che riguarda l'intensità e la portata della tutela dagli abusi garantita dalla normativa di ogni singolo Stato.

35. In pratica si verifica altresì che sovente negli Stati membri, e per quanto riguarda le

lotterie in tutti i casi rilevanti¹⁷, si esige che gli utili dell'attività di cui trattasi siano devoluti all'erario ovvero vengano utilizzati per finalità di utilità generale. Dev'essere possibile per gli Stati membri imporre queste condizioni.

36. In pratica si è inoltre verificato che, negli Stati membri in cui le lotterie sono autorizzate, le grandi lotterie nazionali sono amministrate di norma dai pubblici poteri stessi o soggette alla loro supervisione. È stato sostenuto che ciò è ritenuto opportuno per evitare abusi e viene considerato naturale perché gli utili vanno all'erario o a scopi di utilità pubblica.

37. Infine, gli Stati membri disciplinano in pratica le lotterie, per lo meno entro certi limiti, in modo da limitare l'«offerta». Lo scopo sarebbe la tutela dei consumatori dai pericoli inerenti alla partecipazione eccessiva dei singoli ai giochi di sorte (passione del gioco) mediante, in particolare, la limitazione del numero di imprese che possono svolgere l'attività di lotteria, da cui la limitazione del

17 — Vi sono tuttavia nelle normative nazionali esempi in cui i proventi di talune lotterie possono andare a privati. Perché ciò sia possibile occorre di norma che si tratti di somme limitate (sia per quel che riguarda il prezzo dei biglietti, il volume d'affari globale e i premi offerti, che di frequente non sono in denaro) e che l'attività venga svolta nell'ambito di altre attività di svago, come fiere, ecc.

numero di lotterie che possono essere offerte al pubblico e la limitazione del numero di estrazioni.

cui trattasi esclusivamente ad una o più imprese o in taluni casi allo Stato stesso.

38. Finché viene rispettato il requisito fondamentale della parità di trattamento fra imprese sancito dall'art. 52, si può a mio parere ritenere che gli Stati membri possano disciplinare le lotterie in sintonia col Trattato in modo da

Ciò è dubbio sia alla luce delle norme del Trattato relative alla libertà di stabilimento sia di quelle relative alla prestazione di servizi.

— vietare le lotterie in tutto o in parte,

— esigere l'esercizio responsabile di un'attività autorizzata,

— destinare gli utili solo a finalità pubbliche o di pubblico interesse e

— limitare, comunque entro certi limiti, l'offerta di lotterie.

Per quanto riguarda le norme relative al diritto di stabilimento ai sensi del Trattato e della giurisprudenza della Corte è assodato che esse non ostano in modo assoluto alla possibilità di riservare talune forme di attività commerciale ad una o più imprese, fra cui eventualmente imprese pubbliche o sotto pubblico controllo. Tuttavia il Trattato presuppone motivi di ordine generale che siano ammissibili nell'economia del Trattato e giustificino deroghe di questo tipo al principio della parità di accesso all'esercizio di un'attività commerciale (v., in prosieguo, al paragrafo 75).

39. Può forse essere più discutibile che gli Stati membri, come avviene in realtà, possano limitare l'offerta riservando l'attività di

40. La questione è se gli Stati membri possano restringere l'accesso all'esercizio delle attività di lotteria in forza di ciò che potrebbe definirsi una stima delle necessità, cioè di una valutazione dell'entità delle offerte che possono esservi sul mercato del servizio di cui trattasi. In altre parole, se in questo settore gli Stati membri possano prescindere dai meccanismi generali del mercato.

41. Vi possono essere buoni motivi per prescindere da detti meccanismi. In un'economia di mercato aperta, le forze del mercato e non le normative pubbliche devono in linea di massima determinare l'entità dell'offerta di una determinata merce o servizio.

la soluzione della questione sollevata nel caso di specie, in particolare quella dei limiti del diritto degli Stati membri di ampliare la portata della loro normativa sino ad includervi i prestatori di servizi stranieri.

42. Tuttavia, proprio nel settore di cui ci occupiamo, sono state addotte serie ragioni per giustificare detta alterazione dei meccanismi del mercato. Tutti gli Stati membri hanno comunque preso due provvedimenti: in primo luogo, non autorizzando affatto attività di lotterie a livello nazionale o autorizzandone una sola o alcune; in secondo luogo disponendo che in questo settore non può essere svolta un'attività commerciale ordinaria.

44. Queste considerazioni non sono decisive perché dalla giurisprudenza della Corte, richiamata al paragrafo 54, risulta che il divieto ex art. 59 di limitare la libera prestazione di servizi è più esteso del divieto ex art. 52, relativo alla possibilità per gli Stati membri di disciplinare il diritto di stabilimento delle imprese.

Nel presente procedimento non vi è certo motivo di pronunciarsi, sotto il profilo del diritto di stabilimento, sulla legittimità di siffatte limitazioni del diritto delle imprese di accedere ad attività di lotteria. Tuttavia — come vedremo in seguito — non si possono avanzare seri dubbi sulla possibilità degli Stati membri di disciplinare legittimamente il mercato in tal modo, purché rispettino l'obbligo di parità di trattamento di cui all'art. 52 del Trattato e la Comunità non abbia emanato norme in questo settore.

Queste considerazioni sono rilevanti, perché le motivazioni su cui sono fondate le discipline degli Stati membri in fatto di diritto di stabilimento possono altresì giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi, e può senz'altro verificarsi che lo scopo perseguito con la disciplina del diritto di stabilimento possa essere raggiunto solo qualora le norme sullo stabilimento — cioè quelle relative all'accesso e all'esercizio dell'attività considerata — debbano essere rispettate sia dalle imprese nazionali sia da quelle straniere.

43. Queste considerazioni non sono conclusive, ma hanno non di meno il loro peso per

45. Per risolvere il problema fondamentale posto nel presente procedimento occorre

valutare chiaramente le conseguenze delle possibili risposte della Corte.

della causa — se allo Stato destinatario debba inoltre essere concessa la possibilità di limitare l'offerta di lotterie.

46. La conseguenza più rilevante dell'applicazione delle norme del Trattato sui servizi alle norme degli Stati membri relative alle lotterie straniere sarebbe che lo Stato destinatario della prestazione dovrebbe ammettere senza limiti i servizi forniti da imprese che svolgono lecitamente l'attività di lotteria nel loro paese. Ciò significherebbe un completo mutuo riconoscimento di principio da parte degli Stati membri delle loro norme sulle attività di lotteria.

In caso contrario, in ogni singolo Stato membro vi sarebbe una situazione di mercato in cui le lotterie statali offrirebbero i loro servizi mentre contemporaneamente tutte le lotterie legittimamente organizzate in altri Stati membri (e che eventualmente soddisferebbero la condizione già citata di gestione responsabile, ecc.) potrebbero agire in modo analogo.

47. Occorrerebbe ovviamente considerare entro quali limiti lo Stato destinatario potrebbe in tal caso esigere anche dai prestatori stranieri che la loro attività venga svolta nel rispetto di norme che garantiscano in modo sufficiente una gestione responsabile al fine di tutelare gli interessi dei consumatori e della società.

In una situazione del genere sarebbe assolutamente escluso che uno Stato membro limiti l'offerta, poiché l'offerta globale sul mercato dipenderebbe dall'offerta autorizzata in altri Stati, e contemporaneamente si verificerebbe una situazione di mercato in cui le grandi lotterie — soprattutto quelle con un grande mercato interno — avrebbero vantaggi concorrenziali fondamentali perché sarebbero in grado di offrire ai consumatori i premi più elevati (v., in prosieguo, il paragrafo 113).

48. Occorrerebbe altresì tener conto del fatto che lo Stato destinatario potrebbe esigere dai prestatori stranieri, analogamente a quanto avviene per le proprie imprese, che gli utili vengano in ogni caso devoluti a scopi pubblici o di interesse generale.

49. La Corte dovrebbe infine esaminare — e ciò costituisce la questione più importante

Si creerebbe in sintesi una situazione in cui non vi sarebbero più possibilità effettive di limitare l'offerta per tutelare i consumatori dai pericoli derivanti dagli eccessi del gioco e

in cui la concorrenza non sarebbe tra operatori privati — con i vantaggi che ne derivano in termini di allocazione delle risorse — bensì fra fondi pubblici e finalità di interesse pubblico nei vari Stati membri.

50. Gli Stati membri considerano fondamentalmente erroneo questo risultato e sostengono che esso non può essere dedotto dal Trattato.

Sulle questioni 5 e 6

51. Tali questioni riguardano, come è noto, la rilevanza delle norme sulla prestazione dei servizi ai fini dell'applicazione alle lotterie straniere delle norme britanniche che vietano in linea generale l'organizzazione di grandi lotterie nel Regno Unito.

52. In linea di principio ritengo che la Corte debba limitare la soluzione della questione sollevata alla legittimità di dette norme alla luce del Trattato.

Ciononostante ho ritenuto opportuno includere osservazioni in merito alla rilevanza del Trattato per la situazione presente nella maggior parte degli Stati membri in cui il mer-

cato delle grandi lotterie è limitato ad una o più imprese gestite dai pubblici poteri stessi ovvero sotto controllo pubblico. Interpretando le norme del Trattato nel presente procedimento, la Corte deve naturalmente prendere in considerazione l'importanza di detta interpretazione per la situazione normativa negli altri Stati membri. Inoltre il governo britannico ha giustamente osservato che le norme che erano in vigore nel momento di cui trattasi nella causa principale non possono essere valutate a prescindere dal fatto che il Regno Unito ha preso la decisione definitiva di istituire una situazione normativa che in linea di principio corrisponde a quella degli altri Stati membri. Inoltre questi ultimi hanno presentato altresì nelle loro osservazioni ampie considerazioni di importanza decisiva per la valutazione della situazione normativa in detti Stati.

Quinta questione

53. Come già indicato detta questione è la seguente:

«(...) se l'art. 59 si applichi in relazione al divieto, imposto dal Regno Unito, di importazione di biglietti o materiale pubblicitario relativi a grandi lotterie, avuto riguardo al

fatto che le restrizioni imposte dalla legge del Regno Unito sull'organizzazione di simili lotterie all'interno del suo territorio si applicano senza discriminazioni fondate sulla nazionalità e indipendentemente dalla circostanza che la lotteria sia organizzata dall'estero oppure all'interno del Regno Unito».

54. Nella sua giurisprudenza la Corte ha sempre sottolineato che le norme del Trattato sui servizi vietano in primo luogo qualunque discriminazione diretta o indiretta a svantaggio di servizi stranieri, aggiungendo però che detto divieto può altresì riguardare restrizioni diverse da quelle che derivano da norme discriminatorie. Infatti la Corte ha osservato nelle sentenze del 1979 e del 1981, cause Van Wesemael e Webb¹⁸, che le norme sui servizi possono anche limitare la possibilità per gli Stati membri di applicare norme non discriminatorie a prestazioni di servizi stranieri. Ciò è stato dichiarato in modo ancora più netto nelle sentenze da essa pronunciate nel 1986 nelle cosiddette cause di coassicurazione, che riguardavano requisiti non discriminatori per lo stabilimento e la concessione nel settore delle assicurazioni¹⁹. Rilievi del genere sono stati effettuati da ultimo nelle sentenze del 1991 nelle cosiddette cause delle guide turistiche²⁰, nonché nella sentenza del 1991, causa Säger, relativa

alla prestazione di servizi nell'ambito del rinnovo di brevetti²¹. In quest'ultima sentenza la Corte ha rilevato «come l'art. 59 del Trattato prescriva non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi a causa della sua nazionalità, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi» (punto 12).

55. La giurisprudenza della Corte in materia è comprensibile purché esista la possibilità che le restrizioni — a prescindere dal fatto che derivino da norme discriminatorie — possano essere fondate e pertanto legittime.

Per quel che riguarda «normative nazionali che non si applicano indistintamente alle prestazioni di servizi di qualsiasi origine», queste ultime «sono compatibili con il diritto comunitario solo se possono rientrare in una deroga espressamente contemplata, come l'art. 56 del Trattato»²². Per quanto riguarda altre restrizioni la Corte ha dichiarato:

18 — Sentenze 18 gennaio 1979, causa 110/78 (Racc. pag. 35), e 17 dicembre 1981, causa 279/80 (Racc. pag. 3305).

19 — V., in particolare, sentenza 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755).

20 — Sentenze 26 febbraio 1991, causa C-154/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-659), causa C-180/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-709), e causa C-198/89, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-727).

21 — Sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90 (Racc. pag. I-4221).

22 — V., ad esempio, sentenza 25 luglio 1991, causa C-353/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-4069, punto 15).

«Tenuto conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, non possono considerarsi incompatibili con il Trattato specifici obblighi imposti al prestatore che siano giustificati dall'applicazione di norme che disciplinano questi tipi di attività. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata soltanto da norme giustificate da motivi imperativi di pubblico interesse e che si applicano ad ogni persona o impresa che svolga un'attività sul territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non sia salvaguardato dalle norme alle quali è soggetto il prestatore nello Stato membro in cui è stabilito. In particolare, detti obblighi devono essere obiettivamente necessari per garantire l'osservanza delle norme professionali e per assicurare la tutela del destinatario dei servizi ed essi non devono esorbitare da quanto è necessario per raggiungere questi obiettivi»²³.

56. È pertanto palese che vi è un'ampia convergenza fra la giurisprudenza della Corte riguardo all'art. 30 e quella riguardo all'art. 59.

Va però notato che nell'ambito dell'art. 59 la Corte non ha dichiarato, analogamente a quanto ha fatto in relazione all'art. 30, che qualunque restrizione che limiti direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, la

libera prestazione dei servizi è compresa nel divieto sancito dal Trattato²⁴.

Il settore delle prestazioni di servizi è comunque in certa misura distinto da quello delle merci a causa in particolare del fondamentale elemento personale in molte prestazioni di servizi e della conseguente rilevanza della distinzione fra i requisiti di accesso alla professione di cui trattasi (qualifiche personali, ecc.) e le condizioni per l'esercizio della professione.

57. Pertanto è verosimilmente corretto sintetizzare la giurisprudenza della Corte in tema di art. 59 nel senso che:

— tutti i provvedimenti discriminatori rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 59 e

— anche altri provvedimenti (ma non necessariamente tutti) che limitano l'attività dei prestatori di servizi stranieri nel paese destinatario possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 59²⁵.

24 — V. sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837).

25 — Il principio che anche nel contesto dell'art. 30 vi possono essere limitazioni alla libera circolazione delle merci che non costituiscono restrizioni ai sensi dell'art. 30 è stato ora sancito dalla Corte nella sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck (Racc. pag. I-6097).

23 — V. sentenza nella causa Säger (nota 21), punto 15.

58. La quinta questione della High Court non può pertanto essere risolta dichiarando che le norme controverse costituiscono una limitazione non discriminatoria dell'attività di prestatori di servizi stranieri nel Regno Unito.

Occorre pertanto stabilire se la limitazione sia una restrizione ai sensi dell'art. 59.

59. La maggior parte delle osservazioni presentate nel presente procedimento, fra cui quelle del Regno Unito, sono per una soluzione in senso affermativo.

60. Vi sono però alcuni governi che difendono la tesi opposta. Essi si richiamano in particolare alle sentenze della Corte 24 ottobre 1978, *Société générale alsacienne de banque*²⁶, e 18 marzo 1980, *Debaue*²⁷, che possono ambedue essere intese nel senso che le controverse norme nazionali non rientrano

nel divieto di cui all'art. 59 per il semplice fatto che non erano discriminatorie²⁸.

61. Mi sembra che si possa fondatamente sostenere che norme nazionali che contengono un divieto generale di esercitare una determinata attività e che non siano discriminatorie, né palesemente né in modo dissimulato, non sono incompatibili con l'art. 59 del Trattato. Norme del genere comportano gli stessi oneri per i prestatori nazionali e per quelli stranieri e non è immediatamente chiaro perché prestatori stranieri dovrebbero poter svolgere un'attività che è vietata ai prestatori nazionali semplicemente perché i primi svolgono legalmente la loro attività nel paese di origine.

62. Ciò è tuttavia scarsamente decisivo nel presente procedimento. Le due sentenze citate possono essere addotte a sostegno di questa tesi solo entro certi limiti. La Corte ha infatti intrapreso nella sentenza *Debaue* un esame della questione se il divieto di cui è

28 — La prima sentenza citata riguardava una prestazione di servizi — nel caso di specie operazioni di borsa a termine riguardanti la differenza delle quotazioni di titoli, effettuate da una banca per conto di un cliente — che secondo il diritto tedesco non era costitutiva di obblighi. La Corte ha ritenuto in quel procedimento che «l'escludere la possibilità di far valere in giudizio i crediti corrispondenti a debiti di gioco o ad altre obbligazioni analoghe non si può considerare come un trattamento discriminatorio nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro, nel caso in cui lo stesso limite venga opposto a qualsiasi prestatore stabilito nel territorio dello Stato che impone tale restrizione, il quale intenda far valere un credito della stessa natura, e ciò avviene incontestabilmente nella fattispecie» (punto 5). La seconda causa riguardava il divieto belga che impediva ad una società di teledistribuzione via cavo di diffondere messaggi pubblicitari stranieri. Nella sua sentenza la Corte ha dichiarato: «Gli artt. 59 e 60 del Trattato non vietano una normativa nazionale che si opponga alla trasmissione di messaggi pubblicitari mediante teledistribuzione, così come alla diffusione di messaggi pubblicitari mediante televisione, se detta normativa è applicata senza distinzione per quanto riguarda l'origine, nazionale o straniera, dei messaggi, la nazionalità del prestatore, o il suo luogo di stabilimento» (punto 16).

26 — Causa 15/78 (Racc. pag. 1971).

27 — Causa 52/79 (Racc. pag. 833).

causa fosse sproporzionato rispetto alla finalità perseguita e non si può dimenticare che, come ho già osservato, la Corte ha precisato nella sua giurisprudenza successiva che anche restrizioni non discriminatorie possono rientrare nell'ipotesi di cui all'art. 59.

63. Vi è del resto un motivo, nella fattispecie concreta, per ritenere che norme come quelle controverse siano restrizioni anche ai sensi dell'art. 59. Il divieto controverso viene applicato in una situazione in cui il governo britannico ha comunicato che lo avrebbe abolito, in quanto ritiene opportuno istituire una lotteria nazionale. Un contesto normativo in cui prestatori stranieri non possono operare in modo analogo a quelli nazionali costituisce comunque una restrizione ai sensi dell'art. 59 anche qualora dovesse eventualmente essere considerata non discriminatoria.

64. La quinta questione va pertanto risolta nel senso che l'art. 59 del Trattato si applica alle norme controverse benché non comportino nessuna discriminazione fondata sulla nazionalità e a prescindere dal fatto che la lotteria sia organizzata al di fuori del Regno Unito.

Se le norme britanniche siano effettivamente discriminatorie

65. Da quanto risulta dagli atti, non è stata contestata l'esattezza del presupposto su cui

è fondata la quinta questione, cioè che le controverse norme britanniche, alla luce del loro contenuto, vengono applicate senza discriminazioni in base alla nazionalità e a prescindere dal fatto che la lotteria sia organizzata al di fuori o all'interno del Regno Unito.

66. La Commissione e gli Schindler sostengono però che dette norme sono in realtà discriminatorie. Esse vietano infatti ad una lotteria come la Süddeutsche Klassenlotterie l'accesso ad un mercato in cui imprese concorrenti fruiscono dell'autorizzazione di svolgere attività di gioco analoghe.

Essi si riferiscono anzitutto alle attività che le lotterie locali possono svolgere nonché alle attività svolte da imprese private che organizzano concorsi pronostici (football-pools). Queste imprese concorrenti, secondo la Commissione e gli Schindler, sono indirettamente tutelate e le norme controverse sono pertanto discriminatorie.

67. Questa tesi non può a mio parere essere condivisa.

68. Occorre notare anzitutto che la normativa britannica predispose un divieto generale nei confronti dell'organizzazione di

lotterie che viene derogato solo da una serie di eccezioni rigorosamente delimitate e, prima facie, obiettivamente fondate a vantaggio di lotterie locali il cui scopo è ben definito e il cui volume d'affari non può superare un determinato ammontare ²⁹.

Non risulta in alcun modo nel caso di specie che la finalità diretta o indiretta di questa situazione normativa sia la protezione delle lotterie britanniche dalla concorrenza di altre lotterie organizzate al di fuori del Regno Unito. Si tratta di una limitazione — apparentemente fondata su giustificazioni obiettive — del mercato britannico delle lotterie, nel senso di autorizzare solo lotterie locali con un limitato volume d'affari. Il fatto che questa delimitazione comporti che le grandi lotterie straniere non possono svolgere la loro attività in concorrenza con le lotterie locali autorizzate non rende discriminatorie le norme di cui trattasi.

29 — Si tratta, secondo la legge britannica del 1976 sulle lotterie, di piccole lotterie organizzate nell'ambito di talune forme di spettacoli (art. 3), di lotterie private riservate ad un gruppo limitato di persone (art. 4), di lotterie organizzate a vantaggio di talune società (art. 5), di lotterie organizzate da enti territoriali (art. 6) e di lotterie organizzate e gestite in conformità alla legge del 1846 sulle associazioni artistiche. Le lotterie di cui agli artt. 5 e 6 della legge del 1976 hanno la maggior rilevanza pratica. Nell'allegato A del libro bianco del 1992 sull'istituzione della lotteria nazionale, si legge: «vi sono tre tipi di lotterie che possono essere organizzate da una società o da un ente territoriale: una lotteria a breve termine può essere organizzata entro il mese successivo ad una precedente lotteria. Il volume d'affari massimo (cioè il valore dei biglietti venduti) è di 45 000 £ e il premio maggiore di 6 000 £. Una lotteria a medio termine può essere organizzata tra uno e tre mesi dopo una lotteria precedente. Il volume d'affari massimo è di 90 000 £ e il maggior premio di 9 000 £. Le più grandi lotterie pubbliche sono organizzate quattro volte all'anno con un volume d'affari di 180 000 £ e un primo premio di non più di 12 000 £. Il prezzo massimo di un biglietto è comunque non superiore ad una sterlina». Il governo britannico ha chiarito che i limiti relativi all'importo sono stati aumentati dopo l'istituzione della lotteria nazionale.

69. La normativa britannica autorizza i concorsi pronostici sulle partite di calcio. L'autorizzazione viene rilasciata sebbene le imprese private svolgano detta attività a fini di lucro, poiché l'azione normativa dello Stato si limita a garantire la gestione responsabile e il versamento all'erario, mediante imposte, di una quota adeguata dei proventi ³⁰.

Non è stato prospettato nulla in corso di causa da cui risulti che le norme britanniche,

30 — Stando alle informazioni disponibili vi sono attualmente tre imprese del genere, cioè la ditta Littlewoods, con più del 76% del mercato, la Vernons, con circa il 20% del mercato, e la Zetters con circa il 3%. Stando ad uno studio della Mintel, Special Report, Gambling 1991, pagg. 32 e seguenti, queste imprese versano più del 40% del volume d'affari allo Stato, mentre gli utili netti delle imprese sono costituiti da circa il 4,4% del giro d'affari.

Il governo britannico ha dichiarato nel libro bianco del 1992, in merito alle conseguenze dell'istituzione della lotteria nazionale su altre forme di giochi di sorte, quanto segue:

«29. I concorsi pronostici sulle partite di calcio sono la forma di gioco che sarebbe probabilmente più danneggiata dalla lotteria nazionale. Essi offrono un tipo di gioco a "piccola puntata/grande vincita" ed hanno manifestato i loro timori di essere un giorno completamente estromessi dalla lotteria nazionale. In taluni paesi la lotteria nazionale ha danneggiato i concorsi pronostici, ma in altri essi coesistono. Occorrerà effettuare altri studi per stabilire l'impatto della lotteria nazionale sui concorsi pronostici in questo paese.

30. Altre forme di giochi rischiano verosimilmente di essere meno danneggiate dei concorsi pronostici. Essi offrono un prodotto sostanzialmente diverso da una lotteria nazionale sia per la natura del gioco sia per le circostanze in cui viene effettuato, sia per ambedue i motivi. Ad esempio, gli scommettitori sulle corse dei cavalli o di levrieri potrebbero difficilmente essere attirati dalle caratteristiche di "scarse probabilità/nessuna abilità" tipiche di una lotteria nazionale. Il bingo è un'attività sociale che non è interscambiabile con l'acquisto di un biglietto di lotteria. Analogamente, i casinò offrono un tipo di giochi e altre prestazioni del tutto diverse dalla partecipazione ad una lotteria. Le macchine da gioco automatiche più diffuse procurano un divertimento più che la possibilità di vincere un grande premio. (...)

33. Una delle preoccupazioni espresse più di frequente in ordine all'impatto di una lotteria nazionale è che le opere di beneficenza perderebbero una parte dei proventi derivanti dalle piccole lotterie esistenti e in generale dai doni a scopo di beneficenza. Il livello di reddito che le opere di beneficenza possono attualmente ottenere dalle piccole lotterie non è ben definito perché i dati relativi alle lotterie non sono centralizzati. (...) Le opere di beneficenza verranno specificamente designate come una delle categorie destinatarie dei frutti della lotteria nazionale (...).

in fatto di scommesse sulle partite di calcio, siano di per sé in contrasto con le norme del Trattato né che le norme britanniche rilevanti per il mercato dei giochi di cui trattasi siano state emanate per tutelare il mercato britannico dalla concorrenza delle lotterie straniere.

accettare forme equivalenti di gioco svolte da imprese straniere.

Se l'esistenza di una grande lotteria nazionale sia rilevante in ordine alla questione della discriminazione

Questa normativa dev'essere considerata una legittima espressione della concezione del legislatore britannico in materia di organizzazione del mercato dei giochi. Essa può riflettere esperienze storiche e tener conto di ciò che può essere considerato socialmente più accettabile (ad esempio, l'aspetto «competenza» nel totocalcio, che è assente nelle lotterie) e potrebbe semplicemente derivare da una scelta fra due forme di gioco possibili, in quanto il legislatore ritiene opportuno autorizzarne solo una perché in caso contrario l'offerta globale di giochi sarebbe eccessiva.

71. Si può sostenere che la decisione di istituire una lotteria nazionale dimostra che vi è effettivamente una discriminazione nei confronti delle corrispondenti lotterie nazionali.

72. Nel valutare l'eventuale efficacia discriminatoria delle norme di cui è causa sarebbe a mio parere erroneo attribuire importanza al fatto che esse sono state modificate in seguito. Le norme su cui verte la causa principale non divengono discriminatorie perché si è considerata in un dato momento l'ipotesi di modificarle e perché ciò sia poi stato realizzato in pratica.

70. La normativa britannica tratta in modo diverso forme di gioco diverse, e il fatto che si tratti entro certi limiti di attività concorrenti non comporta di per sé una discriminazione dissimulata. L'accoglimento della tesi della Commissione e degli Schindler potrebbe del resto essere fondato in realtà sulla premessa che uno Stato membro, poiché ha autorizzato *una* forma di gioco di sorte, per questo solo motivo è tenuto ad

73. Ma tenderei del resto a pensare che non sarebbe esatto considerare discriminatorio un contesto normativo come quello in vigore nel Regno Unito dopo l'adozione del National Lottery Act del 1993 e che, stando alle informazioni disponibili, è analogo a quello vigente negli altri Stati membri.

74. In un paese possono senz'altro esservi norme che vietano ai prestatori di servizi stranieri di realizzare le loro prestazioni — benché ciò sia possibile per le imprese nazionali — senza che siffatte norme debbano essere qualificate discriminatorie. L'esempio tipico è costituito da norme nazionali che impongono che una certa attività possa essere svolta solo da imprese stabilite nel paese. Norme del genere sono «di fatto la negazione stessa di tale libertà» (v., in proposito, la sentenza della Corte nella causa relativa alla coassicurazione; Commissione/Germania)³¹. La Corte non ha giudicato discriminatorio questo requisito, ma ha dichiarato che esso «può essere ammissibile soltanto qualora sia provato ch'esso costituisce una condizione indispensabile per raggiungere lo scopo perseguito» ed ha pertanto ammesso che anche altre considerazioni diverse da quelle riportate all'art. 56 del Trattato possono eventualmente giustificare questa restrizione fondamentale alla libera prestazione dei servizi.

75. La situazione di cui trattasi è diversa da un requisito generale di stabilimento, in quanto l'attività di cui è causa — dopo un esame delle necessità — è autorizzata solo per una o più imprese. Ciò non rende però di per sé discriminatorie dette norme. Si può quindi legittimamente continuare a ritenere ch'esse non riflettano una disparità di trattamento fondata sulla nazionalità o sull'origine delle imprese.

Non è neppure di per sé in contrasto con il Trattato il fatto che gli Stati membri conferiscano diritti esclusivi ad una o più imprese (v., in proposito, l'art. 90 del Trattato). Gli Stati membri sono in tal caso tenuti a rispettare le norme generali del Trattato, cioè nel presente contesto le norme in materia di stabilimento e di prestazione di servizi. Ciò comporta fra l'altro che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi derivanti da detti diritti esclusivi devono poter essere giustificate in conformità alla giurisprudenza generale della Corte.

Qualora il fatto stesso che vengano concessi diritti esclusivi venisse considerato costitutivo di una discriminazione, detti diritti esclusivi potrebbero essere legittimi solo se giustificati ai sensi dell'art. 56, cioè per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Un risultato del genere non sarebbe a mio parere corretto.

76. In primo luogo, ritengo che non sia opportuno conferire alla nozione di discriminazione un ambito di applicazione ampio in un contesto come quello del caso di specie e, in secondo luogo, non ritengo che per un'applicazione effettiva dell'art. 59 del Trattato sia essenziale qualificare la situazione come discriminatoria o no.

31 — Sentenza 4 dicembre 1986, causa 205/84 (Racc. pag. 3755, punto 52).

77. L'art. 56 dispone che i precetti contenuti nei capi relativi al diritto di stabilimento e ai servizi lasciano impregiudicata l'applicabilità delle «disposizioni [nazionali] che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri», qualora siano giustificate da uno dei motivi riportati in detta norma.

Dal dettato stesso della norma risulta che deve trattarsi di norme speciali per le imprese straniere e in casi in cui vengono concessi diritti esclusivi a talune imprese a prescindere dalla loro nazionalità o origine, non mi pare ragionevole definire norme del genere come «speciali» per imprese «straniere».

Inoltre la Corte ha dato un'interpretazione restrittiva dell'art. 56 sottolineando che le considerazioni riportate in detta norma possono essere invocate solo qualora vi sia «una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività»³². Un'interpretazione restrittiva di questo tipo è incontestabilmente corretta per quel che riguarda norme nazionali che, in modo palese o dissimulato, tengano in considerazione la nazionalità o l'origine dell'impresa. Essa sarebbe invece inopportuna qualora le eventuali conseguenze discriminatorie

di un provvedimento controverso siano una conseguenza pratica di criteri restrittivi che possono essere obiettivamente fondati.

A mio parere è pericoloso applicare una nozione ampia di discriminazione e contemporaneamente interpretare l'art. 56 in modo restrittivo. Ciò può condurre ad una restrizione non voluta del potere normativo di cui, secondo l'economia del Trattato, gli Stati membri devono poter fruire finché le istituzioni comunitarie non abbiano effettuato l'armonizzazione delle norme nazionali in materia.

78. Del resto il problema della qualificazione non ha a mio parere una grande rilevanza pratica nel caso di specie. Comunque sia qualificata la situazione dal punto di vista della nozione di discriminazione, si tratta di una restrizione fondamentale — un'effettiva esclusione dal diritto alla libera prestazione dei servizi — che può essere giustificata solo qualora il provvedimento controverso sia obiettivamente necessario per tener conto degli interessi fondamentali della collettività.

79. Comunque sia, la questione decisiva resta quindi a mio parere quella se gli interessi della collettività allegati dagli Stati siano così fondamentali da poter giustificare nel settore di cui trattasi la restrizione esistente e se dette norme siano obiettivamente necessarie per realizzare le finalità perseguite e siano altresì ragionevoli a tale scopo.

32 — Sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau (Racc. pag. 1999, punto 35).

Se la restrizione derivante dal divieto britannico di importare biglietti e materiale pubblicitario di grandi lotterie sia legittima ai sensi del Trattato

83. In primo luogo, la necessità di tutelare i consumatori, cioè i partecipanti alla lotteria, dalle frodi e altre forme illegali di gestione delle lotterie³³.

80. La sesta questione, come ho già rilevato, ha il seguente contenuto:

«se (...) gli interessi perseguiti dal Regno Unito nel limitare le lotterie per motivi di politica sociale e di prevenzione delle frodi costituiscano considerazioni legittime di ordine pubblico o moralità pubblica, tali da giustificare le controverse restrizioni, alla luce del combinato disposto degli artt. 56 e 66 o di altre disposizioni».

81. Gli undici Stati membri che hanno depositato osservazioni hanno tutti proposto che la soluzione venga risolta in senso affermativo. Gli Schindler e la Commissione non condividono questa posizione.

Quali siano gli interessi che le restrizioni esistenti sono volte a tutelare

82. Gli Stati membri sostengono fondamentalmente che vi sono tre considerazioni cui è sottesa la disciplina rigorosa delle attività di lotteria e pertanto le restrizioni alla libera prestazione dei servizi.

84. Si è prospettata la necessità di prevenire, in via più generale mediante la normativa e i controlli, il rischio — reale — che le lotterie vengano rilevate dalla criminalità organizzata o vengano utilizzate a scopi delittuosi, come il riciclaggio di denaro.

85. Si sostiene che esistono rischi particolari collegati alle attività di lotteria transfrontaliere³⁴. In questo contesto taluni Stati membri hanno ricordato il rischio notevole di evasione fiscale. La Commissione non contesta che vi sia un rischio di abusi più elevato in caso di lotterie transfrontaliere, ma ha sostenuto che, stando alle informazioni

33 — È stato sottolineato che le lotterie costituiscono un tipo di gioco in cui il rischio di frode è particolarmente elevato. Ciò è dovuto al fatto che il partecipante non dispone di alcun mezzo semplice e indipendente per accertare l'importo totale delle somme raccolte né se i premi promessi sono stati pagati. Senza un adeguato controllo sarebbe possibile per l'organizzatore della lotteria dissimulare una parte delle entrate ovvero, nel caso delle lotterie istantanee, conservare, forse per uso personale, i biglietti vincenti (v. punto 30 dell'ordinanza di rinvio).

34 — Nelle osservazioni del governo belga vengono citati esempi di denunce di siffatti abusi.

disponibili, gli Stati membri non hanno avuto problemi insormontabili in materia.

qualificarle, se lo ritiene necessario, come finalità che rientrano nell'art. 56 del Trattato.

86. In secondo luogo, tutti gli Stati sostengono che è necessario, nell'interesse dei consumatori, limitare l'offerta assoluta di giochi e disciplinarne le modalità. Si sottolinea il pericolo reale che talune persone possano eccedere nella partecipazione ai giochi con gravi conseguenze sociali e sanitarie per detti soggetti, le loro famiglie e pertanto per la collettività.

89. La questione decisiva resta pertanto se le restrizioni che abbiamo appena analizzato siano necessarie per perseguire detti scopi, se questi ultimi possano essere perseguiti con altri mezzi meno restrittivi e se le restrizioni di cui trattasi siano in linea generale ragionevolmente proporzionate alle finalità perseguite.

87. In terzo luogo, ci si richiama alla necessità di garantire che gli utili della lotteria vengano destinati a taluni scopi socialmente accettabili, e che in tale contesto può essere necessario stabilire quale parte delle poste delle lotterie possa essere utilizzata per coprire le spese di organizzazione della lotteria, quale parte vada destinata ai premi nonché quale parte debba essere devoluta a finalità pubbliche o comunque di utilità pubblica.

Se sia rispettato il principio di proporzionalità

90. Gli Schindler e la Commissione risolvono la questione in senso nettamente negativo, mentre gli Stati membri sono concordi nel dare una soluzione affermativa.

88. A mio parere — e senza che ciò sia stato seriamente contestato — è innegabile che ognuna di queste finalità costituisce uno scopo che può eventualmente giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi. D'altra parte ritengo si tratti di finalità talmente fondamentali che la Corte può

91. Si è sostenuto in corso di causa che gli interessi di cui trattasi non possono essere considerati isolatamente uno dall'altro. Sono fondamentalmente d'accordo. È però necessario prendere in considerazione ogni interesse separatamente, benché non si possa escludere che complessivamente essi possano giustificare restrizioni, mentre considerati isolatamente ciò non può avvenire.

Se le restrizioni siano necessarie per tutelare i consumatori e la collettività dalle frodi

plina cui sono soggetti i prestatori di servizi (principio di equivalenza)³⁵.

92. Nel corso del procedimento non è stato contestato che l'intento di tutelare i consumatori dagli evidenti pericoli derivanti dall'abuso delle lotterie e dall'uso di queste ultime per scopi criminali può giustificare una disciplina ed un controllo, anche particolarmente severi, delle attività di lotteria.

93. È stato però sostenuto che questo fattore non può comunque giustificare dette restrizioni nel caso di specie, in particolare perché è possibile invocarlo solo qualora per l'impresa di lotterie che offre le prestazioni di cui trattasi non siano già stati predisposti nel suo paese di origine controlli e norme adeguate corrispondenti alle norme e ai controlli in vigore nello Stato destinatario della prestazione.

94. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che lo Stato destinatario della prestazione non può esigere che prestatori di servizi stranieri rispettino le sue norme qualora le considerazioni su cui sono fondate queste ultime siano già tenute in debito conto dalla disci-

95. Nel caso di specie si può senz'altro sostenere che il principio di equivalenza è di difficile applicazione, poiché le grandi lotterie erano vietate nel Regno Unito nel momento cui si riferisce la presente causa e perché non era pertanto stato definito un livello di tutela comparabile a quello vigente per i prestatori stranieri.

Quest'obiezione è però unicamente formale. In primo luogo è possibile confrontare su questo punto la tutela concessa ai consumatori del Regno Unito nell'ambito delle lotterie locali e altre attività di gioco affini, come i concorsi pronostici sulle partite di calcio, e la tutela che viene oggi offerta ai consumatori con la nuova lotteria nazionale.

In secondo luogo, è certo che le norme vigenti per la Süddeutsche Klassenlotterie e il controllo su di essa esercitato offrono un elevato livello di sicurezza contro gli abusi³⁶. Inoltre non   stato sostenuto in corso di causa che vi sia un maggior rischio di abusi con questa lotteria rispetto a quello conside-

35 — V., in particolare, la sentenza nella causa sulla coassicurazione, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755, punti 34 e seguenti).

36 — V., in proposito, nota 9.

rato accettabile per attività analoghe nel Regno Unito.

96. Infine ritengo non siano neppure concretamente fondate le affermazioni generiche degli Stati membri secondo cui l'eventuale maggior rischio delle attività di lotteria transfrontaliere potrebbe di per sé giustificare l'applicazione da parte delle autorità britanniche delle norme controverse.

97. Sebbene questi fattori non possano essere adottati nel caso di specie a sostegno del divieto della Süddeutsche Klassenlotterie nel Regno Unito, ci  non significa ovviamente che in altri casi gli Stati membri non possano negare a lotterie straniere l'accesso al loro mercato qualora le norme ed i controlli cui sono soggette nel paese di origine non siano idonei rispetto al livello di tutela che s'intende garantire nello Stato destinatario.

Se le restrizioni siano necessarie per limitare l'offerta di giochi nello Stato destinatario

98. Qualora si ammetta — e tutti gli Stati membri lo danno per scontato — che  

necessario limitare l'offerta complessiva di giochi, risulta altres  prima facie necessario che gli Stati membri possano limitare il diritto degli operatori stranieri di prestare i loro servizi.

  gi  stato sottolineato che i mercati dei giochi sono diversi nei singoli Stati. Ci  che   autorizzato in un paese pu  essere vietato in un altro. Se uno Stato membro non pu  vietare servizi provenienti da paesi in cui sono autorizzati, ne risulter  una notevole limitazione delle sue possibilit  di limitare l'offerta complessiva di giochi.

99. Gli Schindler e la Commissione ribattono che nel caso di specie questa tesi non pu  essere ragionevolmente fatta valere dal Regno Unito in quanto: il complesso del mercato dei giochi nel 1990 era di pi  di 13 miliardi di sterline; viene offerta un'ampia gamma di giochi, fra cui concorsi pronostici sulle partite di calcio (che sono imprese commerciali private che in linea di principio possono essere esercitate da chiunque possieda requisiti generali a tal fine); il Regno Unito ha deciso di istituire una grande lotteria nazionale; e inoltre il Regno Unito riconosce

che la lotteria è la forma meno pericolosa di gioco³⁷.

giochi, per lo meno rispetto alla forma di gioco che le autorità del paese interessato considerano come quella relativamente meno nociva.

100. Questo argomento, che prima facie appare particolarmente fondato, deve però essere disatteso per i seguenti motivi.

L'accettazione di questa tesi — a prescindere dalla necessità di difficili valutazioni discrezionali — comporterebbe il rigetto di un punto fondamentale dell'argomento degli Stati membri — volto a giustificare la possibilità di disciplinare i giochi — e cioè la necessità di poter limitare l'offerta assoluta.

101. L'accoglimento della tesi degli Schindler e della Commissione avrebbe, come ho già osservato, la conseguenza che uno Stato membro con norme in materia di giochi relativamente liberali non potrebbe più mantenere limitazioni all'offerta di

Alla luce delle attuali conoscenze in merito ai pericoli derivanti dai giochi per talune persone, non mi pare possibile respingere la tesi comune degli Stati membri secondo cui sussiste l'effettiva necessità di limitare l'offerta di giochi e che detta limitazione — in mancanza di norme comunitarie in materia — deve necessariamente essere effettuata da ogni singolo Stato membro.

37 — V. il libro bianco del 1992, da cui risulta:

«14. La Rothschild Royal Commission ha riconosciuto due principi per la politica dei giochi. In primo luogo, i giochi di sorte dovrebbero essere adeguatamente disciplinati al fine di garantire che vengano gestiti onestamente e lealmente. In secondo luogo, la domanda di giochi non dovrebbe essere obiettivamente incoraggiata in quanto, se eccessiva, può essere causa di povertà per i singoli e le loro famiglie ed avere conseguenze dannose per la collettività nel suo complesso. Benché su questi principi generali siano fondati tutti i controlli dei giochi, essi sono stati applicati a livelli diversi ed in forme diverse di gioco.

15. Ad esempio, i giochi di casinò sono più soggetti ad abusi da parte della criminalità e notevoli somme di denaro possono essere perse rapidissimamente. I giochi di casinò rappresentano la forma "più dura" (nel senso della vulnerabilità agli abusi e dei pericoli per i singoli) dei giochi e sono pertanto quelli disciplinati in modo più rigoroso (...). Viceversa le lotterie sono state a lungo considerate la forma "più blanda" di giochi. Le somme puntate sono di solito ridotte e non ci sono gli stessi stimoli al recupero delle perdite. Esse sono soggette ad un regime meno rigoroso perché le somme di denaro coinvolte sono più modeste. Data la scarsa entità dei premi offerti e il sostegno a cause meritevoli, esse possono essere pubblicizzate in tutta libertà. In particolare possono essere pubblicizzate alla televisione e alla radio mentre la pubblicità teletrasmessa di tutte le scommesse e giochi di sorte è vietata da una serie di controlli di legge e dai codici pubblicitari delle autorità radiotelevisive».

102. Se i singoli Stati membri devono autorizzare lotterie legittimamente ed adeguatamente organizzate in tutti gli altri Stati membri, essi perdono la possibilità di controllare il numero delle lotterie bandite, il numero delle estrazioni e l'entità delle giocate autorizzate. L'offerta negli Stati membri verrebbe effettivamente determinata dall'offerta globale in tutti gli Stati membri.

103. La Commissione ha altresì osservato in udienza che verosimilmente deve esservi la possibilità per i singoli Stati membri di limitare l'offerta mediante un sistema di concessioni non discriminatorio.

obblighi per gli Stati membri di autorizzare un determinato numero di lotterie. In altre parole, non è possibile dedurre in forza del Trattato criteri per la determinazione dell'entità dell'offerta autorizzata di una certa forma di gioco.

104. Questo punto di vista dimostra la difficoltà di aprire i mercati nazionali alle prestazioni di servizi stranieri mediante l'applicazione diretta delle norme del Trattato sui servizi.

Non mi pare possibile interpretare le norme del Trattato sui servizi — e tanto meno quelle sul diritto di stabilimento — nel senso che ostano obiettivamente a che gli Stati membri vietino talune forme di giochi.

Accettando che gli Stati membri possono limitare l'offerta, l'entità di quest'ultima dev'essere stabilita dagli Stati membri, le cui decisioni rifletteranno talune scelte che saranno essenzialmente determinate dal contesto socioculturale sussistente in detti Stati³⁸.

Non si può pertanto dedurre dal Trattato un obbligo degli Stati membri di istituire un sistema di concessioni in un settore in cui ritengono che la forma di gioco di cui trattasi vada vietata.

È invece indubbiamente possibile esigere in forza del Trattato, come già osservato, che gli Stati membri, qualora autorizzino un'offerta limitata di una certa forma di giochi, lo facciano in modo non discriminatorio.

105. In sintesi, non ritengo che in forza delle norme del Trattato sui servizi e in mancanza di armonizzazione a livello comunitario sia possibile trovare una soluzione intermedia fra ammettere che gli Stati membri possono limitare l'offerta in modo non discriminatorio, ivi compreso vietando o limitando servizi forniti dalle imprese di lotterie straniere, e l'accettazione totale del diritto delle lotterie straniere di fornire i loro servizi qualora siano tenute a fornire talune garanzie nel loro paese di origine.

Mi pare invece escluso che sia possibile dedurre dalle norme del Trattato sui servizi

38 — V. sentenza 16 dicembre 1992, causa C-169/91, Council of the City of Stoke-on-Trent (Racc. pag. I-6635, punto 11).

106. Ammettendo pertanto che gli Stati membri debbano poter disciplinare l'offerta di giochi e più in particolare di lotterie si deve altresì ammettere che la limitazione dei servizi di imprese straniere costituisce un mezzo necessario e proporzionato.

Se le restrizioni siano necessarie per salvaguardare la possibilità degli Stati membri di emanare norme sulla devoluzione degli utili delle lotterie

107. L'ultimo motivo addotto dagli Stati membri, cioè la possibilità di garantire che gli utili delle lotterie vengano devoluti a scopi di utilità generale o pubblica, è altresì rilevante per giustificare l'ammissione della possibilità che gli Stati membri limitino le prestazioni di servizi di lotterie straniere.

108. È senz'altro storicamente corretto e tuttora valido sostenere che l'autorizzazione dei giochi è sostanzialmente fondata sul fatto che gli utili di queste imprese possono essere utilizzati per «buone» cause.

109. Vi sono oggi certamente taluni motivi di scetticismo in ordine alle motivazioni su cui è fondata la disciplina del mercato dei giochi da parte degli Stati membri. Come è

già stato osservato in precedenza, l'avversione ai giochi in quanto tali e l'intento di limitare il rischio di esagerazioni nel gioco da parte dei cittadini sono passati in secondo piano, per lo meno in una serie di Stati membri, in considerazione della possibilità di sfruttare la passione del gioco della popolazione come fonte di entrate per l'erario (sia mediante incameramento diretto degli utili da parte dell'erario sia mediante una loro forte tassazione) ovvero per scopi di interesse pubblico. La liberalizzazione dei mercati dei giochi in diversi Stati membri e l'accettazione della pubblicità sovente aggressiva in questo settore costituiscono indizi di questo sviluppo.

110. Ma anche in tal caso rimane il fatto che i proventi sono utilizzati per scopi non commerciali. Che gli utili vadano all'erario o a scopi di utilità pubblica è a mio parere irrilevante. Se detti proventi vengono utilizzati per finalità di interesse pubblico, è per lo meno possibile sgravare in una certa misura il bilancio pubblico dalle spese sostenute a tal fine.

111. Vi è una serie di fattori rilevanti in tale contesto.

È verosimilmente esatto, come è stato osservato in diverse osservazioni, che chi decide di

partecipare ad una lotteria lo fa in certa misura perché gli utili sono destinati ad uno scopo che ritiene particolarmente meritevole. Si può però tuttavia altresì ritenere, stando alle informazioni disponibili, che per quel che riguarda le grandi lotterie la destinazione degli utili abbia una rilevanza limitata per quel che riguarda la decisione di parteciparvi. Sembra scontato che il fattore decisivo è costituito dall'entità dei premi ³⁹.

112. È pertanto ragionevole supporre — come del resto è stato sostenuto da diversi Stati membri — che l'apertura dei mercati nazionali condurrà verosimilmente ad un'intensa concorrenza fra le grandi lotterie per le quote di mercato in tutta la Comunità.

Uno sviluppo non improbabile sarebbe che le lotterie più grandi all'inizio — cioè quelle che oggi hanno un grande mercato interno — riusciranno ad estromettere dal mercato non solo le piccole lotterie locali (che si trovano in una situazione difficile sin dall'ini-

zio), ma anche le lotterie nazionali dei piccoli Stati membri ⁴⁰.

113. Come ho già osservato, la concorrenza si svolgerà verosimilmente anche sull'entità dei premi. Essi dipendono fondamentalmente dal volume di affari e dai costi di gestione nonché dalla quota di utili destinata ad essere devoluta a scopi di interesse pubblico o generale. Un rilevante parametro della concorrenza sarà pertanto costituito dall'entità della quota che può essere utilizzata per il monte premi e di quella destinata a scopi di interesse pubblico generale. Le lotterie che fruiscono della percentuale più elevata destinata alla massa premi otterranno un vantaggio concorrenziale. Mi sembra che debba essere possibile per gli Stati membri opporsi a una forma del genere di concorrenza su questo mercato del tutto particolare.

114. È altresì indubbiamente importante per gli Stati membri poter evitare una libera

40 — Nella relazione della Commissione, volume I, pag. 18, si osserva:

«Le attività transfrontaliere costituiscono un fenomeno derivante dal mercato. Gli agenti di talune lotterie a classi sono i promotori più attivi di giochi transfrontalieri illegali. Campagne di vendita per posta sono state organizzate in tutti i dodici Stati membri. I piccoli mercati per le lotterie, con i premi relativamente più ridotti, sono chiaramente i più vulnerabili.
(...)

Gli ingenti premi della Klassenlotterie tedesca sono particolarmente attraenti per i consumatori che di solito giocano nelle lotterie nazionali minori, che offrono primi premi più ridotti. Dal grafico nella figura 8 risulta la particolare vulnerabilità della Danimarca, del Belgio e dei Paesi Bassi.
(...)

Le attività di gioco transfrontaliere, la cui comodità dipende dalla vicinanza di uno Stato membro limitrofo o da analogie linguistiche e culturali, hanno natura osmotica. I giochi transfrontalieri di natura osmotica hanno più probabilità di successo qualora vi sia una sproporzione nelle dimensioni della popolazione e pertanto quando grandi lotterie con premi ingenti vengono bandite nelle vicinanze di lotterie o giochi del lotto nazionali e di ridotte dimensioni».

39 — Nella relazione della Commissione, *Gambling in the Single Market*, volume I, pag. 44, si trovano le seguenti considerazioni: «Il principale interesse dei giocatori è costituito dalla partecipazione ad un gioco attraente. Il fascino di un gioco si riflette nell'entità dei premi, nelle possibilità di vincita e nell'assenza o esiguità di tributi sulle vincite. Qualora una lotteria straniera risulti più attraente di un gioco nazionale, taluni giocatori vi prenderanno parte ordinando biglietti per posta ovvero traversando la frontiera per acquistarli presso un agente all'estero. La vendita per corrispondenza è particolarmente proficua nel caso delle lotterie a classi perché le scadenze per l'accettazione dei biglietti possono essere a molte settimane di distanza».

concorrenza fra lotterie che avrebbe come principale risultato pratico che l'erario o le finalità di interesse generale dei diversi Stati concorrerebbero per aggiudicarsi il denaro che i cittadini europei spendono nelle lotterie.

Non si può pertanto affatto escludere che una delle possibili conseguenze dell'apertura dei mercati nazionali possa essere che le grandi lotterie tedesche si appropriino di quote di mercato dominanti in modo da privare di redditività le lotterie nazionali minori dei paesi vicini. Ciò significherebbe che i mezzi sino ad allora destinati a finalità di interesse pubblico in questi paesi verrebbero versati all'erario dei Länder tedeschi che gestiscono dette lotterie.

115. La Commissione contesta l'importanza di queste considerazioni nell'ambito dell'applicazione di uno dei principi fondamentali del Trattato, che costituisce una delle colonne portanti dell'istituzione di un mercato interno.

Questa tesi trova riscontro nella giurisprudenza della Corte secondo la quale considerazioni di indole economica non possono

giustificare eccezioni alle norme del Trattato sulla libera prestazioni dei servizi ⁴¹.

116. Forse potrebbe altresì sembrare contraddittorio, prima facie, che detti «scopi di natura economica» debbano poter giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi.

Da un esame più approfondito risulta però a mio parere che dette considerazioni possono essere rilevanti in un contesto come quello di specie. Non si tratta di scopi di natura economica nel senso in cui questa nozione è stata utilizzata nella giurisprudenza della Corte.

117. Il Trattato è fondato sul principio che il commercio di beni economici può essere tassato nello Stato di consumo (v. in proposito, art. 95 del Trattato).

La Commissione si è richiamata in udienza al fatto che uno Stato membro non può vietare la vendita di tabacco e alcolici di altri Stati membri qualora dette vendite siano autorizzate nello Stato interessato. Ciò è ovviamente

41 — V., ad esempio, sentenza 26 aprile 1988, causa 352/85, *Bond van Adverteerders* (Racc. pag. 2085), in cui la Corte ha dichiarato: «Si deve rilevare che scopi di natura economica come quello di attribuire interamente ad una fondazione nazionale di diritto pubblico i proventi derivanti dai messaggi pubblicitari destinati specialmente al pubblico dello Stato considerato non possono costituire motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 56 del Trattato» (punto 34).

esatto. Ma nulla toglie al fatto che gli Stati possono tassare i beni importati allo stesso modo dei prodotti nazionali.

Non mi pare irragionevole ritenere che anche per le lotterie si tratti di una forma di tassazione. Se la Commissione ha ragione nel sostenere che dal Trattato risulta un obbligo per gli Stati membri di aprire i loro mercati alle lotterie straniere, l'«imposta» sui biglietti delle lotterie — cioè la parte del biglietto di lotteria destinata all'erario (oppure utilizzata per finalità di interesse pubblico) — viene pagata allo «Stato di produzione» e non allo «Stato di consumo».

118. Questo modo di vedere le cose non è irragionevole come risulta dalle informazioni forniteci sul sistema istituito dal governo lussemburghese nei confronti di due imprese di lotto tedesche, grazie al quale queste ultime sono state autorizzate a svolgere la loro attività nel Lussemburgo in contropartita del versamento allo Stato lussemburghese di una certa percentuale degli utili ricavati nel Lussemburgo.

119. La tesi secondo cui queste considerazioni possono in determinati casi giustificare restrizioni ai servizi transfrontalieri trova a mio parere altresì sostegno nella sentenza della Corte 28 gennaio 1992 nella causa Bachmann, in cui essa ha dichiarato che le gravi restrizioni alla libera circolazione dei

lavoratori e dei servizi di cui alla causa principale potevano essere giustificate dall'intento di tutelare il gettito delle imposte statali garantendo la coerenza del regime fiscale ⁴².

120. A mio parere acquista però maggior rilevanza il fatto che nel presente procedimento la Corte si trova confrontata ad un mercato affatto particolare, in cui le norme di tutti gli Stati membri indicano che i meccanismi generali di mercato non possono e non devono essere applicati. Stando a quanto ci risulta, nessuno Stato membro ritiene corretto che vi sia in questo settore una libera concorrenza con le conseguenze già illustrate.

121. Si tratterebbe di una concorrenza che non potrebbe non avere profonde conseguenze per una serie di lotterie dalla lunga tradizione e che costituiscono un'essenziale fonte di finanziamento per importanti istituzioni caritatevoli e di pubblico interesse. L'accettazione di questa concorrenza come conseguenza dell'apertura dei mercati impoverirebbe la multiformità dei vari paesi, senza che ciò possa a mio parere essere considerata una conseguenza necessaria dell'istituzione del mercato interno.

42 — Causa C-204/90, Racc. 1992, pag. I-249.

122. È difficile individuare conseguenze dell'apertura dei mercati che siano meritevoli di tutela. Non mi pare che il perseguimento di alcuno degli scopi di cui all'art. 2 del Trattato ne verrebbe in tal modo agevolato.

Per quel che riguarda il secondo punto, la Commissione, come è già stato osservato, ha probabilmente ragione. Non ritengo invece che ciò possa far parte delle finalità che il Trattato deve perseguire. L'incremento nell'entità delle vincite potrebbe aumentare la passione del gioco e comportare una riduzione della percentuale del volume d'affari delle lotterie destinata in quanto profitto a scopi di interesse pubblico o generale.

123. L'adeguata distribuzione delle risorse, che dal punto di vista economico costituisce la giustificazione più rilevante delle norme del Trattato sulla libera prestazione dei servizi, è a mio parere del tutto irrilevante nel settore delle lotterie⁴³.

124. La Commissione effettivamente sottolinea che un'apertura dei mercati implicherebbe che i consumatori avrebbero un maggior numero di possibilità di scelta tra le finalità di interesse generale che intendono sostenere e che detta apertura comporterebbe l'offerta ai consumatori di premi più ingenti. È possibile che la Commissione abbia ragione, a breve termine, per quel che riguarda il primo punto. Ma, come ho già osservato, non è inverosimile che l'apertura dei mercati comporti a lungo termine che una serie di lotterie vengano estromesse dal mercato e che pertanto si verifichi una riduzione delle possibilità di scelta dei consumatori.

125. Si può pertanto a mio parere concludere che non esistono esigenze imprescindibili da tutelare mediante le finalità del Trattato che ostino al fatto che gli Stati membri devono poter continuare a limitare la libera prestazione dei servizi, mentre occorre invece considerare rilevanti i motivi addotti da tutti gli Stati membri avverso l'apertura dei mercati. Questo è un settore in cui vi sono buoni motivi per continuare a rispettare i poteri normativi degli Stati membri finché sarà chiaro che la Comunità non intende avvalersi del proprio potere normativo in materia.

43 — V., in proposito, l'art. 102 A del Trattato CEE come modificato dal Trattato sull'Unione europea, la cui seconda frase dispone: «Gli Stati membri e la Comunità agiscono nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse, conformemente ai principi di cui all'articolo 3 A».

126. Se ne deve altresì concludere, a mio parere, che non è possibile individuare mezzi meno restrittivi, stando a quanto precede, per perseguire le finalità cui sono volte le

attuali restrizioni alla libera prestazione dei servizi ⁴⁴.

grandi lotterie straniere in una situazione in cui grandi lotterie nazionali sono vietate.

127. Ritengo pertanto che le questioni della High Court vanno risolte nel senso che non è emerso alcun elemento in forza delle norme del Trattato sui servizi che osti all'applicazione di normative nazionali che vietano l'importazione di biglietti e pubblicità per

A tale proposito è inconferente che si sia deciso di istituire una grande lotteria nazionale, se non altro perché a mio parere, anche qualora esistessero lotterie del genere, gli Stati membri possono mantenere limitazioni alla libera prestazione dei servizi ⁴⁵.

Conclusione

128. Propongo pertanto alla Corte di risolvere le questioni della High Court nel modo seguente:

«Le norme sull'importazione di biglietti e pubblicità per grandi lotterie rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 59 del Trattato di Roma, che tuttavia non osta al divieto, da parte di tali norme, di prestazioni di servizi fornite da grandi lotterie straniere qualora detto divieto faccia parte di un divieto generale di organizzare siffatte lotterie».

44 — Il Congresso degli Stati Uniti d'America, fondandosi sulla «commerce clause» contenuta nella Costituzione federale, ha istituito un divieto di principio nei confronti della «libera prestazione dei servizi» fra gli Stati nel settore delle lotterie. La costituzionalità di questa normativa è stata sancita da una sentenza del 1903 pronunciata dalla Corte suprema degli Stati Uniti; v. «The Lottery Case» [Champion/Ames, 186 US 321 (1903)].

45 — Ho riflettuto sull'opportunità di prendere in considerazione l'art. 55, secondo comma, del Trattato nell'ambito dell'interpretazione dell'art. 59 del Trattato nel presente contesto. L'art. 55, unitamente all'art. 66, dispone che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può escludere talune attività dall'applicazione delle disposizioni di quel capo. Nel presente procedimento non sono state fornite informazioni da cui risultino eventuali riflessioni del Consiglio e della Commissione in merito all'applicazione di questa disposizione per escludere le attività di lotteria dalle norme del Trattato sui servizi. È chiaro che occorre comunque tenere presente che questa disposizione non può essere applicata senza che la Commissione abbia sottoposto una proposta in merito. Sono giunto alla conclusione che nel contesto del presente procedimento detta disposizione è irrilevante.