

**Causa C-695/21**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di deposito:**

19 novembre 2021

**Giudice del rinvio:**

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgio)

**Data della decisione di rinvio:**

8 novembre 2021

**Ricorrenti:**

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

**Convenuto:**

Belgische Staat

(omissis)

**NEDERLANDSTALIGE  
RECHTBANKVAN EERSTE  
AANLEG BRUSSEL**

(TRIBUNALE DI PRIMO  
GRADO DI BRUXELLES  
DI LINGUA NEERLANDESE)

(omissis)

(omissis)

**Nella causa tra (omissis)**

**la società BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND** (omissis)

ricorrente,

(omissis)

**avverso:**

il **BELGISCHE STAAT (Stato belga)** (omissis)

convenuto;

(omissis)

**Nella causa tra** (omissis)

**CASINO ADMIRAL ZEELAND BV** (omissis)

ricorrente,

(omissis)

**avverso:**

il **BELGISCHE STAAT (Stato belga)** (omissis)

convenuto;

(omissis)

**Nella causa tra** (omissis)

**la BV SUPERGAME** (omissis)

ricorrente,

(omissis)

**avverso:**

il **BELGISCHE STAAT (Stato belga)** (omissis)

convenuto;

(omissis)

\*\* \*\* \*

(omissis) [Svolgimento del procedimento nazionale]

1. Fatti, antecedenti e domande.

1.1.

(omissis) *La prima ricorrente (omissis)* è gestore di una sala da gioco «*Casino Admiral Sluis*».

(omissis) *La seconda ricorrente (omissis)* è gestore di una sala da gioco «*Casino Admiral Hulst*».

(omissis) *La terza ricorrente (omissis)* è gestore di una sala da gioco «*Casino Admiral Heerle*».

(omissis)

1.2.

Ciascuna delle menzionate sale da gioco è stabilita nei Paesi Bassi.

Dal 3 dicembre 2018 al 25 giugno 2019 sul territorio belga è stata fatta pubblicità per la sala da gioco della prima ricorrente mediante supporti materiali.

La stessa cosa avveniva per le sale da gioco della seconda e della terza ricorrente dal 20 marzo 2019 al 2 aprile 2019.

Con rispettive decisioni della kansspelcommissie (commissione per il gioco d'azzardo, Belgio) dell'11 dicembre 2020, in applicazione dell'articolo 15/3 della Kansspelwet (legge sul gioco d'azzardo) venivano inflitte alla prima ricorrente una sanzione amministrativa di EUR 6.500, alla seconda ricorrente una sanzione di EUR 3.000 e alla terza ricorrente una sanzione di EUR 2.800, sempre a causa di una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2 della Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (legge del 7 maggio 1999 sui giochi d'azzardo, le sale da gioco e la tutela dei giocatori; in prosieguo: la «legge sul gioco d'azzardo»).

1.3.

Con rispettivi ricorsi depositati il 15 gennaio 2021 le ricorrenti si opponevano alle citate decisioni dell'11 dicembre 2020.

(omissis)

Nel merito, esse chiedono in via principale l'annullamento delle decisioni impugnate.

1.4.

(omissis)

[Il convenuto] contesta in via principale la fondatezza dei ricorsi delle ricorrenti.

2. Riunione.

[I procedimenti vengono riuniti] (omissis)

3. Ricevibilità.

[I ricorsi sono ricevibili] (omissis)

4. Nel merito.

4.1.

Con le decisioni impugnate dell'11 dicembre 2020, alle ricorrenti è stata inflitta una sanzione amministrativa dalla commissione per il gioco d'azzardo, un organo del convenuto, in applicazione dell'articolo 15/3 della legge sul gioco d'azzardo, per asserite violazioni dell'articolo 4, paragrafo 2, della legge sul gioco d'azzardo.

Il testo rilevante dell'articolo 4, paragrafo 2, della legge sul gioco d'azzardo è così formulato:

*«È fatto divieto (...) di fare pubblicità per una (...) sala da gioco (...) se l'interessato sa che si tratta dell'esercizio di un gioco d'azzardo o di una sala da gioco non autorizzata in forza della presente legge».*

In altri termini, la citata disposizione introduce un divieto generale – fatta salva l'ignoranza del trasgressore – di fare pubblicità per sale da gioco, con l'unica eccezione delle sale da gioco per cui la commissione per il gioco d'azzardo ha rilasciato un'autorizzazione.

Non si nega di fatto che, nei periodi indicati, le ricorrenti abbiano fatto pubblicità sul territorio belga per le sale da gioco da esse gestite nei Paesi Bassi.

Non è neppure in discussione la circostanza che, riguardo alle citate sale da gioco nei Paesi Bassi, la commissione belga per il gioco d'azzardo non aveva rilasciato alcuna autorizzazione.

È dunque accertata per ciascuna ricorrente una violazione sostanziale dell'articolo 4, paragrafo 2, della legge sul gioco d'azzardo.

Tuttavia le ricorrenti, nel quadro del presente ricorso, fanno valere che il divieto di pubblicità, di cui all'articolo 4, paragrafo 2 della legge sul gioco d'azzardo, sarebbe contrario alla libera circolazione dei servizi, sancita all'articolo 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con la conseguenza che questa disposizione nazionale deve essere disapplicata.

4.2.

È evidente che l'ambito di applicazione territoriale della legge sul gioco d'azzardo è limitato al territorio dello Stato belga.

Da ciò discende non soltanto che il citato divieto di pubblicità vale unicamente sul territorio belga, ma anche che la commissione sul gioco d'azzardo può rilasciare autorizzazioni soltanto per sale da gioco stabilite sul territorio belga.

Inoltre, la legge sul gioco d'azzardo non prevede una possibilità per il gestore di una sala da gioco estera di ottenere dalle autorità del Belgio un'autorizzazione per fare pubblicità in Belgio per questa attività, in deroga al divieto generale vigente.

4.3.

Da quanto sopra discende che per le ricorrenti di fatto non esiste alcuna possibilità di fare pubblicità sul territorio belga per le loro sale da gioco stabilite nei Paesi Bassi.

Da un lato, infatti, le loro sale da gioco non sono stabilite in Belgio, cosicché per la gestione delle stesse non si può ottenere un'autorizzazione della commissione belga sui giochi d'azzardo. Di conseguenza, è escluso che dette sale da gioco rientrino di diritto nella deroga, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, della legge sul gioco d'azzardo, al divieto di pubblicità da essa introdotto.

D'altro lato, secondo il diritto belga non esiste un'autorizzazione per fare pubblicità in Belgio per le sale da gioco stabilite all'estero, che potrebbe essere richiesta dalle ricorrenti.

In altri termini, dal regime nazionale belga discende in senso più generale che in Belgio, in linea di principio, vige un divieto generale di fare pubblicità per le sale da gioco. Le sale che sono stabilite e autorizzate in Belgio beneficiano di diritto di una deroga a tale divieto. Per queste sale in Belgio si può fare pubblicità. Per contro, le sale da gioco stabilite fuori dal Belgio sono e restano comunque soggette al divieto di pubblicità in Belgio – a prescindere, ad esempio, dal fatto di

essere o meno autorizzate nel paese dove sono stabilite. Per siffatte sale non esiste alcuna possibilità di ottenere una deroga al divieto generale di pubblicità.

La questione se siffatto regime nei riguardi degli esercenti di sale da gioco stabilite in Stati membri dell'Unione diversi dal Belgio sia compatibile con il principio della libera circolazione dei servizi è quanto meno una questione legittima, che richiede un ulteriore esame.

4.4.

Non è in discussione che il divieto di pubblicità per le sale da gioco, di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della legge sul gioco d'azzardo, configuri una restrizione alla libera circolazione dei servizi, di cui all'articolo 56 TFUE. Effettivamente un divieto di fare pubblicità sul territorio belga per sale da gioco stabilite in un altro Stato membro configura un ostacolo all'utilizzazione dei servizi offerti di cui trattasi da parte degli abitanti del Belgio, sia in capo ai gestori di dette sale che in capo ai loro potenziali clienti <sup>1</sup>.

Occorre dunque accertare se siffatta restrizione sia giustificata in forza di un motivo imperativo di interesse generale, tenendo conto che al riguardo è necessario che la misura sia idonea a raggiungere l'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto necessario a tale scopo <sup>2</sup>.

Il divieto di pubblicità, di cui all'articolo 4, paragrafo 2 della legge sul gioco d'azzardo del 7 maggio 1999, è stato introdotto dall'articolo 6 della Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (legge del 10 gennaio 2010 recante modifica della normativa sui giochi d'azzardo, Belgio).

Dai lavori preparatori della modifica legislativa in parola emerge che il legislatore belga, a suo dire, mira in generale ad attuare una politica sui giochi d'azzardo con i seguenti obiettivi:

- tutela del giocatore,
- trasparenza finanziaria e controllo sui flussi di denaro,
- controllo del gioco, e
- identificazione degli organizzatori e controllo degli stessi <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> V. tra l'altro la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op

Al riguardo il legislatore belga presuppone evidentemente che nell'uomo è comunque presente l'esigenza di giocare. Partendo dal c.d. «concetto di canalizzazione» esso sceglie allora di disciplinare il gioco d'azzardo in modo tale da opporsi all'offerta illegale di giochi d'azzardo e guidare il giocatore verso un'offerta legale autorizzata in misura limitata <sup>4</sup>.

Secondo il legislatore belga, una siffatta limitazione dell'offerta a un numero regolamentato di organizzatori di giochi d'azzardo, con una propria offerta specifica, contribuisce a un contenimento della partecipazione ai giochi d'azzardo, il che a sua volta contribuisce a tutelare i giocatori dall'assuefazione al gioco <sup>5</sup>.

È incontestabile che la tutela del consumatore dagli effetti dannosi dei giochi d'azzardo, tra cui il rischio di assuefazione al gioco, configura un motivo imperativo di interesse generale <sup>6</sup>.

La tesi delle ricorrenti secondo la quale il reale intento del divieto di pubblicità contestato sarebbe unicamente quello di avvantaggiare le finanze pubbliche belghe, attirando i giocatori belgi preferibilmente verso sale da gioco stabilite in Belgio anziché verso sale da gioco estere, non viene concretamente resa plausibile in alcun modo, e tanto meno corroborata da prove. Questa tesi deve senz'altro essere respinta.

4.5.

Resta dunque la questione se il divieto di pubblicità in parola, di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della legge sul gioco d'azzardo, sia proporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.

Dai lavori preparatori della modifica legislativa del 2010 della legge sul gioco d'azzardo, rilevante nella fattispecie, si può desumere che il legislatore ha proceduto alla modifica in parola, in gran misura, con l'intenzione di disciplinare il fenomeno allora in ascesa del gioco d'azzardo mediante Internet. Segnatamente anche riguardo al divieto di pubblicità introdotto, le Note esplicative del relativo

de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (Progetto di legge che modifica la legge del 7 maggio 1999 sui giochi d'azzardo, le sale da gioco e la tutela dei giocatori, del codice delle imposte equiparate alle imposte sul reddito, della legge del 26 giugno 1963 relativa all'incoraggiamento dell'educazione fisica, dello sport e della vita all'aria aperta e al controllo sulle imprese che organizzano scommesse su risultati sportivi, della legge del 19 aprile 2002 per la razionalizzazione del funzionamento e della gestione della lotteria nazionale), *Parl. St.* Camera, 2008-09, n. 1992/001, 4.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> V. sentenze della Corte del 6 marzo 2007, C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica, <http://curia.europa.eu/>; dell'8 settembre 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, <http://curia.europa.eu/>.

progetto di legge rinviano soltanto alla gestione di siti internet e casino online <sup>7</sup>. In questo contesto non vengono esplicitamente menzionate sale da gioco stabilite all'estero.

Ciononostante, si può argomentare che il divieto di pubblicità di cui trattasi contribuisce a limitare l'accesso ai giochi d'azzardo a cui viene esposto il consumatore residente in Belgio. Sebbene formalmente nulla osti a che detto consumatore si rechi in sale da gioco estere e partecipi ai giochi ivi offerti, si può ragionevolmente presumere che l'assenza di pubblicità per dette sale abbia un effetto attenuante sulla loro forza di attrazione.

Il legislatore belga ha chiaramente optato per un sistema di limitazione dell'offerta di giochi d'azzardo, al fine di ridurre la partecipazione a siffatti giochi, con l'intenzione di prevenire un'eccessiva partecipazione e assuefazione al gioco. È evidente che quanto più il (potenziale) consumatore propenso al gioco viene esposto a pubblicità per i giochi d'azzardo, tanto più questo sarà tentato di lasciarsi andare effettivamente a siffatti giochi. In questo senso si può argomentare che una limitazione dell'offerta di pubblicità è idonea a raggiungere l'obiettivo perseguito.

Per contro, si potrebbe anche argomentare che la stessa cosa vale riguardo a un divieto generale di pubblicità che valesse senza eccezioni per tutte le sale da gioco stabilite in Belgio. Infatti, anche una siffatta misura risulterebbe in una limitazione delle tentazioni a cui verrebbe esposto il (potenziale) consumatore propenso al gioco.

In altri termini, si pone dunque la questione sulla natura discriminatoria o meno di un regime normativo nazionale secondo il quale, quand'anche per perseguire un obiettivo perfettamente legittimo, si autorizza una deroga al divieto generale di pubblicità vigente in Belgio per le loro attività a numero limitato e controllato di sale da gioco – esclusivamente nazionali – mentre per tutte le analoghe sale da gioco stabilite in un altro Stato membro è senza distinzione impossibile ottenere siffatta deroga.

<sup>7</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (Progetto di legge che modifica la legge del 7 maggio 1999 sui giochi d'azzardo, le sale da gioco e la tutela dei giocatori, del codice delle imposte equiparate alle imposte sul reddito, della legge del 26 giugno 1963 relativa all'incoraggiamento dell'educazione fisica, dello sport e della vita all'aria aperta e al controllo sulle imprese che organizzano scommesse su risultati sportivi, della legge del 19 aprile 2002 per la razionalizzazione del funzionamento e della gestione della lotteria nazionale), *Parl. St. Camera*, 2008-09, n. 1992/001, 18.



È vero che la disciplina del gioco d'azzardo è un settore nel quale tra gli Stati membri sussistono divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale, per cui, in assenza di armonizzazione comunitaria in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala dei valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica<sup>8</sup>. Tuttavia è anche ovvio che questa libertà spettante agli Stati membri non si estende al punto da autorizzarli ad intervenire in modo discriminatorio<sup>9</sup>.

Il rechtbank considera la risposta a questa questione circa il modo in cui debba essere interpretato l'articolo 56 TFUE indispensabile per potersi pronunciare sui presenti ricorsi. Infatti, qualora il regime nazionale sul divieto di pubblicità risultasse discriminatorio, esso non può essere applicato per infliggere alle ricorrenti le sanzioni amministrative contestate.

Atteso che avverso l'emananda sentenza di questo rechtbank è ancora possibile il ricorso per cassazione<sup>10</sup>, il rechtbank non è considerato un organo giudicante in ultimo grado, come previsto all'articolo 267, terzo comma, TFUE.

Ciononostante, nelle circostanze del caso di specie, il rechtbank ritiene opportuno, prima di pronunciarsi nel merito, in applicazione dell'articolo 267, secondo comma, TFUE, presentare alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale di seguito formulata, vertente sull'interpretazione dell'articolo 56, primo comma, TFUE.

**PER QUESTI MOTIVI,**

**IL RECHTBANK,**

(omissis)

Che si pronuncia in ultimo grado (omissis) [Irrilevante per la risposta alla questione]

Presenta alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

<sup>8</sup> V., tra l'altro, sentenze della Corte dell'8 luglio 2010, C-447/08, C-448/08, ECLI:EU:C:2010:415, Sjöberg, <http://curia.europa.eu/>; dell'8 settembre 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

<sup>9</sup> V., tra l'altro, sentenze del 22 giugno 2017, C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, Unibet International, <http://curia.europa.eu/>; del 4 febbraio 2016, C-336/14, ECLI:EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

<sup>10</sup> Articolo 15/7, paragrafo 3, della legge sul gioco d'azzardo del 7 maggio 1999.

*«Se l'articolo 56, primo comma, TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che un regime normativo nazionale di uno Stato membro autorizzi, per gli esercenti di un limitato e controllato numero di sale da gioco autorizzate sul suo territorio, una deroga ad un divieto di ordine generale vigente per siffatte sale, senza tuttavia contemporaneamente prevedere una possibilità, per i gestori di sale da gioco stabilite in altri Stati membri, di ottenere sul suo territorio una siffatta deroga a detto divieto a favore delle sale da gioco di cui trattasi».*

[Formula conclusiva e firme] (omissis)

DOCUMENTO DI LAVORO