



[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2023:144

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

2 marzo 2023 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione di servizi – Articolo 56 TFUE – Restrizioni alla libera prestazione di servizi – Giochi d’azzardo – Normativa di uno Stato membro che prevede un divieto generale per le sale da gioco di fare pubblicità – Deroga di pieno diritto a tale divieto per le sale da gioco munite di una licenza di esercizio rilasciata dalle autorità dello Stato membro di cui trattasi – Mancanza di una possibilità di deroga per le sale da gioco situate in un altro Stato membro»

Nella causa C-695/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua neerlandese, Belgio), con decisione dell’8 novembre 2021, pervenuta in cancelleria il 19 novembre 2021, nel procedimento

Recreatieprojecten Zeeland BV,

Casino Admiral Zeeland BV,

Supergame BV

contro

Belgische Staat,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da F. Biltgen (relatore), facente funzione di presidente di sezione, N. Wahl e J. Passer, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 16 novembre 2022,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Recreatieprojecten Zeeland BV, la Casino Admiral Zeeland BV e la Supergame BV, da T. Bauwens e J. Bocken, advocaten;
- per il governo belga, da M. Jacobs, C. Pochet e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite da J. De fauw, G. Ryelandt, M. Ryś, R. Verbeke e P. Vlaemminck, advocaten;
- per il governo ceco, da O. Serdula, M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti;
- per il governo portoghese, da P. Barros da Costa, C. Chambel Alves, P. de Sousa Inês e S. Veiga, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, da H. Leppo, in qualità di agente;
- per il governo norvegese, da K. Hallsjø Aarvik, F. Bergsjø, S. Hammersvik e K. Moe Winther, in qualità di agenti,
- per la Commissione europea, da L. Armati, P.-J. Loewenthal e M. Mataija, in qualità di agenti;

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 56 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che contrappone la Recreatieprojecten Zeeland BV, la Casino Admiral Zeeland BV e la Supergame BV, che sono tre gestori di sale da gioco stabilite nei Paesi Bassi, al Belgische Staat (Stato belga) in merito a sanzioni pecuniarie loro inflitte dalla Kansspelcommissie (commissione per i giochi d'azzardo, Belgio) per aver pubblicizzato nel territorio belga le loro sale da gioco.

Contesto normativo belga

3 L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della Wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (legge sui giochi d'azzardo, le scommesse, le sale da gioco e la tutela dei giocatori), del 7 maggio 1999 (*Belgisch Staatsblad*, 30 dicembre 1999, pag. 50040; in prosieguo: la «legge sui giochi d'azzardo»), nella versione risultante dalla Wet tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (legge recante modifica della normativa relativa ai giochi d'azzardo), del 10 gennaio 2010 (*Belgisch Staatsblad*, 1° febbraio 2010, pag. 4309) prevede quanto segue:

«§ 1. È fatto divieto a chiunque di gestire (...) una sala da giochi, in qualsiasi forma, in qualsiasi luogo e in qualsiasi maniera diretta o indiretta, senza licenza previamente rilasciata dalla commissione per i giochi d'azzardo conformemente alla presente legge e fatte salve le eccezioni previste dalla legge.

§ 2. È fatto divieto a chiunque (...) di pubblicizzare (...) una sala da gioco (...) quando l'interessato è a conoscenza che si tratta della gestione (...) di una sala da gioco non autorizzata in forza della presente legge».

4 La relazione esplicativa del disegno di legge all'origine della legge recante modifica della normativa relativa ai giochi d'azzardo, del 10 gennaio 2010, conteneva il seguente passaggio:

«Gli obiettivi della politica belga in materia di giochi d'azzardo sono incentrati sulla tutela del giocatore, la trasparenza finanziaria e il controllo dei flussi di denaro, il controllo del gioco e l'identificazione e il controllo degli organizzatori.

La disciplina dei giochi d'azzardo è basata sull'“idea di canalizzazione”. Per soddisfare il bisogno manifesto di gioco nelle persone, l'offerta illegale è combattuta mediante l'autorizzazione di un'offerta di giochi legali “limitata”.

(...) Limitando l'offerta legale, si risponde ad uno dei pilastri di tale politica, vale a dire la tutela del giocatore contro la dipendenza dal gioco».

5 L'articolo 15/3, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo, nella versione risultante dalla *Wet tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij* (legge recante modifica della legge del 7 maggio 1999 sui giochi di azzardo, le scommesse, le sale da gioco e la tutela dei giocatori, e che inserisce l'articolo 37/1 nella legge del 19 aprile 2002 relativa alla razionalizzazione del funzionamento e della gestione della Lotteria nazionale), del 7 maggio 2019 (*Belgisch Staatsblad*, 15 maggio 2019, pag. 46589), prevede quanto segue:

«Fatte salve le misure di cui all'articolo 15/2, la commissione [per i giochi d'azzardo], in caso di violazione [dell'articolo] 4 (...) infligge agli autori una sanzione amministrativa pecuniaria».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

6 La *Recreatieprojecten Zeeland*, la *Casino Admiral Zeeland* e la *Supergame* hanno pubblicizzato in Belgio, tra il 3 dicembre 2018 e il 25 giugno 2019 per la prima, e tra il 20 marzo e il 2 aprile 2019 per le altre, le rispettive sale da gioco situate nei Paesi Bassi, nei pressi della frontiera belga, mediante comunicazione su supporti fisici.

7 L'11 dicembre 2020, la commissione per i giochi d'azzardo ha inflitto, conformemente all'articolo 15/3 della legge sui giochi d'azzardo, nella versione risultante dalla legge del 7 maggio 2019, una sanzione amministrativa pecuniaria a ciascuna delle ricorrenti nel procedimento principale per violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, della suddetta legge, che vieta la pubblicità per le sale da gioco prive di licenza rilasciata dalla summenzionata commissione.

8 Le ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorso avverso tali sanzioni pecuniarie dinanzi al giudice del rinvio, facendo valere che tale divieto di pubblicità è contrario alla libera prestazione dei servizi, quale garantita dall'articolo 56 TFUE.

9 Il giudice del rinvio rileva, da un lato, che la commissione per i giochi d'azzardo non può concedere licenze di esercizio a sale da gioco situate al di fuori del territorio belga. Dall'altro, il diritto belga non prevedrebbe la possibilità per gestori di sale, quali le ricorrenti nel procedimento principale, di essere autorizzati a pubblicizzare in Belgio le proprie sale da gioco situate in un altro

Stato membro. Per il resto, in Belgio esisterebbe un divieto generale di pubblicizzare sale da gioco. Tuttavia, le sale da gioco stabilite in Belgio e ivi munite di una licenza di esercizio beneficerebbero di pieno diritto di un'eccezione a siffatto divieto. Pertanto, tali sale potrebbero essere effettivamente pubblicizzate in Belgio. Per contro, le sale da gioco stabilite in un altro Stato membro sarebbero e resterebbero in ogni caso soggette al divieto di pubblicità in Belgio.

10 Tale giudice si chiede se una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale abbia carattere discriminatorio, dal momento che, anche se tale normativa persegue un obiettivo legittimo come la prevenzione di un comportamento di gioco eccessivo e la dipendenza dal gioco, una deroga al divieto generale di pubblicità in Belgio è concessa ad un numero limitato e controllato di sale da gioco – esclusivamente nazionali – in merito alle loro attività, mentre invece tutte le sale da gioco simili stabilite in un altro Stato membro si trovano indistintamente nell'impossibilità di ottenere una siffatta deroga.

11 Ciò premesso, il *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua neerlandese, Belgio) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«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 per queste ultime una medesima deroga a detto divieto sul suo territorio».

Sulla questione pregiudiziale

12 Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56, primo comma, TFUE debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa di uno Stato membro che conceda ai gestori di un numero limitato e controllato di sale da gioco situate nel territorio di tale Stato membro una deroga di pieno diritto al divieto di pubblicità generalmente applicabile a tali sale, senza prevedere la possibilità per i gestori di sale da gioco situate in un altro Stato membro di ottenere una deroga per lo stesso scopo.

13 Al fine di rispondere a tale questione, occorre ricordare anzitutto che l'articolo 56 TFUE impone l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi. Peraltro, della libertà di prestazione di servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi (sentenze dell'8 settembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punto 51, nonché del 3 dicembre 2020, *BONVER WIN*, C-311/19, EU:C:2020:981, punto 18).

14 La disciplina dei giochi d'azzardo rientra poi nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione dell'Unione europea in materia, spetta ad ogni Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala dei valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica (sentenza dell'8 settembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punto 57 nonché giurisprudenza ivi citata).

15 Peraltro, è pacifico che, nel quadro di una legislazione compatibile con il Trattato FUE, la scelta delle modalità di organizzazione e di controllo delle attività di gestione e di pratica dei giochi d'azzardo o dei giochi a soldi incombe alle autorità nazionali nell'ambito del loro potere discrezionale (sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

16 Infine, la Corte ha precisato che, in materia di giochi d'azzardo, occorre in linea di principio esaminare, in particolare, separatamente per ciascuna delle restrizioni imposte da una normativa nazionale se essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo o degli obiettivi invocati dallo Stato membro interessato e se essa non ecceda quanto necessario per raggiungerli (sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

17 Nel caso di specie, è pacifico che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale preveda il divieto, senza possibilità di deroga, per le sale da gioco d'azzardo prive di una licenza di esercizio rilasciata dalla commissione per i giochi d'azzardo, di fare pubblicità in Belgio. Orbene, dal momento che tale commissione può rilasciare una siffatta licenza unicamente alle sale da gioco situate in Belgio, detta normativa nazionale ha l'effetto di vietare la pubblicità in tale Stato membro di tutte le sale da gioco situate negli altri Stati membri.

18 A tale riguardo, nel settore della pubblicità dei giochi d'azzardo, la Corte ha già dichiarato che una normativa nazionale che ha l'effetto di vietare la promozione in uno Stato membro dei giochi d'azzardo organizzati lecitamente in altri Stati membri costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi (sentenza del 12 luglio 2012, *HIT e HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 17 nonché giurisprudenza ivi citata).

19 Pertanto, nel caso di specie, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale costituisce una restrizione di tal genere.

20 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che la libera prestazione dei servizi implica l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore a causa della sua nazionalità o della circostanza che egli sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere eseguita (sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 35).

21 Nel caso di specie, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale limita la possibilità per una sala da gioco di fare pubblicità in Belgio alle sole sale situate nel territorio belga e che beneficiano a tal fine di una licenza di esercizio comportante un'autorizzazione di pieno diritto di fare pubblicità.

22 A tal proposito, risulta da una giurisprudenza consolidata che un regime di concessioni e di autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali entro limiti idonei ad evitarne un utilizzo arbitrario (sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C- 3/17, EU:C:2018:130, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

23 Sebbene sia pacifico, nel caso di specie, che il rilascio di una licenza per la gestione di una sala da gioco nel territorio belga avvenga sulla base di criteri oggettivi e noti in anticipo, resta il fatto che, secondo le indicazioni fornite dal giudice del rinvio – che spetta a quest'ultimo verificare –, la restrizione di cui trattasi nel procedimento principale, vale a dire l'impossibilità totale, per una sala da gioco d'azzardo situata in un altro Stato membro, di ottenere un'autorizzazione per fare pubblicità in Belgio deriva essenzialmente dal fatto che tale sala è

stabilita al di fuori del territorio belga. Ne consegue che una restrizione di tale natura è discriminatoria.

24 Orbene, sebbene una restrizione avente carattere discriminatorio possa eventualmente essere giustificata da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, previsti all'articolo 52 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 39 e giurisprudenza ivi citata), essa non può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2009, *Commissione/Spagna*, C-153/08, EU:C:2009:618, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

25 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che gli obiettivi della politica belga in materia di giochi d'azzardo sono incentrati sulla tutela del giocatore, la trasparenza finanziaria e il controllo dei flussi di denaro, il controllo del gioco nonché l'identificazione e il controllo degli organizzatori. Risulta peraltro dalle osservazioni scritte e orali del governo belga che tale politica è giustificata anche da obiettivi relativi alla tutela dei consumatori nonché alla lotta contro la frode e le attività illecite di giochi d'azzardo.

26 A tal riguardo, anzitutto, gli obiettivi così indicati, in quanto rientrano tra motivi imperativi di interesse generale, non possono essere invocati, come ricordato al punto 24 della presente sentenza, per giustificare una restrizione alla libera prestazione di servizi avente carattere discriminatorio.

27 Anche supponendo, poi, che la giustificazione relativa alla tutela dei consumatori miri di fatto a lottare contro la dipendenza dal gioco e che tale lotta rientri nella nozione di «tutela della sanità pubblica», ai sensi dell'articolo 52 TFUE, occorre rilevare che, affinché una restrizione avente carattere discriminatorio, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, possa essere autorizzata, deve essere dimostrato che essa costituisce una condizione indispensabile per raggiungere l'obiettivo perseguito (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

28 Orbene, è palese che una simile restrizione, la quale equivale a riservare ai gestori di sale da gioco situate nel territorio dello Stato membro interessato e munite a tal fine di una licenza di esercizio la possibilità di fare pubblicità in tale Stato membro, eccede i limiti di quanto può essere considerato proporzionato, in quanto esistono misure meno restrittive che consentono di raggiungere gli obiettivi invocati dal governo belga (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 43), quali l'autorizzazione concessa alle sale da gioco situate in un altro Stato membro di fare pubblicità a condizione che le disposizioni di legge adottate e controllate in quest'altro Stato membro apportino garanzie in sostanza equivalenti a quelle delle disposizioni di legge corrispondenti in vigore nello Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2012, *HIT e HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, punto 36).

29 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 56, primo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro che conceda ai gestori di un numero limitato e controllato di sale da gioco situate nel territorio di tale Stato membro una deroga di pieno diritto al divieto di pubblicità generalmente applicabile a dette sale, senza prevedere la possibilità per i gestori di sale da gioco situate in un altro Stato membro di ottenere una deroga allo stesso scopo.

Sulle spese

30 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara:

L'articolo 56, primo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro che conceda ai gestori di un numero limitato e controllato di sale da gioco situate nel territorio di tale Stato membro una deroga di pieno diritto al divieto di pubblicità generalmente applicabile a tali sale, senza prevedere la possibilità per i gestori di sale da gioco situate in un altro Stato membro di ottenere una deroga allo stesso scopo.

Firme

* Lingua processuale: il neerlandese.