

2025/1765

3.9.2025

DECISIONE (UE) 2025/1765 DELLA COMMISSIONE**dell'11 aprile 2025****relativa alla misura di aiuto di Stato SA.53630 (2020/C) — (ex 2019/FC) — Belgio****Presunto aiuto concesso alla società Ladbrokes in relazione alle scommesse virtuali***[notificata con il numero C(2025) 2174]***(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni a norma dei suddetti articoli, e tenuto conto di tali osservazioni,

considerando quanto segue:

1. PROCEDURA

- (1) Con lettera del 1° marzo 2019 i servizi della Commissione hanno ricevuto una denuncia presentata dalle imprese Rocoluc NV e European Amusement Company NV (di seguito denominate rispettivamente «Rocoluc» e «EAC»), società consorelle belghe attive nei settori dei giochi d'azzardo e delle scommesse, e il 23 febbraio 2024 un'altra denuncia da parte della loro società consorella V.D.B. Faculty NV («The Faculty»), anch'essa attiva nel settore dei giochi d'azzardo con una licenza di classe II (tutte e tre le società consorelle denominate anche «denuncianti»).
- (2) I denunciati sostengono che le autorità belghe avrebbero concesso un aiuto di Stato mediante un'autorizzazione ad hoc per la gestione di scommesse virtuali in Belgio alla società belga Ladbrokes (registrata come Derby S.A.), senza che questa abbia corrisposto un'adeguata remunerazione (di seguito la «misura controversa»). Ladbrokes, titolare di una licenza di classe IV, è il marchio (internazionale) con il quale opera la Derby S.A., società belga specializzata in giochi d'azzardo e scommesse e controllata dalla società multinazionale di giochi d'azzardo e scommesse Entain Holdings PLC (di seguito, ai fini della presente decisione, denominati congiuntamente «Ladbrokes»).
- (3) Con lettera del 2 settembre 2020 la Commissione ha comunicato alle autorità belghe la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alla misura controversa (di seguito la «decisione di avvio») ⁽¹⁾.
- (4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni.
- (5) Le autorità belghe hanno presentato osservazioni sulla decisione di avvio il 9 ottobre 2020. Il 18 novembre 2020 Rocoluc ed EAC hanno presentato osservazioni in merito alla decisione di avvio. Il 18 dicembre 2020 la Commissione ha ricevuto le osservazioni di Ladbrokes sulla decisione di avvio. Il 10 febbraio 2021 le autorità belghe hanno trasmesso le proprie osservazioni in merito a quelle formulate da terzi.

⁽¹⁾ Decisione della Commissione, del 2 settembre 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.53630 (2019/FC) — Belgio — Presunto aiuto concesso alla società Ladbrokes in relazione alle scommesse virtuali (GU C 355 del 23.10.2020, pag. 6).

- (6) Il 26 maggio 2021, a seguito dell'annullamento senza salvaguardia degli effetti (con effetto retroattivo dalla data di adozione) del regio decreto del 4 maggio 2018 relativo ai giochi d'azzardo su eventi sportivi virtuali nelle case da gioco fisse di classe IV (di seguito il «regio decreto del 2018») ⁽²⁾, i denuncianti hanno chiesto alla Commissione di adottare una decisione di avvio rettificata per estendere il periodo coperto dal presunto aiuto in causa.
- (7) Il 9 settembre 2021 Ladbrokes ha presentato ulteriori osservazioni.
- (8) Il 28 ottobre 2021 la Commissione ha trasmesso alle autorità belghe le osservazioni dei denuncianti e di Ladbrokes con una richiesta di informazioni, alla quale le autorità belghe hanno risposto il 30 novembre 2021.
- (9) Il 7 febbraio 2022 la Commissione ha inviato una nuova richiesta di informazioni alle autorità belghe, alla quale queste ultime hanno risposto il 9 marzo 2022, il 5 marzo e il 22 aprile 2022.
- (10) Il 23 febbraio 2023 i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro con i denuncianti. Il 9 marzo 2023 la Commissione ha ricevuto dai denuncianti ulteriori osservazioni in merito al carattere selettivo del presunto aiuto. Il 23 febbraio 2024 la Commissione ha ricevuto una comunicazione da parte di The Faculty, una società belga attiva nel settore dei giochi d'azzardo, relativa alla stessa misura controversa.
- (11) L'8 marzo 2024 la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni alle autorità belghe chiedendo, tra l'altro, ulteriori chiarimenti sulla situazione di fatto e di diritto per le scommesse virtuali offline e online a seguito dell'annullamento retroattivo del regio decreto del 2018.
- (12) L'8 marzo 2024 la Commissione ha informato The Faculty di aver registrato le osservazioni trasmesse come informazioni generali di mercato. Il 14 marzo 2024 The Faculty ha inviato un'altra lettera in cui chiedeva di essere qualificata come denunciante formale. Il 20 marzo 2024 la Commissione ha inviato una seconda lettera a The Faculty chiedendo ulteriori informazioni in merito alla denuncia.
- (13) Il 29 aprile 2024 i denuncianti Rocoluc ed EAC hanno presentato una lettera chiedendo alla Commissione di agire ai sensi dell'articolo 265, paragrafo 2, TFUE.
- (14) Il 21 maggio 2024 le autorità belghe hanno risposto alla richiesta di informazioni inviata dalla Commissione l'8 marzo 2024, a seguito di un sollecito del 3 maggio 2024.
- (15) Il 14 giugno 2024 la Commissione ha inviato ulteriori domande alle autorità belghe, alle quali queste ultime hanno risposto il 19 giugno 2024. Il 20 giugno 2024 la Commissione ha chiesto ulteriori chiarimenti mediante posta elettronica, cui le autorità belghe hanno risposto il 28 giugno 2024.
- (16) Il 31 luglio 2024, a seguito delle suddette informazioni ricevute dai denuncianti, dal presunto beneficiario Ladbrokes e dalle autorità belghe, la Commissione ha deciso di estendere la portata della sua indagine approfondita e ha adottato una decisione di avvio supplementare ⁽³⁾ (di seguito la «decisione di avvio supplementare»).
- (17) La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni sulle constatazioni contenute nella decisione di avvio supplementare, che sono state trasmesse il 25 novembre 2024, mentre le autorità belghe non hanno presentato osservazioni.
- (18) Il 12 novembre 2024 i servizi della Commissione hanno chiesto ulteriori informazioni a Ladbrokes e il 22 novembre 2024, il 9 dicembre 2024 e il 21 gennaio 2025 Ladbrokes ha trasmesso, rispettivamente, le proprie osservazioni sulla decisione di avvio supplementare e ulteriori informazioni.

⁽²⁾ *Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV*. Pubblicato nella Gazzetta ufficiale belga il 9 maggio 2018.

⁽³⁾ Aiuto di stato SA.53630 (2019/FC) — Belgio — Presunto aiuto concesso a Ladbrokes in relazione alle scommesse virtuali — Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU, C/2024/6307 23.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj>).

- (19) Il 23 gennaio 2025 la Commissione ha trasmesso alle autorità belghe le osservazioni di terzi sulla decisione di avvio supplementare. Le autorità belghe hanno risposto il 4 febbraio 2025 senza formulare osservazioni.
- (20) Le autorità belghe hanno convenuto in via eccezionale di rinunciare ai diritti derivanti dall'articolo 342 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3 del regolamento n. 1/1958 del Consiglio ⁽⁴⁾ e di far adottare e notificare la decisione in inglese a norma dell'articolo 297 TFUE.

2. DESCRIZIONE DELLA MISURA CONTROVERSA

2.1. Oggetto della denuncia

- (21) I denuncianti contestano un trattamento preferenziale e un'«autorizzazione esclusiva» che le autorità belghe avrebbero concesso a Ladbrokes per proporre scommesse virtuali online e offline in Belgio (la misura controversa). Secondo i denuncianti, tale «autorizzazione» ha consentito a Ladbrokes di godere (dal 2014) di un diritto esclusivo de facto di gestire scommesse virtuali in Belgio senza corrispondere un'adeguata remunerazione.
- (22) I denuncianti sostengono inoltre che il regio decreto del 4 maggio 2018 e la sentenza del Consiglio di Stato («Conseil d'État», che è la Corte suprema amministrativa belga) del 7 maggio 2021 conferiscono a Ladbrokes un vantaggio che costituisce un aiuto di Stato illegale da parte dello Stato belga, in quanto tollera le attività di scommesse virtuali di Ladbrokes mentre tali attività sarebbero illegali ai sensi del diritto belga.
- (23) Prima di descrivere il quadro giuridico per le scommesse virtuali e la sua evoluzione in Belgio, si affronta innanzitutto il più ampio contesto del quadro giuridico per il settore dei giochi d'azzardo.

2.2. Quadro giuridico in materia di giochi d'azzardo in Belgio

- (24) I giochi d'azzardo («jeux d'hasard») costituiscono un concetto ampio che comprende sia il gioco che le scommesse («paris»).
- (25) Il settore dei giochi d'azzardo in Belgio è stato disciplinato e organizzato dalla legge del 7 maggio 1999 su giochi d'azzardo, scommesse, case da gioco e tutela dei giocatori ⁽⁵⁾, modificata da una legge del 10 gennaio 2010 ⁽⁶⁾ (di seguito la «legge sui giochi d'azzardo»). Inoltre numerosi atti di esecuzione, i regi decreti (ad oggi più di 100), attuano le disposizioni della legge sui giochi d'azzardo.
- (26) In Belgio, a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, della legge sui giochi d'azzardo, i giochi d'azzardo sono vietati, a meno che non sia concessa una licenza di esercizio o sia prevista un'eccezione all'obbligo di licenza. La commissione per i giochi d'azzardo concede diversi tipi di licenze per la gestione di giochi d'azzardo.

2.2.1. Definizioni di «giochi d'azzardo» in Belgio

- (27) Le attività che comportano «giochi d'azzardo automatici» sono definite come segue: «qualsiasi gioco o scommessa, in cui è impegnata una posta di qualsiasi tipo, che comporta la perdita di tale posta da parte di almeno uno dei giocatori o degli scommettitori, oppure un profitto di qualsiasi tipo per almeno uno dei giocatori, degli scommettitori o degli organizzatori del gioco o della scommessa e in cui il caso costituisce un elemento anche accessorio per lo svolgimento del gioco, la designazione del vincitore o la determinazione dell'entità della vincita» ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Regolamento n. 1 del Consiglio, del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (GU L 17 del 6.10.1958, pag. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

⁽⁵⁾ Legge del 7 maggio 1999 su giochi d'azzardo, scommesse, case da gioco e tutela dei giocatori (*Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs*). Pubblicata nella Gazzetta ufficiale belga il 30 dicembre 1999.

⁽⁶⁾ Legge del 10 gennaio 2010 che modifica la legge del 7 maggio 1999 per quanto riguarda la commissione per i giochi d'azzardo (*Loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard*). Pubblicata nella Gazzetta ufficiale belga il 1° febbraio 2010.

⁽⁷⁾ <https://www.commissiondesjeuxdehasard.be/en/node/409>.

- (28) La definizione di giochi d'azzardo (*jeux d'hasard*) comprende un'ampia gamma di attività. In altre parole, nei giochi d'azzardo il giocatore scommette sull'esito di un gioco o di un evento che ha un risultato incerto e determinato in modo casuale che dipende dalle probabilità (ad esempio le slot machine). I giochi d'azzardo costituiscono un sottoinsieme specifico dei giochi il cui risultato è determinato in tutto o in parte dal caso. Questi giochi non richiedono abilità e comportano un risultato casuale (ad esempio, tirare i dadi, pescare carte oppure girare una ruota).
- (29) Le scommesse, invece, possono essere considerate come una categoria di giochi d'azzardo che consiste nel prevedere l'esito di un evento futuro e reale sulla base di determinati criteri (ad esempio, scommettere sul risultato di una partita di calcio sulla base della forza relativa delle squadre). A differenza dei giochi d'azzardo, le scommesse possono includere una componente di abilità, in quanto si basano sulla conoscenza e sull'analisi dell'evento su cui si scommette.

	Giochi d'azzardo	Scommesse
Definizione	Giochi il cui esito è determinato dal caso.	Previsioni di risultati di eventi puntando denaro.
Fattori che determinano gli esiti	Esito puramente o prevalentemente casuale.	Esito influenzato prevalentemente dal caso, ma può comportare abilità.
Esempi	Roulette, slot machine, lotterie.	Scommesse sportive, corse ippiche, scommesse a quota fissa.
Regolamentazione	Rigorosamente regolamentati come giochi d'azzardo.	Regolamentate come forma di gioco d'azzardo, che richiede una licenza per le scommesse.

- (30) Per quanto riguarda le scommesse virtuali, il quadro giuridico belga si è evoluto. In primo luogo, nel corso del tempo il quadro normativo e legislativo ha subito modifiche, introdotte in particolare dal regio decreto del 2018. Ne sono derivati contenziosi dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, che hanno portato a sospensioni e annullamenti del regio decreto del 2018, nonché delle note di inquadramento della commissione per i giochi d'azzardo del 2012 e del 2015 (cfr. considerando 59). In secondo luogo, l'approccio della commissione per i giochi d'azzardo si è evoluto, inserendo le scommesse virtuali nelle categorie delle scommesse o dei giochi d'azzardo automatici. Questa interpretazione evolutiva delle scommesse virtuali in periodi diversi ne riflette la natura complessa nel contesto della normativa belga in materia di giochi d'azzardo. Occorre osservare che in Belgio il dibattito su come definire e qualificare le scommesse virtuali è ancora in corso.

2.2.2. Licenze per giochi d'azzardo e scommesse

- (31) La legge sui giochi d'azzardo prevede un numero limitato di tipi di licenze che consentono la gestione di determinati giochi d'azzardo e case da gioco stabiliti per legge. Ai sensi dell'articolo 25 della legge sui giochi d'azzardo («Capo III — Licenze») esistono nove categorie di licenze (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 e G2) e licenze supplementari (A+, B+, C+ e F+).
- (32) In Belgio esistono quattro classi di case da gioco:
- classe I: per i casinò. Un casinò è una casa da gioco in cui è autorizzata la gestione di giochi d'azzardo, automatici o meno. Sul territorio belga sono autorizzati solo nove casinò. La legge sui giochi d'azzardo elenca i territori dei comuni/delle città in cui può essere gestito un casinò. L'operatore di un casinò deve essere titolare di una licenza di classe A;
 - classe II: per le sale da gioco. Le sale da gioco sono esercizi che gestiscono esclusivamente giochi d'azzardo autorizzati dal Re del Belgio. Le norme di gestione dei giochi d'azzardo automatici che possono essere proposti nelle case da gioco di classe II sono stabilite da un regio decreto dell'8 aprile 2003. Un operatore di sale da gioco deve essere titolare di una licenza di classe B e i giochi d'azzardo automatici possono essere proposti principalmente da esercizi di classe II in possesso di una licenza di classe B;

- iii. classe III: per i locali per il consumo di bevande, che offrono giochi d'azzardo e giochi d'azzardo automatici con puntate ridotte. I locali per il consumo di bevande, come i bar, devono essere in possesso di una licenza di classe C;
- iv. classe IV: per le sale scommesse. Le case da gioco di classe IV sono luoghi in cui gli operatori in possesso di licenza F2 sono autorizzati esclusivamente ad accettare scommesse per conto di un titolare di licenza F1 (l'organizzatore di attività di scommesse). Gli esercizi di classe IV possono anche proporre giochi d'azzardo automatici a determinate condizioni. È vietato accettare scommesse al di fuori di una casa da gioco di classe IV. Esiste tuttavia un numero limitato di eccezioni a tale divieto. Una casa da gioco di classe IV può essere fissa o mobile. Una casa da gioco di classe IV fissa è un esercizio permanente chiaramente delimitato in cui vengono proposte scommesse. Una casa da gioco di classe IV mobile è un esercizio temporaneo, anch'esso chiaramente delimitato, in cui vengono proposte scommesse durante e in occasione di un evento, un gioco sportivo o una competizione sportiva. Le licenze F2 possono essere concesse anche alle edicole, che possono proporre scommesse come attività accessoria. Le scommesse sono proposte principalmente da case da gioco di classe IV e richiedono una licenza F1 o F2 ⁽⁸⁾.

- (33) Il legislatore belga ha istituito un sistema di licenze chiuse. La proposta di giochi d'azzardo e scommesse online richiede una licenza online (licenza A+ per i casinò online, licenza B+ per le sale da gioco online e licenza F1+ per le scommesse online).
- (34) Inoltre una licenza online richiede un collegamento fisico obbligatorio con il territorio belga. Solo gli operatori titolari di una licenza a operare nel mondo reale (e titolari di una licenza principale A, B o F1) possono ottenere una licenza per proporre gli stessi giochi d'azzardo e scommesse online (licenza «supplementare» A+, B+ o F1+ online).

2.2.3. Il ruolo della commissione per i giochi d'azzardo

- (35) La commissione per i giochi d'azzardo ⁽⁹⁾ è stata istituita dalla legge sui giochi d'azzardo del 7 maggio 1999 quale autorità di vigilanza federale nell'ambito del servizio pubblico federale per la giustizia (ex ministero della Giustizia). Il suo compito principale è garantire l'indirizzamento verso il gioco d'azzardo legale, con l'obiettivo primario di tutelare i giocatori. Le principali responsabilità della commissione per i giochi d'azzardo comprendono quanto segue:
- fornire consulenza al governo e al parlamento su tutte le questioni relative alla legge sui giochi d'azzardo;
 - concedere le licenze necessarie per gestire i giochi d'azzardo e le scommesse, nonché garantirne la gestione proattiva;
 - monitorare il rispetto della legge sui giochi d'azzardo ed esercitare il potere sanzionatorio, tra cui l'imposizione di sanzioni amministrative (avvertimento, sospensione o revoca della licenza) e ammende amministrative.

2.3. Quadro giuridico in materia di scommesse virtuali in Belgio

2.3.1. Interpretazione delle scommesse virtuali come «scommesse» da parte della commissione per i giochi d'azzardo

- (36) Le scommesse virtuali sono un gioco d'azzardo che ha preso forma in Belgio dal 2011 in cui i giocatori possono scommettere sull'esito di un evento sportivo fittizio (ad esempio una corsa ippica fittizia) e i risultati sono determinati da un generatore di numeri casuali.
- (37) Le scommesse virtuali combinano le caratteristiche dei giochi d'azzardo automatici e delle scommesse. Sebbene i risultati siano determinati dal caso (giochi d'azzardo), la previsione di tali risultati può anche richiedere un certo grado di abilità (scommesse).
- (38) La legge sui giochi d'azzardo non fornisce una definizione di scommesse virtuali, né prevede pertanto una licenza (speciale) per tali scommesse. È stata la commissione per i giochi d'azzardo a fornire per la prima volta un'interpretazione su come classificare le scommesse virtuali in seguito alla loro comparsa in Belgio nel 2011, ma tale interpretazione è stata successivamente annullata dal Consiglio di Stato ⁽¹⁰⁾ in quanto la commissione per i giochi d'azzardo in tal modo aveva agito *ultra vires*.

⁽⁸⁾ Gli operatori titolari di una licenza F2 possono anche proporre scommesse al di fuori di una casa da gioco giochi di classe IV a determinate condizioni.

⁽⁹⁾ <https://www.gamingcommission.be/en>.

⁽¹⁰⁾ Decisione 245.497 del 19 settembre 2019.

- (39) Il concetto di scommesse virtuali è stato valutato dalla commissione per i giochi d'azzardo in tre «note di inquadramento» o «memoranda» («omkaderingsnota» e «nota») datate 12 gennaio 2012 ⁽¹¹⁾, 17 aprile 2013 ⁽¹²⁾ and 1° luglio 2015 ⁽¹³⁾. Le scommesse virtuali sono state considerate come scommesse su eventi (virtuali) ⁽¹⁴⁾. Inoltre tutti gli obblighi giuridici e normativi applicabili alle scommesse si applicavano anche alle scommesse virtuali (sportive) (ad esempio, obbligo di registrazione a partire da 1 000 EUR, protocollo informatico, ecc.) ⁽¹⁵⁾. Le scommesse virtuali sono state pertanto considerate come «scommesse» il cui esercizio era consentito ai titolari di licenze F1, F2 e F1+. Ne consegue che i titolari di licenze di classe F1 e di classe F1+ erano autorizzati a gestire scommesse virtuali online e offline solo mediante le case da gioco di classe IV.
- (40) Il punto di vista della commissione per i giochi d'azzardo sulle scommesse virtuali offline e online.
- Per quanto riguarda la gestione offline delle scommesse virtuali, il 12 gennaio 2012 la commissione per i giochi d'azzardo ha esaminato, nella sua «nota di inquadramento sulla possibilità di scommettere su eventi virtuali», «se la legge sui giochi d'azzardo modificata o i relativi regolamenti di esecuzione contengano obiezioni giuridiche all'organizzazione di scommesse su eventi (sportivi) virtuali». La commissione per i giochi d'azzardo ha concluso che «l'organizzazione/la proposta di scommesse su eventi (sportivi) virtuali è conforme alle disposizioni della legge sui giochi d'azzardo nella misura in cui tali scommesse sono considerate scommesse su eventi». La commissione per i giochi d'azzardo ha dichiarato, tra l'altro, che «per poter seguire da vicino tale evoluzione — che comporta una redditività supplementare per il settore a titolo di compensazione per gli investimenti resi necessari dalla legge sui giochi d'azzardo, dai relativi decreti attuativi e protocolli tecnici — [...] ogni [titolare di licenza] F1 che intenda organizzare tali scommesse dovrebbe inviare una richiesta preventiva di autorizzazione [„goedkeuring«] a tal fine al segretariato della [commissione per i giochi d'azzardo] [...]».
 - Per quanto riguarda le scommesse virtuali online, nel 2012 la commissione per i giochi d'azzardo ha pubblicato orientamenti in merito mediante il sito web del suo gruppo internet. Per la proposta di scommesse virtuali online era sufficiente una semplice comunicazione alla commissione per i giochi d'azzardo da parte del titolare della licenza di classe F1+.
- (41) Il 1° luglio 2015 la commissione per i giochi d'azzardo ha ribadito, nella sua «nota di inquadramento sulla possibilità di organizzare scommesse su eventi virtuali», che non vi erano obiezioni giuridiche alla proposta di scommesse su eventi virtuali che la commissione per i giochi d'azzardo continuava a considerare alla stregua di scommesse. Il 9 settembre 2015 la commissione per i giochi d'azzardo ha confermato la posizione assunta nella nota di inquadramento del 1° luglio 2015. Ha osservato che le scommesse virtuali sono vantaggiose per gli «operatori» e ha deciso di istituire una sottocommissione con l'obiettivo di «analizzare ulteriormente» la questione delle scommesse virtuali.
- (42) Per quanto riguarda la regolamentazione delle scommesse virtuali online, la sottocommissione ha osservato «innanzitutto che nessuna delle parti si è fundamentalmente opposta all'attuale regolamentazione delle scommesse virtuali online mediante gli orientamenti del gruppo internet in materia, il che consente di limitare ulteriormente la presente consulenza all'attuale regolamentazione delle scommesse offline mediante la nota del 1° luglio 2015». Per quanto riguarda la regolamentazione delle scommesse virtuali offline, la sottocommissione, come considerazione politica, ha raccomandato che le scommesse virtuali offline dovrebbero essere regolamentate mediante un regio decreto come giochi d'azzardo automatici, e non più come scommesse, e ha proposto di sospendere la nota di inquadramento del 1° luglio 2015.

⁽¹¹⁾ «Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen». Le autorità belghe ritengono molto probabile che tale nota di inquadramento fosse stata pubblicata alla pagina seguente: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Tuttavia non è disponibile al pubblico a tale indirizzo, o non lo è più.

⁽¹²⁾ «Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen». Le autorità belghe ritengono molto probabile che tale nota di inquadramento fosse stata pubblicata alla pagina seguente: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Tuttavia non è disponibile al pubblico a tale indirizzo, o non lo è più.

⁽¹³⁾ «Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen». Secondo le autorità belghe, tale nota è stata pubblicata alla pagina seguente: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Tuttavia non è disponibile al pubblico a tale indirizzo, o non lo è più.

⁽¹⁴⁾ Nota di inquadramento del 12 gennaio 2012.

⁽¹⁵⁾ Nota di inquadramento del 1° luglio 2015.

2.3.2. Adozione del primo quadro giuridico che disciplina le scommesse virtuali offline come «giochi d'azzardo automatici»

- (43) Il 4 maggio 2018 è stato adottato il regio decreto sui relativo ai giochi d'azzardo su eventi sportivi virtuali nelle case da gioco fisse di classe IV ⁽¹⁶⁾ (di seguito «regio decreto del 2018»). Esso ha classificato le scommesse virtuali come «giochi d'azzardo automatici» e ha consentito solo agli operatori di classe IV esistenti di proporre scommesse virtuali in Belgio. Infatti, ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto del 2018, «[i] giochi d'azzardo su eventi sportivi virtuali sono giochi d'azzardo automatici in cui le puntate di un giocatore o di più giocatori in più luoghi possono essere accettate contemporaneamente per un evento sportivo virtuale, la cui esistenza, le quote associate all'evento e le possibilità di vincita sono determinati da un server remoto». L'articolo 3 stabiliva che «[i] giochi d'azzardo su eventi sportivi virtuali sono giochi d'azzardo automatici autorizzati nelle case da gioco fisse di classe IV». L'articolo 4 precisava che il numero di macchine da gioco automatiche per eventi sportivi virtuali nelle case da gioco fisse di classe IV è limitato a due. Nello specifico, alla luce della legge sui giochi d'azzardo ⁽¹⁷⁾, il regio decreto del 2018 attua le condizioni alle quali una casa da gioco fissa di classe IV ⁽¹⁸⁾ può proporre un massimo di due giochi d'azzardo automatici con scommesse su «attività analoghe a quelle svolte dall'agenzia di scommesse» (ossia giochi di scommesse virtuali). Secondo il regio decreto del 2018, classificando esplicitamente i giochi d'azzardo su eventi sportivi virtuali come giochi d'azzardo automatici nelle case da gioco fisse di classe IV, è garantita la tutela essenziale dei giocatori. Ne consegue che non era necessaria alcuna autorizzazione per la gestione di scommesse virtuali. Nella misura in cui è titolare di una licenza F1 o F2 valida e dispone di case da gioco fisse di classe IV, l'operatore di giochi d'azzardo può gestire al massimo due giochi di scommesse virtuali nella casa da gioco fissa di classe IV.
- (44) Le scommesse virtuali, come descritto dal regio decreto del 2018 (articolo 2), necessitano di macchine da gioco «multigiocatore», che consentono a più giocatori di scommettere contemporaneamente in diversi negozi di scommesse sullo stesso evento sportivo virtuale. Al 30 gennaio 2020 erano presenti almeno cinque operatori che proponevano scommesse virtuali offline in Belgio, tra cui Ladbrokes.
- (45) Il 7 maggio 2021 il Consiglio di Stato belga ha annullato retroattivamente il regio decreto del 2018.

2.4. Classificazione delle licenze detenute dai denunciati

- (46) Rocoluc, EAC e The Faculty sono società belghe collegate che condividono anche lo stesso proprietario di maggioranza e la sede centrale. Dal 2005 Rocoluc è detenuta per il 50 % da una persona fisica e per il 50 % da altri. EAC è detenuta per metà (50 %) da Rocoluc e per metà da altri. Dal 15 aprile 2020 The Faculty è altresì presieduta dalla stessa persona fisica in qualità di amministratore delegato. La stessa persona fisica detiene inoltre il 99,92 % delle azioni di The Faculty.
- (47) Rocoluc ed EAC sono esercizi di classe II e possedevano licenze B offline e B+ online al momento della presentazione della denuncia.

⁽¹⁶⁾ Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. Pubblicato nella Gazzetta ufficiale belga il 9 maggio 2018.

⁽¹⁷⁾ Articolo 43/4, paragrafo 2, terzo comma, terzo trattino, della legge sui giochi d'azzardo.

⁽¹⁸⁾ Ai sensi dell'articolo 43/4, paragrafo 2, terzo comma, terzo trattino, della legge sui giochi d'azzardo, «Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1

L'engagement de paris requiert une licence de classe F2.

Hormis les exceptions prévues au § 5, il est interdit d'engager des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV.

[...]

§ 2. Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont fixes ou mobiles.

Un établissement de jeux de hasard fixe est un établissement permanent, clairement délimité dans l'espace, dans lequel les paris sont exploités.

Un établissement de jeux de hasard fixe a pour destination exclusive l'engagement de paris à l'exception de:

— La vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets;

— La vente de boissons non alcoolisées;

— L'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités».

- (48) Con sentenza del 25 giugno 2024, il Consiglio di Stato ha dichiarato illegali le licenze di Rocoluc, vale a dire le licenze B3892 (offline) e B3892+ (online). La controversia sulla validità di tali licenze è ancora pendente ⁽¹⁹⁾.
- (49) The Faculty è un esercizio di classe III titolare di una licenza C che le consente di gestire al massimo due macchine da gioco automatiche e un massimo di due macchine con puntate ridotte in un esercizio di classe III o in un locale per il consumo di bevande.

2.5. Classificazione delle licenze detenute da Ladbrokes

- (50) Ladbrokes è un esercizio di classe IV ed è titolare delle seguenti licenze:
- una licenza di classe F1, con numero FA116428, rilasciata dalla commissione per i giochi d'azzardo il 2 febbraio 2011, che consente la gestione di un centro scommesse di classe IV;
 - una licenza di classe F2, che consente di accettare scommesse per conto di un titolare di licenza di classe F1, in una casa da gioco fissa o mobile di classe IV. Tale licenza consente inoltre di accettare scommesse al di fuori di una casa da gioco di classe IV nei casi di cui all'articolo 43/4, paragrafi 1, 2 e 5, della legge sui giochi d'azzardo;
 - una licenza supplementare di classe F1+ che consente l'esercizio di scommesse attraverso strumenti della società dell'informazione («online»), con numero FA+116482, concessa dalla commissione per i giochi d'azzardo il 2 aprile 2014.

2.6. «Autorizzazioni» ad hoc per le scommesse virtuali

- (51) Il 9 febbraio 2014 Ladbrokes ha chiesto mediante posta elettronica il parere della commissione per i giochi d'azzardo in merito alla sua intenzione di procedere al lancio di un nuovo prodotto, le scommesse su eventi sportivi virtuali (per quanto riguarda le scommesse virtuali tradizionali o «offline», ossia nei punti vendita di scommesse).
- (52) Il 10 febbraio 2014 un funzionario della commissione per i giochi d'azzardo senza poteri di rappresentanza ha risposto mediante posta elettronica a Ladbrokes: *«Dopo una consultazione interna, posso comunicarLe che il Suo progetto è conforme alla nota della commissione per i giochi d'azzardo sulle scommesse virtuali offline. Posso quindi concederLe il via libera»*.
- (53) A seguito di un'altra richiesta inviata da Ladbrokes mediante posta elettronica il 5 marzo 2015 (relativa alle scommesse virtuali online), lo stesso giorno la commissione per i giochi d'azzardo ha confermato per posta elettronica che Ladbrokes poteva gestire scommesse virtuali online.
- (54) Il 9 settembre 2015, a seguito delle reazioni ricevute dal settore, la commissione per i giochi d'azzardo è giunta a «nuove conoscenze» in merito alla classificazione delle scommesse virtuali e ha istituito una sottocommissione incaricata di esaminare se fosse necessaria un'azione legale per regolamentare le scommesse virtuali.
- (55) Inoltre Ladbrokes e altri due operatori di classe IV, Stanleybet ⁽²⁰⁾ e Sagevas ⁽²¹⁾, nel 2015 e 2016 hanno presentato alla commissione per i giochi d'azzardo richieste di autorizzazione per la proposta di scommesse virtuali.

⁽¹⁹⁾ La sentenza non ha formalmente abrogato le licenze in quanto, al punto 4 del dispositivo, il Consiglio di Stato ha deciso di riaprire la questione al fine di consentire all'avvocato generale (*Auditeur Général*) di prendere posizione sulla richiesta della commissione per i giochi d'azzardo di abrogare la licenza. Tuttavia, con lettera del 16 luglio 2024, la commissione per i giochi d'azzardo ha ritirato la richiesta, ma il Consiglio di Stato non ha formalmente annullato le licenze di Rocoluc; ciononostante la summenzionata sentenza ha effetti sulla non validità delle licenze di Rocoluc.

⁽²⁰⁾ Stanleybet Belgium S.A. («Stanleybet»), società belga, è stata fondata come filiale internazionale di Stanley Leisure plc, una società di scommesse sportive fondata nel 1958 a Belfast, in Irlanda del Nord. Nel 2005 Stanleybet ha iniziato la sua attività in Belgio offrendo i suoi prodotti in agenzie di scommesse e librerie. Stanleybet è in possesso della licenza della commissione per i giochi d'azzardo per la proposta di scommesse offline. I giocatori belgi possono anche approfittare delle «scommesse live» in alcune agenzie per scommettere in tempo reale sui diversi eventi.
Cfr. https://urldefense.com/v3/_https://shops.stanleybet.be/About_us.

⁽²¹⁾ Sagevas S.A. («Sagevas») è una società registrata in Belgio con numero BE 832 457 166 e in possesso di licenza della commissione belga per i giochi d'azzardo con numero FA1 16764. È un operatore di classe IV che propone scommesse sportive online e opera in Belgio con il marchio betFIRST, <https://betfirst.dhnet.be/en/support/about-us/>.

- (56) In particolare, il 28 ottobre 2015 Stanleybet ha chiesto l'«autorizzazione» per la gestione di scommesse virtuali. La commissione per i giochi d'azzardo ha risposto che, data la recente istituzione della sottocommissione, avrebbe dato seguito alla richiesta solo dopo essere venuta a conoscenza dei risultati delle attività della sottocommissione. Stanleybet ha presentato una seconda richiesta il 17 giugno 2016. La commissione per i giochi d'azzardo ha risposto inizialmente che il fascicolo presentato era incompleto. Successivamente, per via di una riunione programmata sulle scommesse virtuali annunciata per il mese successivo, il 3 novembre 2016 ha risposto che un'iniziativa normativa sulle scommesse virtuali era in fase di discussione.
- (57) Nel 2016 anche un altro operatore, Sagevas, ha scritto alla commissione per i giochi d'azzardo in data 23 agosto 2016. La commissione per i giochi d'azzardo ha ritenuto tale richiesta incompleta. Successivamente, il 3 novembre 2016, lo stesso giorno della risposta a Stanleybet, la commissione per i giochi d'azzardo ha risposto a Sagevas, seguendo la stessa linea adottata per Stanleybet, che un'iniziativa normativa sulle scommesse virtuali era in fase di discussione.
- (58) In una relazione del gennaio 2016 ⁽²²⁾, la sottocommissione ha raccomandato la creazione di un quadro giuridico specifico per le scommesse virtuali offline e la sospensione della nota di inquadramento del 1° luglio 2015. Ha inoltre raccomandato la sospensione dell'«autorizzazione» concessa a Ladbrokes, con effetto a decorrere dal 1° aprile 2016, in modo da prevedere un periodo di transizione in linea con le prassi amministrative abituali ⁽²³⁾.
- (59) Il 13 gennaio 2016, a seguito della consulenza della sottocommissione sulla necessità di adeguare il quadro normativo, la commissione per i giochi d'azzardo ha adottato una prima decisione transitoria ⁽²⁴⁾, con la quale ha sospeso la nota di inquadramento del 2015 con efficacia a decorrere dal 1° giugno 2016, in linea con l'interpretazione delle norme vigenti nella legge sui giochi d'azzardo fornita a Ladbrokes (la cosiddetta «autorizzazione»). Nella sua decisione, la commissione per i giochi d'azzardo ha dichiarato che *«l'attuale regolamentazione sulle scommesse virtuali offline, mediante la nota del 1° luglio 2015, non fornisce un quadro adeguato per tali giochi»*.
- (60) Il 1° giugno 2016 ⁽²⁵⁾ e il 2 gennaio 2017 ⁽²⁶⁾ la commissione per i giochi d'azzardo ha adottato altre due decisioni transitorie che ritardavano la sospensione della nota di inquadramento e del diritto di Ladbrokes di gestire scommesse virtuali fino al 30 giugno 2017 *«per motivi di certezza del diritto»*.

2.7. Sospensione delle «autorizzazioni» per le scommesse virtuali

- (61) Il 31 maggio 2017 il Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua neerlandese ⁽²⁷⁾ ha emesso una sentenza interlocutoria nei confronti dello Stato belga, su richiesta dei denunciati. Il Tribunale ha ritenuto che le scommesse virtuali presentassero prima facie caratteristiche proprie sia delle scommesse che dei giochi automatici, senza tuttavia definire le scommesse virtuali come rientranti con certezza in una di queste due categorie. Fatta salva una decisione nel merito o l'istituzione di un quadro normativo per le scommesse virtuali, il Tribunale ha ordinato allo Stato belga di sospendere l'«autorizzazione» concessa a Ladbrokes. Lo Stato belga ha interposto appello avverso tale sentenza, che non aveva effetto sospensivo. Al fine di conformarsi alla sentenza, la commissione per i giochi d'azzardo ha deciso di non rinviare più la sospensione della nota del 1° luglio 2015, che è stata quindi sospesa il 1° luglio 2017.

⁽²²⁾ *Avis de la Sous-commission concernant la réglementation souhaitée des 'paris virtuels' tant en ligne que hors ligne.*

⁽²³⁾ L'estratto della relazione: *«Le Sous-commission conseille de prévoir une période transitoire raisonnable avant de suspendre la note compte tenu de l'approbation d'exploitation de ces jeux accordée précédemment aux agences de paris. Le terme habituel de 60 jours prévu pour les actes juridiques administratifs semble également approprié comme période de transition minimale dans ce cadre. La Sous-commission recommande donc de suspendre la note du 1er juillet 2015 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation délivrée à Ladbrokes, à compter du 1er avril 2016 jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées aux arrêtés royaux et protocoles techniques correspondants pour les différentes catégories d'établissements de jeux.»*

⁽²⁴⁾ *«Nota: Beslissing van de Kansspelcommissie betreffende 'virtuele weddenschappen' (13 januari 2016)».*

⁽²⁵⁾ *«Beslissing van de Kansspelcommissie betreffende 'virtuele weddenschappen' de dato 1 juni 2016».*

⁽²⁶⁾ Il riferimento è tratto dal verbale di una riunione della commissione per i giochi d'azzardo del 2 gennaio 2017, che indica quanto segue: *«Décision: La décision du 13 janvier 2016 est suspendue jusqu'au 30/06/2017 et aucune nouvelle autorisation d'exploiter ne sera mise à l'agenda: il n'y a pas d'objections»*. È stato altresì comunicato sul sito web della commissione per i giochi quanto segue: *«2.1.2017: «Note paris virtuels - Au cours de la réunion extraordinaire de la Commission des jeux de hasard d.d. 2 janvier 2017 on a décidé de prolonger la note d.d. 13/01/2016 concernant les paris virtuels jusqu'à 30/06/2017.»»*

⁽²⁷⁾ *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, kamer 26, AR 2017/1272/A., 1/Rocoluc 2/European Amusement Company tegen de Belgische Staat.*

- (62) Di conseguenza nessun operatore, Ladbrokes incluso, era autorizzato a proporre scommesse virtuali in Belgio.
- (63) Nonostante tale sospensione, Ladbrokes non ha smesso di proporre scommesse virtuali nei suoi punti vendita. Di conseguenza diversi operatori di giochi d'azzardo hanno intentato azioni legali nei confronti di Ladbrokes per assicurarsi che si astenesse dalla gestione di macchine per scommesse virtuali ⁽²⁸⁾.
- (64) In una sentenza del 19 settembre 2019 il Consiglio di Stato ha stabilito che con la nota di inquadramento del 1° luglio 2015 la commissione per i giochi d'azzardo «consentiva, senza essere autorizzata, l'organizzazione di [scommesse virtuali], mentre la legge del 7 maggio 1999 non lo consentiva». Pertanto il Consiglio di Stato ha annullato le tre note di inquadramento del 12 gennaio 2012, del 17 aprile 2013 e del 1° luglio 2015 e la decisione transitoria del 2 gennaio 2017, che, secondo il Consiglio, aveva prorogato gli effetti della nota del 1° luglio 2015 e in cui si faceva esplicito riferimento al fatto che nessuna richiesta di gestione di scommesse virtuali poteva essere iscritta all'ordine del giorno della commissione per i giochi d'azzardo.

2.8. Costatazioni preliminari nella decisione di avvio e nella decisione di avvio supplementare

2.8.1. Costatazioni preliminari nella decisione di avvio

- (65) Sulla base delle informazioni fornite dai denunciati, da Ladbrokes e dalle autorità belghe nella decisione di avvio, la Commissione ha valutato le asserzioni relative a un possibile aiuto concesso a Ladbrokes per il presunto diritto esclusivo di gestire servizi di scommesse virtuali in Belgio.
- (66) La decisione di avvio si basava sulle informazioni a disposizione della Commissione al momento della sua adozione, fornite dalle autorità belghe e da terzi. La Commissione ha ritenuto in via preliminare che la misura controversa possa costituire un aiuto di Stato, in quanto può:
- conferire a Ladbrokes un vantaggio concesso mediante risorse statali sotto forma di un diritto esclusivo de facto di proporre scommesse virtuali in Belgio senza versare un corrispettivo adeguato per tale diritto;
 - essere selettiva, dato che la misura controversa si applicava solo a Ladbrokes;
 - essere imputabile al Belgio, in quanto l'autorizzazione concessa a Ladbrokes e la nota di inquadramento sulla base della quale tale autorizzazione è stata concessa sono state adottate dalla commissione per i giochi d'azzardo, un ente pubblico;
 - rischiare di falsare la concorrenza e di incidere sugli scambi tra Stati membri, dato che l'aiuto in questione costituisce un aiuto al funzionamento che rafforza la posizione di Ladbrokes rispetto ai concorrenti e che il settore dei giochi è un mercato liberalizzato e concorrenziale, in cui molti operatori diversi da Ladbrokes, tra cui i denunciati, operano in Belgio così come Ladbrokes opera in diversi altri Stati membri.
- (67) Su tale base, la Commissione ha concluso in via preliminare che Ladbrokes avrebbe beneficiato di un diritto esclusivo de facto senza corrispondere un canone specifico (licenza) di proporre scommesse virtuali in Belgio per un determinato periodo compreso tra il 10 febbraio 2014 (ossia la data del messaggio di posta elettronica che concedeva l'autorizzazione di esercizio a Ladbrokes) e il 4 maggio 2018 (ossia l'adozione del regio decreto del 2018 che disciplina le scommesse virtuali offline e gli esercizi autorizzati a proporre scommesse).

⁽²⁸⁾ Procedimento depositato il 7 agosto 2017 dinanzi al Tribunale commerciale di Bruxelles. Con sentenza del 28 marzo 2018 (A/17/03428), il Tribunale ha ordinato a Ladbrokes di astenersi dalla gestione di macchine per scommesse virtuali a decorrere dal terzo giorno successivo alla notifica della sentenza, pena il pagamento periodico di 10 000 EUR per ogni giorno di ritardo.

- (68) Occorre osservare che alcuni fatti descritti nella decisione di avvio sono cambiati a seguito dell'adozione della decisione. A seguito di un procedimento avviato a livello nazionale dai denunciati, il 7 maggio 2021 il Consiglio di Stato belga ha annullato retroattivamente il regio decreto del 2018 ⁽²⁹⁾. Ha riscontrato che:
- le condizioni per la gestione di giochi d'azzardo automatici su eventi sportivi virtuali previste dal regio decreto del 2018 erano incomplete. Pertanto consentendo, attraverso il regime transitorio istituito dagli articoli 19 e 20 del regio decreto del 2018 ⁽³⁰⁾, di gestire giochi d'azzardo su eventi sportivi virtuali, anche se tutte le condizioni per la relativa gestione non erano ancora state stabilite, il regio decreto del 2018 violava l'articolo 43/4, paragrafo 2, terzo comma, della legge sui giochi d'azzardo;
 - nessuna base giuridica sufficiente consente al Re di delegare alla commissione per i giochi d'azzardo il potere di adottare un protocollo (previsto dall'articolo 15 del regio decreto del 2018) ⁽³¹⁾ contenente norme di regolamentazione, indipendentemente dal fatto che riguardino questioni dettagliate o tecniche. Poiché l'annullamento del solo articolo 15 comporterebbe una revisione del regio decreto del 2018, in quanto ne manterrebbe l'efficacia senza imporre tutte le condizioni di esercizio che il Re ritiene necessarie, si è dovuto annullare l'intero regio decreto del 2018.

2.8.2. *Constatazioni preliminari nella decisione di avvio supplementare*

- (69) In seguito all'annullamento del regio decreto del 2018, i denunciati e le autorità belghe hanno presentato ulteriori osservazioni e informazioni di cui ai capitoli 3 e 4. Su tale base, la Commissione ha adottato una decisione di avvio supplementare.
- (70) Il parere preliminare iniziale della Commissione era che Ladbrokes aveva probabilmente beneficiato di un diritto esclusivo de facto e quindi di un aiuto non prima del 10 febbraio 2014 e al più tardi fino al 4 maggio 2018. La Commissione ha modificato tale parere preliminare prorogando fino ad oggi la possibile durata della misura nella decisione di avvio supplementare.
- (71) La Commissione ha ritenuto di dover esaminare se le implicazioni della misura transitoria di cui agli articoli 19 e 20 del regio decreto del 2018 concedessero un vantaggio preferenziale a Ladbrokes, in quanto era l'unico operatore a poter continuare a utilizzare i terminali di scommesse virtuali che gestiva prima dell'adozione del regio decreto del 2018, senza dover rendere tali giochi conformi al protocollo che la commissione per i giochi d'azzardo doveva adottare ai sensi dell'articolo 15 del regio decreto del 2018 (considerando 39 della decisione di avvio supplementare).
- (72) Pertanto la conclusione provvisoria rettificata della Commissione è stata che Ladbrokes aveva probabilmente beneficiato di un diritto esclusivo di fatto di proporre scommesse virtuali in Belgio per un periodo che aveva avuto inizio non prima del 10 febbraio 2014 (considerando 49 della decisione di avvio supplementare).

⁽²⁹⁾ Consiglio di Stato belga, sentenza n. 250.535 del 7 maggio 2021.

⁽³⁰⁾ L'articolo 19 del regio decreto del 2018 dispone quanto segue: «*Dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, le titulaire de licence de classe F2 communique à la Commission des jeux de hasard le nombre d'appareils automatiques de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels qu'il exploite.*».

L'articolo 20 del regio decreto del 2018 dispone che «*Après l'adoption, par la Commission des jeux de hasard, du protocole visé à l'article 15, alinéa 2, le titulaire de licence de classe F2 dispose d'un délai de trois mois pour se conformer audit protocole.*».

Secondo il Consiglio di Stato belga, queste due disposizioni hanno lo scopo di consentire ai titolari di una licenza di classe F2 di riprendere la gestione delle macchine da gioco in occasione di eventi sportivi virtuali che gestivano al momento dell'entrata in vigore del regio decreto del 2018, e di essere semplicemente tenuti a rendere le proprie macchine da gioco conformi al protocollo (ai sensi dell'articolo 15) che la commissione per i giochi d'azzardo doveva adottare tre mesi dopo la sua entrata in vigore.

⁽³¹⁾ L'articolo 15 del regio decreto del 2018 stabilisce quanto segue: «*Les protocoles de contrôle technique des jeux de hasard automatiques destinés à l'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe IV et les protocoles en matière de règles de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, et les sites où des paris sont acceptés au sens de l'article 43/4, § 5, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en particulier moyennant un système informatique approprié, s'appliquent aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.*».

La Commission des jeux de hasard émet un protocole concernant les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.

Le protocole contient les informations suivantes: [...].

- (73) Occorre osservare che sia nella decisione di avvio (considerando 60) che nella decisione di avvio supplementare (considerando 42), la Commissione ha constatato che le autorità belghe non hanno fornito alcun motivo a sostegno della dichiarazione che la misura controversa potesse essere compatibile con il mercato interno. Né la Commissione disponeva di alcuna indicazione che tale misura, qualora costituisse un aiuto di Stato, potesse essere considerata compatibile con il mercato interno.

3. OSSERVAZIONI DI TERZI SULLA DECISIONE DI AVVIO E SULLA DECISIONE DI AVVIO SUPPLEMENTARE

3.1. Osservazioni dei denuncianti

- (74) Il 18 novembre 2020 i denuncianti Rocoluc ed EAC hanno presentato le loro osservazioni sulla decisione di avvio, mentre la loro società consorella ha inviato la propria denuncia il 23 febbraio 2024. La sintesi di tutte e tre le denunce, nonché le successive osservazioni e informazioni supplementari fornite nell'ambito dell'indagine sono riportate di seguito.

3.1.1. Osservazioni sull'esclusività di Ladbrokes

- (75) Nella loro comunicazione del 18 novembre 2020, i denuncianti Rocoluc ed EAC hanno sostenuto che sia la Ladbrokes che lo Stato belga avevano agito per preservare il diritto illegittimo di Ladbrokes di gestire scommesse virtuali e per dissuadere Rocoluc ed EAC dal prendere provvedimenti contro tale situazione illecita.
- (76) Rocoluc ed EAC sostengono che il regio decreto del 2018 non consente agli operatori di classe IV di proporre legalmente scommesse virtuali in Belgio. Di conseguenza non si può ritenere che il regio decreto del 2018 abbia posto fine all'aiuto di Stato illegale. Rocoluc ed EAC forniscono inoltre informazioni supplementari in merito all'importo dell'aiuto di Stato illegale che la Commissione dovrebbe ordinare alle autorità belghe di recuperare da Ladbrokes.
- (77) Nella sua denuncia del 23 febbraio 2024 The Faculty sottolinea tuttavia che, a differenza della denuncia presentata da Rocoluc ed EAC, la sua denuncia riguarda specificamente l'aiuto connesso alla proposta di cosiddetti giochi di scommesse virtuali «offline» o «tradizionali» nelle sale scommesse di Ladbrokes. Inoltre The Faculty osserva che, in quanto gestore di una casa da gioco di classe III, non può essere attiva online e pertanto non ha risentito negativamente della proposta di giochi di scommesse virtuali tramite il sito o i siti web di Ladbrokes.
- (78) Secondo i denuncianti, Ladbrokes ha ottenuto un'autorizzazione ad hoc al di fuori del quadro giuridico mediante due messaggi di posta elettronica della commissione per i giochi d'azzardo del 10 febbraio 2014 (per le scommesse virtuali offline nelle sale scommesse di Ladbrokes) e del 5 marzo 2015 (per le scommesse virtuali online sul sito web di Ladbrokes).
- (79) Secondo i denuncianti, il presunto aiuto in questione comporta risorse statali in quanto l'autorizzazione ad hoc a favore di Ladbrokes è stata concessa a titolo gratuito. Di conseguenza le autorità belghe hanno rinunciato al diritto a una quota significativa di entrate statali e hanno concesso un vantaggio economico a Ladbrokes. Per quanto riguarda l'imputabilità del presunto aiuto, i denuncianti sottolineano che la commissione per i giochi d'azzardo è un'autorità pubblica amministrativa istituita nell'ambito del servizio pubblico federale per la giustizia ed è pertanto sotto la responsabilità del ministro della Giustizia.
- (80) I denuncianti sostengono che il diritto esclusivo e il corrispondente presunto aiuto di Stato in relazione ai giochi di scommesse virtuali offline sono stati concessi il 10 febbraio 2014 in quanto le note di inquadramento illegittime della commissione per i giochi d'azzardo erano specificamente concepite per consentire a Ladbrokes di gestire scommesse virtuali in maniera esclusiva. Di conseguenza l'errore di fondo della commissione per i giochi d'azzardo non era il rifiuto nel gennaio 2016 di revocare l'autorizzazione ad hoc concessa a Ladbrokes, bensì la concessione iniziale dell'autorizzazione nel febbraio 2014.
- (81) Inoltre, per quanto riguarda la data di cessazione dell'aiuto, i denuncianti sottolineano che il regio decreto del 2018, a seguito del suo annullamento mediante la sentenza del Consiglio di Stato del 7 maggio 2021, deve essere considerato inesistente e non può essere ritenuto un atto che consente l'esercizio di scommesse virtuali in Belgio. Ciò significa anche che la data del 4 maggio 2018, in cui è stato adottato il regio decreto del 2018 annullato, non è più rilevante per valutare la durata del presunto aiuto di Stato concesso a Ladbrokes.

- (82) In tale contesto, i denunciati sostengono che la sentenza del Consiglio di Stato confermerebbe che Ladbrokes ha effettivamente beneficiato di una misura di aiuto selettiva almeno fino al 7 maggio 2021 per le scommesse virtuali offline. A loro avviso, il Consiglio di Stato ha dichiarato che la misura transitoria di cui all'articolo 19 del regio decreto del 2018 aveva come unico scopo quello di consentire al titolare della licenza F2, vale a dire Ladbrokes, di riprendere l'utilizzo dei terminali di scommesse virtuali che gestiva prima dell'adozione del regio decreto del 2018 e di non dover rendere tali giochi conformi al protocollo che la commissione per i giochi d'azzardo doveva adottare ai sensi dell'articolo 15 del regio decreto del 2018.
- (83) Di conseguenza, ad eccezione di Ladbrokes che ha beneficiato della suddetta misura transitoria, il regio decreto del 2018 ha stabilito che non potevano essere proposte scommesse virtuali in attesa dell'adozione del protocollo. Pertanto, secondo i denunciati, il regio decreto del 2018 ha semplicemente formalizzato il monopolio di fatto di Ladbrokes. Essi informano tuttavia che tale posizione non sarebbe stata accettata dal Consiglio di Stato belga. Il Consiglio ha ritenuto che la misura transitoria che consente a Ladbrokes di proporre giochi di scommesse virtuali prima della definitiva regolamentazione giuridica delle scommesse virtuali mediante l'adozione dell'atto giuridico, che stabilirà le condizioni necessarie per le scommesse virtuali (tra l'altro per quanto riguarda i luoghi in cui possono essere proposte), non sarebbe in linea con la legge sui giochi d'azzardo.
- (84) The Faculty sostiene inoltre che diversi operatori di giochi d'azzardo hanno intentato con successo azioni legali nei confronti dello Stato belga e/o di Ladbrokes. Cita una sentenza del 28 marzo 2018 con la quale il Tribunale commerciale di Bruxelles si è pronunciato a favore della federazione professionale belga dei proprietari di pub (*La Fédération des cafés de Belgique* ASBL) e ha ordinato a Ladbrokes di cessare le sue attività di scommesse virtuali offline. Secondo The Faculty, tale sentenza è stata successivamente confermata dalla Corte d'appello con sentenza del 9 agosto 2019.

3.1.2. Osservazioni sul quadro applicabile in materia di scommesse virtuali in Belgio

- (85) In primo luogo, per quanto riguarda il quadro giuridico applicabile, Rocoluc ed EAC sottolineano che le scommesse virtuali rappresentano un gioco d'azzardo «ibrido» che si colloca tra le scommesse e i giochi d'azzardo automatici. In tale contesto, citano l'affermazione contenuta nella comunicazione delle autorità belghe secondo cui «non è facile classificare [questo prodotto ibrido] nell'ambito del quadro giuridico esistente della legge sui giochi d'azzardo».
- (86) Ribadiscono che il presunto diritto esclusivo concesso a Ladbrokes era manifestamente illegittimo ai sensi del diritto belga, in quanto si basava su una qualificazione errata delle scommesse virtuali.
- (87) In secondo luogo, sostengono che i dubbi espressi dalle autorità belghe in merito al valore giuridico delle note di inquadramento adottate dalla Commissione sui giochi (considerando 49 della decisione di avvio) sono particolarmente calzanti. In particolare, sottolineano che, nel contesto dei procedimenti in corso dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, le autorità belghe hanno confermato inequivocabilmente che l'autorizzazione concessa a Ladbrokes per la gestione di scommesse virtuali in Belgio non era una licenza di gioco «tradizionale», bensì un'autorizzazione «ad hoc» e che le scommesse virtuali costituiscono un'attività «non disciplinata dalla legge sui giochi d'azzardo». A loro avviso, tale affermazione confuta chiaramente il ragionamento secondo cui l'autorizzazione concessa a Ladbrokes di presentare scommesse virtuali si basava sul sistema di riferimento nazionale in materia di scommesse e ne faceva parte. Sottolineano inoltre che i dubbi espressi dalle autorità belghe non possono essere conciliati con il fatto che la commissione per i giochi d'azzardo ha imposto una sospensione temporanea della licenza di Ladbrokes per non aver cessato di proporre scommesse virtuali dopo il 1° luglio 2017. Sostengono altresì che, in una sentenza del 19 settembre 2019, il Consiglio di Stato ha stabilito che la legge sui giochi d'azzardo non consentirebbe l'organizzazione di scommesse virtuali e ha pertanto annullato le note di inquadramento.
- (88) In terzo luogo, osservano che le questioni relative alla disponibilità pubblica delle note di inquadramento, di cui alle note a piè di pagina da 5 a 7 e al considerando 49 della decisione di avvio, sono già state risolte nell'ambito dei procedimenti di annullamento avverso tali note di inquadramento dinanzi al Consiglio di Stato belga. Nell'ambito di tali procedimenti, Rocoluc avrebbe dimostrato che le note di inquadramento iniziali del 12 gennaio 2012 e del 17 aprile 2013 non sono state rese pubbliche, bensì sono solo state comunicate a Rocoluc il 14 aprile 2017 nell'ambito dell'azione legale nei confronti dello Stato belga. La commissione per i giochi d'azzardo non avrebbe messo in discussione tali constatazioni. Il Consiglio di Stato ha pertanto deciso che Rocoluc poteva estendere la sua azione a tali note di inquadramento.

- (89) In quarto luogo, hanno sostenuto che, sebbene il regio decreto del 2018 sia stato adottato nel tentativo di porre rimedio al carattere illecito delle scommesse virtuali, la commissione per i giochi d'azzardo non aveva ancora adottato il protocollo con i «*requisiti tecnici necessari in materia di giochi d'azzardo su eventi sportivi virtuali*» di cui all'articolo 15 del regio decreto del 2018.

3.1.3. Osservazioni sui procedimenti giudiziari nazionale in materia di scommesse virtuali

- (90) In tale contesto, Rocoluc ed EAC sostengono che, contrariamente a quanto sembra suggerire la Commissione (considerando 21 della decisione di avvio), i procedimenti giudiziari nazionali sulla legittimità delle note di inquadramento non erano collegati all'effettiva sospensione delle note di inquadramento e dell'autorizzazione ad hoc concessa a Ladbrokes per la gestione di scommesse virtuali il 1° luglio 2017. Informano inoltre in merito al fascicolo relativo alla domanda di risarcimento danni di Stanleybet nei confronti dello Stato belga del 14 dicembre 2016, a seguito della quale il Tribunale ha ordinato allo Stato belga di risarcire Stanleybet per i danni subiti.
- (91) I denunciati hanno inoltre informato i servizi della Commissione che il 28 marzo 2017 Rocoluc ed EAC hanno anche presentato una domanda di risarcimento danni nei confronti delle autorità belghe. Il procedimento sarebbe ancora pendente a causa dell'arretrato presso la Corte d'appello di Bruxelles.
- (92) Inoltre spiegano che il ricorso intentato da Ladbrokes avverso l'ordinanza di cessazione e astensione del 15 febbraio 2018 è ancora pendente dinanzi alla Corte d'appello di Bruxelles. La Corte d'appello di Bruxelles ha tuttavia pronunciato una sentenza sul ricorso di Ladbrokes avverso la decisione del Tribunale commerciale di Bruxelles del 28 marzo 2018. Con sentenza del 9 agosto 2019 la Corte d'appello ha respinto l'appello di Ladbrokes e ha confermato la precedente ordinanza emessa nei confronti di Ladbrokes di cessare le attività di scommesse virtuali. Rocoluc ed EAC sono state tuttavia informate del fatto che la Fédération des Cafés de Belgique ASBL ⁽³²⁾ (di seguito «FedCaf») e le autorità belghe avrebbero concluso un accordo in base al quale queste ultime si sarebbero astenute dall'intraprendere ulteriori azioni nei confronti di Ladbrokes.
- (93) Infine, Rocoluc ribadisce la sua posizione secondo cui il regio decreto del 2018 ignora il carattere ibrido delle scommesse virtuali e la disposizione transitoria di cui all'articolo 19 di detto regio decreto premia illegittimamente Ladbrokes per non aver interrotto in tempo utile l'esercizio illecito delle scommesse virtuali e garantisce che Ladbrokes possa continuare a beneficiare della sua autorizzazione ad hoc.

3.1.4. Osservazioni sulla durata del presunto aiuto di Stato a favore di Ladbrokes

- (94) Rocoluc ed EAC ritengono che il diritto esclusivo e il corrispondente presunto aiuto di Stato a Ladbrokes sarebbero stati concessi il 10 febbraio 2014. Ricordano che, fin dall'inizio, le note di inquadramento, che ritengono illegittime, erano concepite per consentire a Ladbrokes di gestire scommesse virtuali in Belgio in maniera esclusiva. Le note di inquadramento del 2012 e del 2013 sarebbero state adottate a seguito di una richiesta di Ladbrokes e non sarebbero state rese pubbliche. Solo con l'annuncio del settembre 2015 relativo all'istituzione di una sottocommissione speciale gli altri operatori di gioco d'azzardo sono stati informati del quadro illegittimo in materia di scommesse virtuali.
- (95) Secondo i denunciati, dopo che gli altri operatori sono stati informati delle possibilità di proporre scommesse virtuali, la commissione per i giochi d'azzardo ha negato ad altri operatori di gestire tali scommesse. In particolare, secondo i denunciati, la richiesta di autorizzazione di Stanleybet presentata il 28 ottobre 2015 non ha ricevuto risposta, mentre il 10 febbraio 2014 e il 5 marzo 2015 Ladbrokes aveva ricevuto conferma per la proposta di scommesse virtuali tradizionali e online in meno di un giorno. Sostengono che non vi è alcuna giustificazione oggettiva per tale disparità di trattamento.
- (96) In risposta alla constatazione della Commissione secondo cui il diritto esclusivo è cessato al più tardi il 4 maggio 2018, o non prima del 1° luglio 2017 (considerando 55 della decisione di avvio), Rocoluc ed EAC ritengono che la data del 4 maggio 2018 (ossia la data di adozione del regio decreto del 2018) non abbia posto fine al trattamento preferenziale di Ladbrokes e non possa pertanto essere considerata come la data in cui Ladbrokes avrebbe smesso di beneficiare di aiuti di Stato illegali.

⁽³²⁾ FedCaf Belgium è un'organizzazione senza scopo di lucro fondata il 1° giugno 2011, che difende gli interessi dei proprietari di bar belgi. Cfr.: <http://www.fedcaf.be>.

- (97) Inoltre ribadiscono che la commissione per i giochi d'azzardo non ha adottato il protocollo di cui all'articolo 15 del regio decreto del 2018 contenente «i requisiti tecnici necessari in materia di giochi d'azzardo su eventi sportivi virtuali», il che significa che qualsiasi esercizio di scommesse virtuali doveva essere considerato illecito fino a quel momento. In assenza di criteri generali, chiari e trasparenti, le autorità belghe disporrebbero necessariamente di un ampio margine di discrezionalità nell'autorizzare e controllare le scommesse virtuali in Belgio. Di conseguenza, anche se attualmente Ladbrokes non è più l'unico operatore che propone scommesse virtuali in Belgio, la tolleranza dello Stato belga nei confronti dei servizi di scommesse virtuali offerti da uno o più operatori costituirebbe comunque un aiuto di Stato selettivo concesso a tale operatore o a tali operatori.

3.1.5. Osservazioni sull'importo dell'aiuto

- (98) Rocoluc ed EAC ritengono che la Commissione potrebbe individuare con esattezza l'importo dell'aiuto ricevuto da Ladbrokes e la invitano pertanto a determinare essa stessa l'importo dell'aiuto e degli interessi che le autorità belghe devono recuperare.
- (99) I denuncianti forniscono una tabella con le stime dell'aiuto che Ladbrokes avrebbe ricevuto sulla base dei proventi lordi dei giochi d'azzardo registrati nel 2017 nelle sale scommesse di Ladbrokes. I denuncianti sostengono che si può fare riferimento al corrispettivo versato dalla lotteria nazionale in cambio del diritto esclusivo di gestire giochi di lotteria.

3.1.6. Osservazioni sull'annullamento retroattivo del regio decreto del 2018 nel 2021

- (100) Dopo l'adozione della decisione di avvio, il 26 maggio 2021 la Commissione ha ricevuto ulteriori osservazioni dai denunciati, i quali la informavano che il 7 maggio 2021 il regio decreto del 2018 è stato annullato retroattivamente (ossia dovrebbe essere considerato inesistente) e che non si può ritenere che abbia posto fine al presunto aiuto concesso a Ladbrokes.
- (101) Per quanto riguarda la durata del presunto aiuto, a fronte della sentenza del Consiglio di Stato del 7 maggio 2021, secondo i denunciati il regio decreto del 2018 sarebbe considerato inesistente nel diritto belga e non può pertanto essere ritenuto un atto che consenta l'esercizio di scommesse virtuali in Belgio. Ciò significa anche che la data del 4 maggio 2018, in cui è stato adottato il regio decreto del 2018 annullato, non è più rilevante per valutare la durata del presunto aiuto di Stato concesso a Ladbrokes.
- (102) Inoltre i denunciati sostengono che la summenzionata sentenza del Consiglio di Stato confermerebbe che Ladbrokes ha beneficiato di una misura di aiuto selettiva almeno fino al 7 maggio 2021. A loro avviso, le autorità belghe continuerebbero a tollerare le attività di scommesse virtuali di Ladbrokes, mentre tali attività sono illecite ai sensi del diritto belga.
- (103) Secondo i denunciati la sentenza del Consiglio di Stato del 7 maggio 2021 confermerebbe che il Consiglio di Stato ha dichiarato che la misura transitoria di cui all'articolo 19 del regio decreto del 2018 aveva come unico scopo quello di consentire al «titolare della licenza F2»⁽³³⁾, vale a dire Ladbrokes, di riprendere l'utilizzo dei terminali di scommesse virtuali che gestiva prima dell'adozione del regio decreto del 2018 e di non dover rendere tali giochi conformi al protocollo che la commissione per i giochi d'azzardo doveva adottare ai sensi dell'articolo 15 del regio decreto del 2018.

3.1.7. Argomentazioni dei denunciati a favore di una proroga della decisione di avvio

- (104) Nella riunione con i servizi della Commissione del 23 febbraio 2023, i denunciati EAC e Rocoluc hanno ribadito la richiesta di una decisione di avvio rettificata che estenda la durata del presunto aiuto. In particolare, hanno sostenuto che l'annullamento retroattivo del regio decreto del 2018 costituisce una modifica sostanziale. Di conseguenza il periodo oggetto dell'inchiesta dovrebbe essere esteso: i) fino al 7 maggio 2021 per le scommesse virtuali offline, in quanto nessun operatore è autorizzato a gestire né effettivamente gestisce tali scommesse dopo detta data, e ii) a tempo indeterminato per le scommesse virtuali online, in quanto, sebbene attualmente non autorizzate, Ladbrokes continua a proporre tali scommesse.

⁽³³⁾ I denunciati ritengono che l'uso del singolare implichi che Ladbrokes fosse l'unico destinatario della misura transitoria.

- (105) Secondo i denunciati, l'annullamento del regio decreto del 2018, che regolamentava solo le scommesse virtuali offline, deve essere considerato come avente le stesse implicazioni per le scommesse virtuali online. Tuttavia, nonostante l'annullamento del regio decreto del 2018, Ladbrokes continuava a proporre scommesse virtuali online.
- (106) Il 23 febbraio 2024 la Commissione ha ricevuto una comunicazione da The Faculty, che è una casa di classe III in possesso di una licenza C. La comunicazione tratta la stessa misura controversa, ma riguarda esclusivamente il presunto aiuto connesso alla proposta di giochi di scommesse virtuali offline nelle sale scommesse di Ladbrokes. Di fatto, The Faculty ha asserito che, in quanto gestore di una casa da gioco di classe III, non può essere attiva online e pertanto non ha risentito negativamente della proposta di giochi di scommesse virtuali tramite il sito o i siti web di Ladbrokes.

3.1.8. Osservazioni sulla decisione di avvio supplementare

- (107) Come osservazione preliminare, Rocoluc ed EAC segnalano un errore rilevante nel considerare 8 e 24 della decisione di avvio supplementare della Commissione, in cui si afferma erroneamente che i denunciati e la Commissione avrebbero tenuto una riunione il 23 febbraio 2023 anziché il 16 febbraio 2023.
- (108) In secondo luogo, per quanto riguarda la definizione di scommesse virtuali, Rocoluc ed EAC fanno riferimento alla loro denuncia del 1° marzo 2019 in cui spiegavano che le scommesse virtuali riguardano un prodotto «ibrido» che si colloca tra le scommesse reali e i giochi d'azzardo automatici. Se da un lato le autorità belghe avrebbero confermato esplicitamente che le scommesse virtuali sono effettivamente un prodotto ibrido, di fatto avrebbero sempre negato il carattere ibrido di tali scommesse.
- (109) Secondo i denunciati, nell'ambito delle note di inquadramento della commissione per i giochi d'azzardo, le scommesse virtuali erano erroneamente equiparate alle scommesse reali, mentre nel regio decreto del 2018 esse sono state (ri)qualificate come giochi d'azzardo automatici.
- (110) In terzo luogo, Rocoluc ed EAC ribadiscono le loro osservazioni in merito alla valutazione della durata dell'aiuto di Stato illegale concesso a Ladbrokes facendo riferimento alla loro comunicazione del 18 novembre 2020.
- (111) In tale contesto, Rocoluc ed EAC hanno sottolineato che la presunta «incertezza» in relazione al quadro giuridico applicabile alle scommesse virtuali è alimentata esclusivamente dallo Stato belga (cfr. considerando da 58 a 60).
- (112) Per quanto riguarda le scommesse virtuali online, Rocoluc ed EAC ricordano che, ai sensi dell'articolo 43/8 della legge sui giochi d'azzardo, le cosiddette licenze supplementari A+, B+ o F1+ per i giochi d'azzardo online possono essere concesse solo per la gestione di giochi della stessa natura di quelli offerti nel mondo reale. Sostengono che, alla luce di tale disposizione, lo Stato belga ha dichiarato in precedenza che l'autorizzazione ad hoc concessa a Ladbrokes per le scommesse virtuali online era collegata alla sua autorizzazione per le scommesse virtuali offline. Pertanto, nella misura in cui sarebbe stata l'unico operatore ad aver ottenuto dalle autorità belghe un'autorizzazione ad hoc per la gestione di scommesse virtuali nelle proprie sale scommesse, Ladbrokes sarebbe anche l'unico operatore in grado di proporre scommesse virtuali online e l'unico operatore che avrebbe effettivamente ricevuto un'autorizzazione ad hoc illegittima per le scommesse virtuali online mediante messaggio di posta elettronica del 5 marzo 2015. Tale trattamento preferenziale sarebbe logicamente proseguito ai sensi del regio decreto del 2018. Anche in seguito all'annullamento del regio decreto del 2018 Ladbrokes continua a proporre scommesse virtuali online. Di conseguenza Ladbrokes continuerebbe a beneficiare di un aiuto di Stato illegale per quanto riguarda le scommesse virtuali online.

3.2. Osservazioni di Ladbrokes

- (113) Nella sua comunicazione del 18 dicembre 2020 Ladbrokes presenta osservazioni sulla decisione di avvio. Nelle comunicazioni supplementari del 22 novembre 2024, del 9 dicembre 2024 e del 21 gennaio 2025, ha presentato ulteriori osservazioni.

3.2.1. Osservazioni sui denuncianti che non sono parti interessate

- (114) Ladbrokes riferisce che il Consiglio di Stato, con sentenza del 25 giugno 2024 ⁽³⁴⁾, ha dichiarato illegali le licenze di Rocoluc, vale a dire le licenze B3892 (offline) e B3892+ (online). A suo avviso, il Consiglio di Stato poteva solo annullare dette licenze con effetto retroattivo.
- (115) Pertanto, secondo Ladbrokes, Rocoluc non avrebbe più alcun interesse nel presente procedimento, in quanto non è e non potrebbe essere attiva nel settore dei giochi d'azzardo ai sensi del diritto belga. Rocoluc non poteva quindi essere considerata un denunciante attivo nel settore dei giochi d'azzardo, o quantomeno un concorrente legittimo di Ladbrokes. Di conseguenza non sarebbe una «parte interessata» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio ⁽³⁵⁾.

3.2.2. Osservazioni sulle licenze detenute da Ladbrokes

- (116) Ladbrokes sottolinea che deteneva e continua a detenere tutte le classi di licenze richieste concesse dalla commissione per i giochi d'azzardo, vale a dire F1, F1+ e diverse licenze di classe F2, che le consentono di accettare scommesse e di organizzare e proporre scommesse in Belgio, sia online che offline. Inoltre Ladbrokes informa che all'epoca in Belgio erano presenti 35 titolari di licenze F1.

3.2.3. Osservazioni sul quadro giuridico in materia di scommesse virtuali in Belgio

- (117) Per quanto riguarda le scommesse virtuali online, secondo Ladbrokes era sufficiente una notifica alla commissione per i giochi d'azzardo da parte del titolare della licenza di classe F1+. Ladbrokes afferma che ciò spiega il motivo per cui nel febbraio 2014 un funzionario della commissione per i giochi d'azzardo, senza poteri di rappresentanza, ha confermato mediante un breve messaggio di posta elettronica che Ladbrokes poteva iniziare a proporre scommesse offline su eventi virtuali e ha chiesto ulteriori informazioni sull'attività.
- (118) Ladbrokes afferma inoltre che, per lo stesso motivo, il 5 marzo 2015 sempre un funzionario della commissione per i giochi d'azzardo senza poteri di rappresentanza ha confermato a Ladbrokes, mediante un breve messaggio di posta elettronica, che poteva presentare scommesse virtuali online tramite il suo sito web.
- (119) Ladbrokes sostiene che la commissione per i giochi d'azzardo non avrebbe la competenza di modificare la regolamentazione applicabile mediante un regio decreto, che può essere proposto e controfirmato solo dal ministro competente.
- (120) Ladbrokes ha spiegato che il 1° giugno 2016 la commissione per i giochi d'azzardo ha modificato la sua posizione. La commissione per i giochi d'azzardo i) ha confermato che i titolari di licenze di classe F1 possono presentare una nuova domanda per la proposta di scommesse virtuali, alle condizioni stabilite nella precedente nota del 1° luglio 2015; ii) ha deciso di sospendere la nota di inquadramento del 1° luglio 2015 e le approvazioni concesse a decorrere dall'entrata in vigore del regio decreto del 2018 e iii) dato che tale entrata in vigore era prevista per il 1° gennaio 2017, ha deciso di posticipare la data di sospensione della suddetta nota al 1° gennaio 2017.
- (121) Il 2 gennaio 2017 la commissione per i giochi d'azzardo ha rinviato nuovamente l'entrata in vigore della sospensione della nota del 1° luglio 2015, questa volta al 30 giugno 2017.
- (122) La commissione per i giochi d'azzardo ha inoltre deciso che «non sarà iscritta all'ordine del giorno alcuna nuova autorizzazione di esercizio». Ladbrokes informa che il 27 luglio 2018 la commissione per i giochi d'azzardo ha imposto sanzioni a Ladbrokes mediante una decisione che ha sospeso la licenza FA116428 e la licenza FA + 116428 di Ladbrokes per un periodo di un giorno, in data 3 settembre 2018.
- (123) Ladbrokes sostiene inoltre che rimane aperta la questione della legittimità della gestione delle scommesse virtuali come «scommesse». A suo parere, l'argomentazione secondo cui si tratterebbe effettivamente di «scommesse», il cui esercizio è coperto dalle licenze F1, F2 e F1+, rimarrebbe interamente valida nel merito. Tuttavia la questione sarebbe ancora pendente dinanzi al giudice nazionale, che non si è ancora pronunciato sulla questione.

⁽³⁴⁾ Sentenza n. 260.246.

⁽³⁵⁾ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione) (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

3.2.4. Osservazioni sull'assenza di un'«autorizzazione» con le licenze valide necessarie per la gestione di scommesse virtuali

- (124) Come osservazione preliminare, Ladbrokes fa riferimento alla decisione di avvio in cui la Commissione afferma che *«l'esercizio del diritto esclusivo de facto di Ladbrokes era iniziato: non prima del 10 febbraio 2014, data in cui la commissione per i giochi d'azzardo belga [...] ha concesso a Ladbrokes, per posta elettronica, il diritto di gestire scommesse virtuali offline»* (considerando 53 della decisione di avvio).
- (125) Ladbrokes sostiene che tale frase è di fatto errata, sotto due aspetti. In primo luogo, la commissione per i giochi d'azzardo non avrebbe concesso a Ladbrokes alcun diritto. Ha soltanto confermato che le licenze già in possesso di Ladbrokes consentivano l'esercizio di scommesse virtuali. In secondo luogo, il messaggio di posta elettronica della commissione per i giochi d'azzardo del 10 febbraio 2014 non fa riferimento all'esclusività. Se da un lato Ladbrokes, in quanto titolare di licenze F1, F1+ e F2, aveva la possibilità di proporre scommesse virtuali, lo stesso valeva anche per gli altri titolari di tali licenze valide. Il fatto che nessun altro titolare di licenza F1 abbia chiesto alla commissione per i giochi d'azzardo di gestire scommesse virtuali non conferisce diritti esclusivi a Ladbrokes.
- (126) Ladbrokes osserva inoltre che la commissione per i giochi d'azzardo è autorizzata solo a rilasciare specifiche classi di licenze per la gestione di giochi d'azzardo/scommesse conformemente alla legge sui giochi d'azzardo. Tale legge non consente alla commissione per i giochi d'azzardo di emanare orientamenti con effetto vincolante di portata generale. Ladbrokes ha spiegato di aver chiesto orientamenti alla commissione per i giochi d'azzardo in merito a una nuova attività prevista, le scommesse su eventi virtuali, già nel 2011, in quanto si tratta di una buona pratica in un settore regolamentato.
- (127) Dato che le scommesse virtuali sono state considerate alla stregua di scommesse e tutti gli obblighi giuridici e normativi applicabili alle scommesse sono dichiarati applicabili alle scommesse virtuali, non è stato necessario prevedere alcuna licenza o autorizzazione specifica per il relativo esercizio. L'esercizio di scommesse virtuali era già coperto dalle licenze F1, F2 e F1+. La commissione per i giochi d'azzardo non ha quindi concesso a Ladbrokes una licenza per le scommesse virtuali.
- (128) I messaggi di posta elettronica inviati dalla commissione per i giochi d'azzardo il 10 febbraio 2014 e il 5 marzo 2015 confermavano che Ladbrokes poteva esercitare in quanto deteneva le relative licenze. In ogni caso, tali messaggi di posta elettronica, inviati da un funzionario della commissione per i giochi d'azzardo senza poteri di rappresentanza, non potevano essere considerati un'autorizzazione formale in quanto non sono previsti nel quadro della legge sui giochi d'azzardo, né hanno un'altra base giuridica. Tutt'al più potevano essere considerati come un semplice riconoscimento da parte della commissione per i giochi d'azzardo del fatto che l'attività prevista rientrava nell'ambito di applicazione della licenza F1 già detenuta da Ladbrokes ed era pertanto legale.

3.2.5. Osservazioni sulla mancata intenzione di concedere l'esclusività a Ladbrokes

- (129) Ladbrokes sostiene che con i suddetti messaggi di posta elettronica di conferma la Commissione non aveva intenzione di concederle alcuna esclusività. A suo avviso, l'esclusività sarebbe in contrasto con l'obiettivo politico delle autorità belghe di «indirizzamento». Ad eccezione della *Loterie Nationale* (società interamente detenuta dallo Stato belga), le autorità belghe punterebbero a soddisfare la domanda dei clienti disponendo di una molteplicità di operatori regolamentati che competono per soddisfare tale domanda. Inoltre Ladbrokes fa riferimento alle note di inquadramento della commissione per i giochi d'azzardo del 12 gennaio 2012, del 17 aprile 2013 e del 1° luglio 2015, che confermano la legittimità delle scommesse su eventi virtuali per tutti i titolari di una licenza F1. Tutti questi operatori avrebbero potuto avviare un'attività di scommesse virtuali, ma nessuno lo ha fatto all'epoca, presumibilmente a causa dell'entità degli investimenti e del rischio commerciale.
- (130) Inoltre, a partire dal 13 gennaio 2016 (data della decisione di sospendere la nota di inquadramento del 1° luglio 2015), l'«autorizzazione» di Ladbrokes è stata sospesa. Di conseguenza Ladbrokes avrebbe dovuto smettere di fatto di proporre scommesse virtuali a partire dal 1° giugno 2016, data successivamente modificata ed estesa al 30 giugno 2017. Ladbrokes sostiene, in tale contesto, che aveva dovuto esercitare con l'incertezza di dover smettere in qualsiasi momento. Non vi era quindi alcuna conferma più chiara del fatto che a Ladbrokes non fosse stata concessa alcuna esclusività.

- (131) Ladbrokes ha sottolineato che nel 2015 e nel 2016 due concorrenti, Stanleybet e Sagevas, avevano scelto di chiedere tale «autorizzazione», ossia avevano annunciato che avrebbero proposto scommesse virtuali. Secondo Ladbrokes, la richiesta presentata da Stanleybet è stata ritenuta incompleta dalla commissione per i giochi d'azzardo. Per quanto riguarda Sagevas, la società ha reso pubblico che avrebbe gestito le scommesse virtuali senza alcuna «autorizzazione» da parte della commissione per i giochi d'azzardo, sapendo che non vi sarebbe stato alcun controllo. Secondo Ladbrokes, la commissione per i giochi d'azzardo ha espressamente riportato tale dichiarazione nella sua nota del 2 gennaio 2017, senza annunciare che non vi sarebbero state azioni esecutive. Il semplice fatto che tali richieste siano state presentate dimostrerebbe che tutti i titolari di licenze di classe F1 avevano pienamente compreso che la gestione delle scommesse virtuali era aperta a tutti i titolari di licenze di classe F1 e che nessun operatore riteneva che a Ladbrokes fossero stati concessi diritti esclusivi.
- (132) Inoltre anche Tiercé Ladbrokes SA, controllata di Entain in Belgio come Ladbrokes, ha iniziato a proporre scommesse virtuali nei propri negozi di scommesse contemporaneamente a Ladbrokes. Tiercé Ladbrokes non ha ricevuto alcuna «autorizzazione» dalla commissione per i giochi d'azzardo. Tiercé Ladbrokes è un soggetto giuridico diverso e, data la formalità che caratterizza la regolamentazione settoriale (un'«autorizzazione» o una licenza è sempre concessa a un soggetto giuridico specifico), ciò dimostra anche che a Ladbrokes non è stata concessa alcuna esclusività.
- (133) Ladbrokes chiarisce inoltre che, contrariamente alle constatazioni preliminari della Commissione (considerando 54 della decisione di avvio), è solo nel gennaio 2017 che la commissione per i giochi d'azzardo ha invertito la propria politica e ha deciso di non concedere alcuna nuova «autorizzazione», in quanto il governo stava preparando un regio decreto che stabiliva le condizioni che disciplinano le scommesse virtuali.
- (134) Ladbrokes sostiene che, da un punto di vista giuridico, la decisione della commissione per i giochi d'azzardo di smettere di concedere «autorizzazioni» per le scommesse virtuali non ha avuto alcuna conseguenza giuridica. In particolare, le «autorizzazioni» che la commissione per i giochi d'azzardo ha sospeso erano previste dalla stessa solo quali orientamenti interpretativi, ma non avevano alcun valore vincolante, in quanto in ogni caso la commissione per i giochi d'azzardo non può adottare norme obbligatorie ed esecutive di applicazione generale.
- (135) Pertanto, nonostante il cambiamento di politica, i titolari di licenze di classe F1 avrebbero potuto proporre scommesse virtuali ai loro clienti nell'ambito di tali licenze. Avrebbero potuto respingere eventuali contestazioni giuridiche mediante l'argomentazione secondo cui avrebbero avuto il diritto di proporre scommesse su eventi virtuali, come ritenuto dalla stessa commissione per i giochi d'azzardo fino al 2016, in virtù della semplice combinazione della loro licenza esistente e dell'articolo 4 della legge sui giochi d'azzardo. È esattamente ciò che Ladbrokes ha fatto a partire dal 1° luglio 2017. Ha continuato a gestire scommesse virtuali solo avvalendosi delle sue licenze di classe F. Nel periodo 2016-2017 Sagevas ha dichiarato che avrebbe anch'essa gestito scommesse virtuali senza l'autorizzazione della commissione per i giochi d'azzardo. Il motivo esatto per cui infine non lo ha fatto non è noto a Ladbrokes.
- (136) Anche in questo caso, il fatto che i concorrenti non abbiano iniziato a proporre scommesse virtuali dopo il gennaio 2017 è una conseguenza:
- della decisione della commissione per i giochi d'azzardo di non valutare alcuna nuova domanda di «autorizzazione», in attesa dell'adozione del regio decreto del 2018 (che tutti ritenevano imminente, ma che infine si è rivelata una previsione errata), e
 - della decisione dei due operatori di non contestare tale cambiamento di politica o di non esercitare l'attività solo avvalendosi della propria licenza.

3.2.6. Elementi di prova sulla concorrenza nel mercato delle scommesse virtuali

- (137) Ladbrokes sostiene di essere stata di fatto esposta alla concorrenza. Ha fornito informazioni, raccolte da memorie scritte e ricerche sul web, riguardanti servizi di scommesse virtuali.
- a) Scommesse virtuali online
- (138) Ladbrokes sostiene che l'attività online rappresenta una concorrenza significativa nei confronti della propria attività offline, come riconosciuto dalla Commissione nella sua decisione relativa al gioco d'azzardo online nella legge danese relativa alle tasse sui giochi ⁽³⁶⁾, in cui la Commissione ha concluso che «i casinò on line e tradizionali dovrebbero essere percepiti come paragonabili da un punto di vista giuridico e fattuale. Poiché sia il gioco d'azzardo on line che quello tradizionale comportano i medesimi rischi, la misura notificata si rivolge tanto al gioco d'azzardo on line quanto a quello tradizionale».

⁽³⁶⁾ Decisione della Commissione 2012/140/UE, del 20 settembre 2011, sulla misura C 35/2010 (ex N 302/10) che la Danimarca intende attuare sotto forma di tasse sul gioco d'azzardo on line nella legge danese relativa alle tasse sui giochi (GU L 68 del 7.3.2012, pag. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj)).

(139) Ladbrokes fornisce prove fattuali dell'esistenza di diversi operatori che propongono scommesse virtuali online. In particolare, nella sua comunicazione sono incluse schermate di siti web gestiti da diversi operatori di scommesse in Belgio. Era presente un'offerta dell'operatore BetFirst.be che proponeva diversi tipi di scommesse virtuali per eventi sportivi e di altro tipo nel dicembre 2014. Altri elementi di prova mostrano schermate dell'offerta online per eventi di scommesse virtuali di diversi altri operatori:

- il sito web Circus ⁽³⁷⁾ proponeva «eventi sportivi virtuali», menzionando espressamente le scommesse virtuali sotto la voce «scommesse sportive», come chiara alternativa alle «scommesse live»;
- il sito web Golden Vegas ⁽³⁸⁾ proponeva scommesse virtuali;
- il sito web B!ngoal ⁽³⁹⁾ proponeva anche un'offerta «virtueel» in lingua neerlandese, sotto forma di «calcio virtuale», «corse ippiche virtuali», «tennis virtuale» e «corse di cani virtuali»;
- il sito 36win ⁽⁴⁰⁾ aveva un'offerta «virtuale».

b) Scommesse virtuali offline

(140) Ladbrokes fornisce copie di diversi biglietti per scommesse sportive virtuali acquistati per importi diversi e che hanno fruttato vincite di varia entità presso i punti vendita fisici di un altro operatore, Stanleybet, nei mesi di aprile, settembre e ottobre 2019. Dalle copie emerge che i biglietti sono stati emessi da Stanleybet in Belgio e presentano numeri di serie diversi, mentre riguardano tutti sport virtuali (scommesse).

(141) Ladbrokes ha inoltre fornito le fotografie di diversi schermi scattate presso i punti vendita di Stanleybet. Dagli schermi si vede che le scommesse hanno avuto luogo nell'aprile 2019 presso uno dei punti vendita di Stanleybet in Belgio. È inoltre evidente che il gioco in questione riguardava scommesse sportive virtuali.

3.2.7. Argomentazioni secondarie relative all'esclusività «de facto» per quanto riguarda la durata del presunto aiuto

(142) Ladbrokes sostiene in subordine che, anche supponendo che le sia stata concessa l'esclusività (*quod non*), il periodo durante il quale avrebbe potuto beneficiarne era più breve di quanto affermato dalla Commissione, in quanto aveva dovuto affrontare diverse controversie legali per la sua attività. Ciò è dovuto al fatto che la commissione per i giochi d'azzardo ha deciso di sospendere l'analisi delle richieste di «autorizzazione» dei concorrenti solo il 2 gennaio 2017.

(143) Poiché anche l'«autorizzazione» concessa a Ladbrokes è stata sospesa con effetto dal 1° luglio 2017, le autorità belghe non possono aver concesso a Ladbrokes alcuna «esclusività» dopo tale data. Il fatto che lo Stato belga non abbia avviato un procedimento giudiziario nei confronti di Ladbrokes dopo il 1° luglio 2017 per far cessare l'attività non equivale alla concessione dell'«esclusività» con valore di mercato.

(144) Ladbrokes comunica di aver smesso di proporre scommesse virtuali il 30 marzo 2018, al fine di rispettare un'ingiunzione del Tribunale commerciale di Bruxelles, richiesta dalla *Fédération des cafés de Belgique*, che le era stata notificata.

(145) Infine, Ladbrokes sostiene anche che non vi sarebbe motivo di estendere il periodo delle presunte misure di aiuto (cfr. i considerando da 38 a 40 della decisione di avvio supplementare).

⁽³⁷⁾ www.circus.be.

⁽³⁸⁾ www.goldenvegas.be.

⁽³⁹⁾ www.bingoal.be.

⁽⁴⁰⁾ www.36win.be.

3.2.8. Argomentazioni secondarie relative all'esclusività «de facto» per quanto riguarda l'importo del presunto aiuto

- (146) In subordine, anche supponendo che a Ladbrokes sia stata concessa l'esclusività (*quod non*), l'utile così generato sarebbe notevolmente inferiore a quanto dichiarato dalla Commissione nella decisione di avvio (nota 26). Ladbrokes fornisce i seguenti dati relativi agli utili lordi per le scommesse virtuali offline e online per il periodo compreso tra gennaio e giugno 2017:

- a) i dati relativi agli utili lordi dell'attività di scommesse virtuali offline di Ladbrokes SA da gennaio a giugno 2017:

LADBROKES	GEN – GIU 2017	GEN	FEB	MAR	APR	MAG	GIU
GGR	10 391 808	1 771 459	1 664 138	1 820 429	1 358 982	1 733 687	2 043 114
Imposte	- 1 558 771	- 265 719	- 249 621	- 273 064	- 203 847	- 260 053	- 306 467
Quota dei ricavi	- 556 384	- 91 688	- 86 095	- 94 288	- 70 394	- 89 536	- 124 383
Commissioni	- 1 141 556	- 172 630	- 162 831	- 171 484	- 207 163	- 233 776	- 193 672
Utile lordo	7 135 096	1 241 423	1 165 591	1 281 592	877 578	1 150 321	1 418 592

- b) i dati relativi agli utili lordi delle scommesse virtuali online sul sito web Ladbrokes.be, da gennaio a giugno 2017:

	GEN – GIU 2017	GEN	FEB	MAR	APR	MAG	GIU
GGR	182 539	33 875	21 435	18 199	38 204	35 075	35 750
Imposte	- 20 079	- 3 726	- 2 358	- 2 002	- 4 202	- 3 858	- 3 932
Commissioni	- 11 044	- 2 049	- 1 297	- 1 101	- 2 311	- 2 122	- 2 163
Utile lordo	151 416	28 099	17 781	15 096	31 691	29 095	29 654

- (147) Ladbrokes sostiene che tali cifre effettive sono nettamente inferiori ai 34 600 000 EUR citati nella nota a piè di pagina 26 della decisione di avvio. A suo avviso, anche supponendo di aver goduto i) di un'esclusività ii) meritevole di compensazione (entrambi elementi non accertati), sarebbe errato tanto in diritto quanto in fatto presumere che il valore di mercato di tale esclusività sarebbe superiore agli utili generati. Tale ragionamento implicherebbe altrimenti che un operatore sarebbe disposto a svolgere l'attività in perdita (molto significativa).
- (148) Quanto all'applicazione del tasso di redistribuzione della *Loterie Nationale*, ciò non è giustificato, in quanto la *Loterie Nationale* è un ente pubblico il cui fine è condividere la totalità dei suoi utili con lo Stato belga.

4. OSSERVAZIONI DELLE AUTORITÀ BELGHE

- (149) Le autorità belghe hanno presentato osservazioni relative al quadro giuridico che disciplina le scommesse virtuali in Belgio e all'assenza di aiuti di Stato. Nelle loro comunicazioni, le autorità belghe sostengono che non è stato concesso alcun aiuto di Stato a Ladbrokes per quanto riguarda le scommesse virtuali, in quanto non esisteva un quadro giuridico che avrebbe reso necessaria una licenza speciale per tali scommesse, né la commissione per i giochi d'azzardo avrebbe rilasciato o avuto il mandato di rilasciare un'autorizzazione giuridicamente vincolante per Ladbrokes.

4.1. Osservazioni sul quadro giuridico in materia di giochi d'azzardo in Belgio

- (150) Le autorità belghe spiegano che è la legge sui giochi d'azzardo a definire i tipi di licenze per l'esercizio dei giochi d'azzardo. Le norme sono ulteriormente elaborate mediante vari regi decreti. La commissione per i giochi d'azzardo attua tali norme nell'ambito delle sue competenze. La commissione per i giochi d'azzardo può controllare il rispetto della normativa e decidere, ad esempio, di avviare procedimenti sanzionatori nei confronti del titolare di una licenza, ma solo nel quadro della normativa e dei relativi decreti attuativi. La commissione per i giochi d'azzardo non può creare nuove licenze o introdurre nuove condizioni per l'ottenimento di una licenza ⁽⁴¹⁾. Potrebbe tuttavia fornire consulenza ai portatori di interessi in merito all'interpretazione della normativa.
- (151) Per quanto riguarda la licenza richiesta per un negozio di scommesse, le autorità belghe precisano che per la gestione di una casa da gioco di classe IV è necessaria sia la licenza F1 che la licenza F2.
- (152) Secondo le autorità belghe, può sussistere un'integrazione verticale tra il negozio di scommesse e l'operatore di scommesse, il che significa che un'impresa o un gruppo di imprese può essere titolare di licenze F1 ed F2. Tuttavia il titolare di una licenza F2 può anche essere totalmente indipendente dall'operatore di scommesse con licenza F1 di cui vende i prodotti relativi alle scommesse. Oltre ai negozi di scommesse veri e propri (ossia le case da gioco di classe IV), anche le edicole possono acquistare una licenza F2 e vendere determinati prodotti relativi alle scommesse (anche se con regole diverse) nel proprio punto vendita.
- (153) Inoltre le autorità belghe affermano che, ai sensi della normativa sui giochi d'azzardo in Belgio, non esiste una definizione in quanto tale per il termine «gioco». Il concetto di gioco può essere riformulato come partecipazione a giochi d'azzardo. Tuttavia la normativa fornisce una definizione di «giochi d'azzardo», vale a dire qualsiasi gioco mediante il quale è impegnata una posta, indipendentemente dalla sua natura, che comporta la perdita di tale posta da parte di almeno uno dei giocatori o qualsiasi tipo di guadagno per almeno uno dei giocatori o degli organizzatori del gioco, e in cui è il caso a influenzare il gioco, i vincitori del gioco o l'entità del gioco, anche se in modo secondario.
- (154) Inoltre le autorità belghe chiariscono che una «scommessa» è definita come un gioco d'azzardo in cui ciascun giocatore inserisce una puntata e in cui il guadagno o la perdita non è determinato o determinata da un'azione dei giocatori, bensì dall'esito di un evento incerto che si concretizza senza l'intervento dei giocatori.
- (155) Le autorità belghe affermano che non esiste un mercato globale del «gioco» (automatico). Occorre operare una distinzione tra le diverse classi di esercizi. In primo luogo, la nozione di «giochi d'azzardo automatici» è utilizzata per riferirsi ai giochi d'azzardo giocati su una macchina, il che avviene in particolare in case da gioco di classe I (casinò) e di classe II (sale da gioco), ma anche, in misura più limitata, in altre sedi, vale a dire gli esercizi di classe III (bar) e di classe IV (negozi di scommesse). I prodotti relativi a giochi d'azzardo automatici offerti negli esercizi di classe I (ad esempio slot machine) sono diversi da quelli offerti negli esercizi di classe II (ad esempio giochi automatici di dadi) e sono soggetti a normative diverse. Tale differenza è ancora più rilevante se si confrontano le macchine negli esercizi di classe I o II con quelle negli esercizi di classe III o IV.
- (156) Infine, date le notevoli differenze morali, religiose e culturali tra i diversi Stati membri e la mancanza di armonizzazione europea nel settore dei giochi d'azzardo, ciascuno Stato membro è libero di determinare la propria politica in materia di giochi e le restrizioni che ritiene necessarie per tutelare il proprio interesse pubblico. L'unico requisito imposto dal diritto dell'UE sarebbe che tali restrizioni siano i) proporzionate, ossia idonee a conseguire l'obiettivo o gli obiettivi invocati dallo Stato membro interessato, senza andare al di là di quanto necessario per il conseguimento di tali obiettivi, e che ii) siano applicate senza discriminazioni. Di norma, le restrizioni soddisfano il criterio di proporzionalità se rientrano in una politica coerente e sistematica in materia di giochi d'azzardo.

⁽⁴¹⁾ Ai sensi degli articoli 6 e 7 della legge sui giochi d'azzardo, solo il Re ha il diritto, mediante un decreto adottato in sede di Consiglio dei ministri, di definire i tipi di licenze e i relativi requisiti per l'esercizio di giochi d'azzardo.

4.2. Osservazioni sull'assenza di diritti esclusivi concessi a Ladbrokes

- (157) Secondo le autorità belghe, le note di inquadramento emanate dalla commissione per i giochi d'azzardo non hanno carattere vincolante. Esse servono a monitorare l'evoluzione delle scommesse virtuali sul mercato belga. Tale opinione è stata integrata nella seconda nota di inquadramento del 17 aprile 2013, che ha riconosciuto le scommesse virtuali come giochi di scommesse d'azzardo consentiti ai sensi della legge sui giochi d'azzardo, affermando quanto segue: *«Per poter monitorare attentamente questa evoluzione – [...] – sarebbe preferibile che ogni [titolare di licenza] F1 che intenda offrire tali scommesse inoltri una domanda preliminare di autorizzazione alla commissione per i giochi d'azzardo».*
- (158) Con la cosiddetta «autorizzazione», la commissione per i giochi d'azzardo si è impegnata nei confronti di Ladbrokes a non considerare il suo prodotto relativo alle scommesse virtuali contrario alla legge sui giochi d'azzardo e a non applicare la legge per vietare le scommesse virtuali. Le «autorizzazioni» in questione concesse dalla commissione per i giochi d'azzardo a Ladbrokes devono essere considerate come una conferma dell'interpretazione del prodotto presentato da Ladbrokes alla commissione per i giochi d'azzardo ai sensi della normativa applicabile. Le autorità belghe affermano inoltre che l'«autorizzazione» in quanto tale non era necessaria. Sottolineano che essa semplicemente addirittura non esiste nel quadro giuridico pertinente.
- (159) Le autorità belghe hanno sottolineato il carattere informale dell'«autorizzazione», un semplice messaggio di posta elettronica da parte di un membro del segretariato che non aveva la facoltà di rappresentare la commissione per i giochi d'azzardo. Ciò dimostra che tale «autorizzazione» non può in ogni caso essere considerata un requisito formale o una decisione formale adottata dalla commissione per i giochi d'azzardo.
- (160) Poiché tale «autorizzazione» non istituisce alcun diritto per Ladbrokes, ma si limita a informare quest'ultima che le scommesse virtuali che intende proporre sono giochi d'azzardo che qualsiasi titolare di licenza F1 può offrire sul mercato del Belgio ai sensi del diritto belga, non è stato conferito alcun vantaggio a Ladbrokes. Qualsiasi operatore avrebbe potuto inviare una richiesta di «autorizzazione» alla commissione per i giochi d'azzardo all'epoca in cui lo ha fatto Ladbrokes e avrebbe ricevuto la stessa interpretazione informale.
- (161) Le autorità belghe forniscono inoltre informazioni sulle opinioni espresse dalla commissione per i giochi d'azzardo in merito ad altre due richieste ricevute da operatori di classe IV. Per quanto riguarda la richiesta di Stanleybet del 28 ottobre 2015, la commissione per i giochi d'azzardo ha informato Stanleybet dell'esistenza di una sottocommissione di nuova costituzione e del fatto che avrebbe trattato la richiesta solo una volta noti i risultati delle attività di tale sottocommissione. Un'altra richiesta di Stanleybet del 17 giugno 2016 è stata inizialmente respinta per via dell'incompletezza di un fascicolo e, successivamente, sulla base delle discussioni in corso su un'iniziativa normativa in materia di scommesse virtuali. Per quanto riguarda un'altra richiesta di Sagevas del 23 agosto 2016, questa non è stata trattata dalla commissione per i giochi d'azzardo per gli stessi motivi addotti per Stanleybet, inizialmente a causa di un fascicolo incompleto e poi, il 3 novembre 2016, perché era in corso un'iniziativa legislativa sulle scommesse virtuali.
- (162) Le autorità belghe ritengono che i denunciati fossero consapevoli del fatto che le note di inquadramento sulle scommesse virtuali non potevano creare legalmente un quadro in virtù del quale la commissione per i giochi d'azzardo avrebbe concesso una vera e propria autorizzazione a un titolare di licenza e l'avrebbe negata a un altro, nel caso in cui tali operatori si fossero trovati entrambi nella stessa situazione.
- (163) Più in generale, nessun operatore avrebbe potuto ragionevolmente credere che le note di inquadramento creassero un vero e proprio requisito giuridico eseguibile per ottenere un qualche tipo di «licenza per le scommesse virtuali» ad hoc.
- (164) Le autorità belghe spiegano inoltre che non era più difficile per altri rispetto che per Ladbrokes iniziare a gestire prodotti relativi alle scommesse virtuali della stessa natura nelle loro case da gioco di classe IV con le relative licenze F1 e F2. A loro avviso, non si può affermare che la commissione per i giochi d'azzardo avrebbe attuato una politica di applicazione della normativa nei confronti di Ladbrokes diversa da quella utilizzata nei confronti di altri operatori di scommesse virtuali. Non si poteva pertanto ritenere che la commissione per i giochi d'azzardo fosse stata selettiva nell'applicazione della legge sui giochi d'azzardo perché solo Ladbrokes aveva proceduto con la gestione di scommesse virtuali ai sensi delle norme generali della legge sui giochi d'azzardo.
- (165) Inoltre le autorità belghe osservano che il Consiglio di Stato ha annullato le note di inquadramento della commissione per i giochi d'azzardo in quanto non concordava con l'interpretazione di quest'ultima della legge sui giochi d'azzardo all'interno di tali note. Secondo il Consiglio di Stato *«la [commissione per i giochi d'azzardo] non si è limitata a creare un quadro per l'organizzazione di scommesse su eventi virtuali autorizzate per legge, ma piuttosto ha consentito, senza disporre di una competenza adeguata a tal fine, l'organizzazione di questo tipo di scommesse anche se non ammessa dalla legge del 7 maggio 1999 [sui giochi d'azzardo]».*

- (166) Inoltre le autorità belghe non concordano sul fatto che l'«autorizzazione» concessa a Ladbrokes potesse essere sospesa in quanto non produceva in primo luogo alcun effetto giuridico. Tuttavia il 13 gennaio 2016 la commissione per i giochi d'azzardo ha adottato la decisione di sospendere l'applicazione della sua nota di inquadramento del 2015 e dell'«autorizzazione» concessa a Ladbrokes a decorrere dal 1° giugno 2016. È stato pertanto concesso a Ladbrokes un periodo transitorio di cinque mesi per porre fine alle sue operazioni di scommesse virtuali. La commissione per i giochi d'azzardo ha accolto questo periodo transitorio minimo raccomandato e ha optato per un periodo transitorio di due mesi in più fino a quando la sospensione dell'«autorizzazione» di Ladbrokes avrebbe acquisito efficacia. A tal fine, si è basata sul fatto che Ladbrokes proponeva già scommesse virtuali dal 2014. Occorre pertanto tener conto degli investimenti di Ladbrokes nelle scommesse virtuali e del periodo durante il quale Ladbrokes aveva già proposto scommesse virtuali.
- (167) In ogni caso, il 4 maggio 2018 il regio decreto è entrato in vigore. Nella comunicazione del 21 febbraio 2021, le autorità belghe hanno esplicitamente confermato la presenza di più titolari di licenze F1 in Belgio che offrivano scommesse virtuali presso le loro case da gioco fisse di classe IV alle condizioni del regio decreto del 4 maggio 2018. Alcune di queste erano SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet e Wedwinkel-bettica.
- (168) Per quanto riguarda l'annullamento retroattivo del regio decreto del 2018, le autorità belghe ritengono che esso non incida sulla durata della presunta misura. Sebbene si debba ritenere che il regio decreto del 2018 non sia mai esistito nel diritto belga, ciò non significa che siano soddisfatte le condizioni per la concessione di aiuti di Stato illegali. I criteri di cui al regio decreto del 2018, attualmente annullato, sono stati applicati senza discriminazioni a tutti i titolari di licenze F1 e F2 valide che intendevano proporre scommesse virtuali. Non hanno avvantaggiato in modo selettivo alcune imprese rispetto ad altre.
- (169) Le autorità belghe hanno presentato posizioni distinte sul regio decreto del 2018 e sul suo annullamento retroattivo. Hanno sostenuto che più operatori sul mercato belga proporrebbero al momento scommesse virtuali alle condizioni stabilite dal regio decreto del 2018. Inoltre le autorità belghe hanno affermato che le case da gioco di classe IV (negozi di scommesse) sono attualmente autorizzate a proporre scommesse virtuali. Di fatto, le scommesse virtuali, come descritto dal regio decreto del 2018 (articolo 2), necessitano di macchine da gioco «multigiocatore», che consentono a più giocatori di scommettere contemporaneamente in diversi negozi di scommesse sullo stesso evento sportivo virtuale. Si ritiene che le scommesse virtuali siano di natura sufficientemente simile alle macchine per scommesse «monogiocatore» e sono pertanto consentite nell'ambito di licenze F1 e F1+. In altre parole, le scommesse virtuali sono considerate più simili ai giochi su macchine da gioco rispetto alle scommesse sportive effettive, per cui è logico che i titolari di licenze F1+ che offrono macchine da gioco «monogiocatore» tradizionali siano autorizzati a gestire scommesse virtuali online.

4.3. Osservazioni secondarie sul calcolo dell'eventuale importo dell'aiuto

- (170) In subordine, per quanto riguarda il parametro di riferimento per il calcolo dell'eventuale importo dell'aiuto, le autorità belghe ritengono che il trattamento della *Loterie Nationale*, cui si fa riferimento nella decisione di avvio⁽⁴²⁾, non sia paragonabile a quello di Ladbrokes. Secondo il diritto nazionale, la *Loterie Nationale* è responsabile dell'organizzazione di lotterie pubbliche di interesse pubblico sotto il controllo del relativo ministro ed è tenuta a informare attivamente il pubblico in merito ai giochi d'azzardo e alla dipendenza dalle scommesse, nonché a cooperare attivamente con le amministrazioni e altri attori al fine di offrire una politica attiva e coordinata di prevenzione, in particolare per quanto riguarda la dipendenza. Tutti gli utili sono destinati a questo scopo e ad altri progetti umanitari. Gli utili non sono assegnati al bilancio nazionale belga, ma reinvestiti nella *Loterie Nationale* affinché continui ad adempiere ai propri obblighi di servizio pubblico. Il prezzo che la *Loterie Nationale* paga per il suo monopolio legale rappresenta una situazione del tutto diversa da quella in cui uno Stato membro concede diritti esclusivi e decide di non massimizzare le entrate che avrebbe potuto altrimenti ottenere da tali concessioni.
- (171) Inoltre il diritto esclusivo della *Loterie Nationale* esisteva già prima della creazione dell'Unione europea. La lotteria nazionale è soggetta a diversi obblighi di servizio pubblico e non ha diritto ad alcun utile in quanto è lo Stato belga ad avere il diritto di percepire tutti gli utili. Le autorità belghe osservano inoltre che lo Stato massimizza le eventuali entrate derivanti dal monopolio della lotteria nazionale, vale a dire tutti gli utili della *Loterie Nationale*. Anche se la *Loterie Nationale* fosse un parametro di riferimento adeguato, cosa che non è, le entrate effettive dello Stato derivanti dalla concessione di tale diritto esclusivo corrisponderebbero alla totalità degli utili della *Loterie Nationale*.

⁽⁴²⁾ Nota 26.

5. VALUTAZIONE DELLA MISURA

- (172) Oggetto della presente decisione è l'aiuto di cui i denunciati asseriscono l'illegalità ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2015/1589. Per essere qualificata come aiuto di Stato illegale, la misura dovrebbe essere concessa senza l'approvazione della Commissione.
- (173) Inoltre la qualificazione di una misura come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE richiede che sussistano tutti i presupposti previsti da tale disposizione. Innanzitutto, la misura deve essere imputabile allo Stato e finanziata mediante risorse statali. In secondo luogo, la misura deve conferire un vantaggio ai suoi beneficiari. In terzo luogo, il vantaggio deve essere selettivo nel senso che favorisce talune imprese o talune produzioni. In quarto luogo, la misura in questione deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza ed essere atta a incidere sugli scambi tra Stati membri. Se almeno uno dei quattro criteri cumulativi non è soddisfatto, la misura non costituisce aiuto di Stato.

5.1. Rocoluc, EAC e The Faculty come parti interessate

- (174) La Commissione ritiene che la presunta misura potrebbe incidere sull'interesse di The Faculty, in quanto essa opera negli stessi mercati, o in mercati analoghi, dei giochi d'azzardo di Rocoluc ed EAC, i cui interessi possono essere anch'essi lesi dalla presunta misura, come indicato anche nella decisione di avvio. La Commissione ritiene pertanto che The Faculty, Rocoluc ed EAC siano «interessati» ai sensi dell'articolo 1, lettera h), e denunciati ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2015/1589. L'argomentazione avanzata da Ladbroke's secondo cui il denunciante Rocoluc non avrebbe lo status di parte interessata (considerando 114 e 115) non inficia tale conclusione ⁽⁴³⁾.

5.2. Assenza di una misura che conferisce un diritto giuridico

- (175) Secondo i denunciati, la misura consiste nei diritti concessi a Ladbroke's per l'offerta di servizi di scommesse virtuali sul mercato belga. I denunciati ritengono che tali diritti costituirebbero un aiuto di Stato illegale concesso dalla commissione per i giochi d'azzardo mediante messaggi di posta elettronica del 9 febbraio 2014 e del 5 marzo 2015 da parte di un funzionario non autorizzato.
- (176) Il regolamento (UE) 2015/1589 definisce gli «aiuti illegali» come «nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE». È richiesto che una misura sia attuata dallo Stato membro per essere considerata un aiuto illegale. Tuttavia né le note di inquadramento (sezione 2.3.1) né i summenzionati messaggi di posta elettronica inviati a Ladbroke's (sezione 2.6.) possono essere considerati come un atto di concessione di diritti esclusivi a Ladbroke's.

5.2.1. Note di inquadramento sulle scommesse virtuali adottate dalla commissione per i giochi d'azzardo

- (177) Ladbroke's è stata il primo operatore che ha pianificato un'attività di scommesse virtuali presso le autorità belghe nel 2011 (considerando 126). Quando Ladbroke's ha deciso di offrire il servizio di scommesse virtuali in Belgio, la legge sui giochi d'azzardo non includeva alcun riferimento specifico alle scommesse virtuali online o offline nell'ambito del sistema di licenze per i giochi d'azzardo.
- (178) Pertanto la commissione per i giochi ha rilevato la necessità di un'interpretazione circa le modalità di classificazione delle scommesse virtuali. Il 12 gennaio 2012 ha pubblicato la sua prima nota di inquadramento relativa alle «scommesse su eventi virtuali» (considerando 39). Tale nota di inquadramento non distingueva espressamente tra scommesse virtuali online e offline, ma le autorità belghe hanno confermato che riguardava effettivamente le scommesse virtuali offline (considerando 169).
- (179) La finalità della nota di inquadramento del 2012 era esaminare se la legge sui giochi d'azzardo modificata o le relative ordinanze esecutive contenessero obiezioni giuridiche all'organizzazione di scommesse su eventi (sportivi) virtuali. La commissione per i giochi d'azzardo ha concluso quanto segue: «Da un punto di vista giuridico, l'organizzazione/la proposta di scommesse su eventi (sportivi) virtuali è conforme alle disposizioni della legge sui giochi d'azzardo nella misura in cui questo tipo di scommesse è considerato alla stregua di scommesse su eventi. Infatti, il risultato non è noto e l'evento riguarda un fatto incerto, grazie al 'generatore di numeri casuali'. Se si considerano le scommesse su eventi (sportivi) virtuali come scommesse su eventi, questo tipo di scommesse può avvenire solo nelle sale da gioco fisse di classe IV. [...]».

⁽⁴³⁾ Cfr., in tal senso, la sentenza del 17 settembre 2015, *Mory e a./Commissione* (C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, punto 77).

5.2.2. Licenze relative alle scommesse virtuali in Belgio

- (180) Come osservazione preliminare, per quanto riguarda le norme in materia di scommesse virtuali, come spiegato al considerando 28, la Commissione osserva che la nozione di «giochi d'azzardo automatici» è utilizzata per riferirsi ai giochi d'azzardo giocati su una macchina, il che avviene in particolare in case da gioco di classe I (casinò) e di classe II (sale da gioco), ma anche, seppure in misura più limitata, in altre sedi, vale a dire gli esercizi di classe III (bar) e di classe IV (negozi di scommesse).
- (181) Come confermato dalle autorità belghe (considerando 169), le case da gioco di classe IV (gestite con le licenze F1, F1+ e F2) hanno sempre conservato la possibilità di offrire ai loro clienti macchine da gioco *monogiocatore*. Ciò era già previsto dal regio decreto del 22 dicembre 2010 sulle norme di gestione dei giochi d'azzardo automatici autorizzati nelle case da gioco di classe IV ⁽⁴⁴⁾.
- (182) La legge sui giochi d'azzardo definisce i diversi tipi di licenze e il tipo di giochi che possono essere offerti nell'ambito di tali licenze e a quali condizioni. Le norme sono state ulteriormente elaborate mediante vari regi decreti.
- (183) Ai sensi dell'articolo 25 della legge sui giochi d'azzardo, la gestione di un negozio di scommesse, che è una casa da gioco di classe IV, richiede sia la licenza F1 che la licenza F2. La licenza F1 è necessaria per organizzare scommesse (ossia creazione di prodotti relativi alle scommesse per la vendita ai giocatori), mentre la licenza F2 è necessaria per raccogliere scommesse dai giocatori (ossia vendita diretta dei prodotti relativi alle scommesse ai consumatori). Un negozio di scommesse (esercizio di classe IV) deve detenere una licenza F2 per raccogliere scommesse per conto di un operatore di scommesse (con licenza F1).
- (184) Dopo aver verificato le licenze detenute da Ladbrokes, la Commissione osserva che quest'ultima era titolare di una licenza di classe F1, che consente la gestione di un centro scommesse, di una licenza di classe F2, che consente di raccogliere scommesse per conto di un titolare di licenza di classe F1 in un centro scommesse fisso o mobile di classe IV e consente inoltre a Ladbrokes di raccogliere scommesse al di fuori di una casa da gioco di classe IV nei casi di cui all'articolo 43/4, paragrafi 1, 2 e 5, della legge sui giochi d'azzardo, e di una licenza supplementare di classe F1+ che consente l'esercizio di scommesse mediante strumenti della società dell'informazione, ossia online. Per quanto riguarda l'argomentazione dei denunciatori relativa alla discriminazione degli operatori di classe II per quanto riguarda le scommesse virtuali, la Commissione prende atto della posizione adottata dalla commissione per i giochi d'azzardo di limitare l'attività delle scommesse virtuali solo agli operatori di classe IV. Tale restrizione è in linea con il ragionamento contenuto nel regio decreto del 2018, in cui si sottolinea che sarebbe indispensabile che la tutela dei giocatori consentisse l'offerta di questo nuovo gioco d'azzardo solo da parte degli esercizi di classe IV (considerando 43).
- (185) La Commissione prende altresì atto delle informazioni fornite dalle autorità belghe secondo cui Ladbrokes non era l'unico operatore sul mercato belga a detenere le pertinenti licenze F1 e F1+ per la gestione di scommesse virtuali (considerando 167). Tuttavia la predominanza di Ladbrokes è evidente e può essere attribuita al fatto che è stata il primo operatore a introdurre e iniziare a offrire servizi di scommesse virtuali in Belgio (considerando da 126 a 128). Questo inizio precoce nonché primo nel suo genere ha conferito a Ladbrokes il «vantaggio del pioniere». Altri operatori hanno lentamente seguito l'esempio e hanno mostrato interesse per le scommesse virtuali nel 2015 e nel 2016. Il mercato delle scommesse virtuali è poi cresciuto, ma il contesto normativo che doveva essere fornito dallo Stato non è stato al passo con tale sviluppo (considerando 59).

5.2.3. Assenza di un atto di concessione attraverso le «autorizzazioni» per le scommesse virtuali

- (186) Secondo gli organi giurisdizionali dell'Unione, gli aiuti di Stato devono essere considerati «concessi» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, alla data in cui il diritto a riceverli è conferito al beneficiario in forza della normativa nazionale applicabile ⁽⁴⁵⁾, vale a dire che il diritto nazionale deve prevedere effetti affinché tale atto sia eseguibile ai sensi del diritto nazionale.

⁽⁴⁴⁾ Articolo 1 del regio decreto del 22 dicembre 2010 (*Arrêté royal établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV*): «Dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, les seuls jeux de hasard automatiques autorisés en vertu de l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs sont ceux permettant au joueur de parier sur la réalisation d'un événement virtuel: il s'agit de machines individuelles, mono-joueur, basées sur le pari à la cote».

⁽⁴⁵⁾ Sentenza del 28 febbraio 2024, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland/Commissione*, T-390/20, ECLI:EU:T:2024:126, punto 45; sentenza del 25 gennaio 2022, *Commissione/European Food e a.*, C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50, punto 115.

- (187) Nel caso di specie, come spiegato al considerando 35, il ruolo della commissione per i giochi d'azzardo consiste nel controllare il rispetto della normativa nel quadro del diritto belga e dei relativi decreti attuativi. La commissione per i giochi d'azzardo, pur facendo parte della pubblica amministrazione belga, svolge un ruolo consultivo e ha il compito di attuare la regolamentazione vigente nel settore dei giochi d'azzardo adottata dal legislatore belga.
- (188) Come indicato nella legge sui giochi d'azzardo, che definisce le competenze della commissione per i giochi d'azzardo (cfr. considerando 35), detta commissione non ha il potere di creare nuovi diritti per gli operatori ai fini della gestione di giochi d'azzardo e scommesse. Quando rilascia licenze deve rimanere nell'ambito delle competenze conferitele dalla legge sui giochi d'azzardo e non può creare nuove categorie di licenze (considerando 150). Le note di inquadramento pubblicate dalla commissione per i giochi d'azzardo (cfr. considerando 39) non possono essere considerate basi giuridiche per autorizzare legalmente un'attività di gioco o di scommesse. Inoltre tali note di inquadramento sono state annullate dal Consiglio di Stato nel 2019 (considerando 64).
- (189) In aggiunta, come indicato al considerando 40, nella nota di inquadramento del 2012 la Commissione dei giochi ha spiegato che «per poter seguire da vicino l'evoluzione [...] è preferibile che ogni [operatore] F1 che intenda organizzare tali scommesse invii una richiesta preventiva di autorizzazione a tal fine al segretariato della commissione per i giochi d'azzardo».
- (190) Per quanto riguarda il significato di «autorizzazione», la formulazione della nota di inquadramento del 2012 indica che gli operatori non erano forzati o obbligati, ma piuttosto incoraggiati («è preferibile») a richiedere un'autorizzazione specifica per gestire scommesse virtuali offline. In particolare, la commissione per i giochi d'azzardo non ha fatto riferimento ad alcuna disposizione della legge sui giochi d'azzardo quale base per la «preferenza» espressa nella nota («è preferibile», «per poter seguire da vicino tale evoluzione»). In effetti, successivamente le «autorizzazioni» sono state annullate dal Consiglio di Stato sulla base delle argomentazioni della dottrina *ultra vires* (considerando 38).
- (191) La Commissione è del parere che i messaggi di posta elettronica costituissero una mera conferma del fatto che si poteva ritenere che Ladbrokes, in quanto esercizio di classe IV, fosse titolare delle pertinenti licenze per la gestione di scommesse virtuali. Alla luce dell'interpretazione fornita dalla commissione per i giochi d'azzardo, tutti gli esercizi di classe IV titolari della pertinente licenza avevano il diritto di proporre scommesse virtuali in quanto coperte da tali licenze (cfr. i considerando 40 e 41). Pertanto Ladbrokes, in qualità di operatore di classe IV con licenze F1, F2 e F1+, è stata considerata idonea all'esercizio di scommesse virtuali senza bisogno di un'ulteriore approvazione o di una nuova licenza da parte delle autorità belghe.
- (192) Qualsiasi operatore di classe IV avrebbe potuto, in linea di principio, inviare una richiesta di «autorizzazione» alla commissione per i giochi d'azzardo all'incirca nello stesso periodo in cui lo ha fatto Ladbrokes e, molto probabilmente, avrebbe ricevuto la stessa interpretazione. Tale possibilità non era tuttavia prevista per altre classi, compresi gli operatori di classe II come i denunciati, in quanto non considerate idonee alla gestione di scommesse virtuali. La Commissione osserva che nessuno dei denunciati era un esercizio di classe IV in possesso delle pertinenti licenze né ha presentato tale richiesta alla commissione per i giochi d'azzardo.
- (193) Inoltre Stanleybet e Sagevas hanno presentato la loro richiesta di interpretazione solo in una fase successiva. Nel frattempo tuttavia la riflessione giuridica si era evoluta. La commissione per i giochi d'azzardo non ha voluto dapprima trattare la richiesta a causa dell'incompletezza dei fascicoli. Successivamente, non ha voluto fornire un'interpretazione per via di un'iniziativa normativa in corso sulle scommesse virtuali (cfr. considerando 161). Il respingimento di queste due richieste più recenti non può essere considerato un rifiuto di concedere diritti a tale operatore.
- (194) In tale contesto, la Commissione concorda con il parere delle autorità belghe (cfr. considerando 162) secondo cui nessun operatore avrebbe ragionevolmente ritenuto che le note di inquadramento avrebbero creato un diritto applicabile di ottenere una licenza ad hoc specifica per le scommesse virtuali che sarebbe stata concessa solo a Ladbrokes.
- (195) Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione conclude che, dato che la legge sui giochi d'azzardo non richiedeva l'approvazione di una licenza speciale da parte della commissione per i giochi d'azzardo per le scommesse virtuali e che la nota di inquadramento del 2012 non richiedeva alcuna autorizzazione specifica, la comunicazione amministrativa che concedeva le «autorizzazioni» non ha prodotto effetti giuridici tali da equivalere a una licenza. Ladbrokes, in qualità di operatore di classe IV con licenze F1, F2 e F1+, è stata considerata idonea all'esercizio di scommesse virtuali senza bisogno di un'ulteriore approvazione o di una nuova licenza da parte delle autorità belghe. Si può pertanto concludere che le risposte inviate mediante posta elettronica dalla commissione per i giochi d'azzardo a Ladbrokes non hanno conferito a quest'ultima un diritto giuridicamente eseguibile. Pertanto i messaggi di posta elettronica non possono essere considerati un atto di concessione ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato.

5.3. Assenza di una misura che produca effetti di concessione di diritti esclusivi

5.3.1. Assenza di effetti di esclusività sul mercato delle scommesse virtuali online

- (196) Secondo la giurisprudenza consolidata, l'articolo 107 TFUE definisce una misura di aiuto di Stato sulla base dei suoi effetti. È quindi pertinente valutare gli effetti sul mercato della presunta misura ⁽⁴⁶⁾.
- (197) Per quanto riguarda le scommesse virtuali online, i fatti dimostrano che i messaggi di posta elettronica inviati dalla commissione per i giochi d'azzardo non hanno prodotto nei confronti di altri operatori effetti consistenti nella concessione di diritti esclusivi a Ladbrokes, che potrebbero essere assimilati agli effetti di un aiuto di Stato.
- (198) Come indicato al considerando 192, tutti gli operatori di classe IV con licenze F1, F2 e F1+ erano autorizzati all'esercizio di scommesse virtuali senza bisogno di un'ulteriore approvazione o licenza da parte delle autorità belghe.
- (199) Ladbrokes ha presentato schermate di siti web gestiti da diverse società di scommesse che proponevano scommesse virtuali online in determinati periodi di tempo (considerando 201). Ciò dimostra che altri operatori, come Circus ⁽⁴⁷⁾, Golden Vegas ⁽⁴⁸⁾ o Bingoal ⁽⁴⁹⁾, 36win ⁽⁵⁰⁾, insieme a Ladbrokes, proponevano scommesse virtuali online.
- (200) Sulla base delle informazioni disponibili, risulta che la commissione per i giochi d'azzardo non ha imposto sanzioni né avviato azioni esecutive nei confronti di tali operatori di scommesse virtuali online. Inoltre non ha imposto un divieto a Ladbrokes, ma ne ha temporaneamente sospeso la licenza per un giorno (considerando 122).
- (201) Le autorità belghe hanno altresì confermato che l'annullamento retroattivo del regio decreto del 2018 mediante la sentenza del Consiglio di Stato belga del 7 maggio 2021 riguardava solo le scommesse virtuali offline (case da gioco di classe IV). L'annullamento non ha avuto alcun impatto sulle scommesse virtuali online in quanto diversi operatori hanno continuato a proporre successivamente (considerando 167).
- (202) Sulla base degli elementi di prova disponibili, si può concludere che i messaggi di posta elettronica inviati dalla commissione per i giochi d'azzardo non hanno prodotto nei confronti di altri operatori effetti, assimilabili ad aiuti di Stato, consistenti nella concessione di diritti esclusivi sulle scommesse virtuali online a Ladbrokes.

5.3.2. Assenza di effetti di esclusività sul mercato delle scommesse virtuali offline

- a) Assenza di effettiva esclusività sulla base dell'interpretazione fornita dalla commissione per i giochi d'azzardo
- (203) Come espressamente confermato dalle autorità belghe, dal 10 febbraio 2014 al 1° luglio 2017 tutti i centri scommesse fissi di classe IV in possesso di licenze F1 e F2 sono stati legalmente autorizzati a gestire scommesse virtuali offline. Le autorità belghe hanno sottolineato che solo Ladbrokes lo ha fatto, anche se tutti gli operatori di un centro scommesse fisso di classe IV con apposita licenza valida avrebbero potuto proporre scommesse virtuali offline (cfr. considerando 192).
- (204) L'operatore Sagevas ha reso pubblico che avrebbe gestito le scommesse virtuali senza alcuna «autorizzazione» da parte della commissione per i giochi d'azzardo. La commissione per i giochi d'azzardo ha espressamente riportato tale dichiarazione nella sua nota del 2 gennaio 2017, senza annunciare azioni esecutive.
- (205) Occorre altresì osservare che anche Tiercé Ladbrokes SA, che è una controllata di Entain e consorella di Ladbrokes in Belgio, ha iniziato a proporre scommesse virtuali nei propri negozi di scommesse contemporaneamente a Ladbrokes. Tiercé Ladbrokes non ha ricevuto alcuna «autorizzazione». Tiercé Ladbrokes è un soggetto giuridico diverso da Ladbrokes. Data la formalità che caratterizza la normativa settoriale, che prevede la concessione di un'«autorizzazione» o di una licenza a uno specifico soggetto giuridico ⁽⁵¹⁾, si evince che Ladbrokes non è stata l'unica a proporre scommesse virtuali.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punti 85 e 89 e giurisprudenza citata; la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Commissione/Paesi Bassi*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punto 51; la sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, *Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito*, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punto 87.

⁽⁴⁷⁾ <https://www.circus-sport.be/en>.

⁽⁴⁸⁾ <https://www.goldenvegas-sport.be/en>.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.bingoal.be/fr>.

⁽⁵⁰⁾ <https://www.36win.be/en>.

⁽⁵¹⁾ Informazioni dettagliate sul modulo di domanda per il rilascio di una licenza: <https://www.gamingcommission.be/en/operators/licences/betting-licence-f1-f2-f1>.

- (206) Sebbene la posizione della commissione per i giochi d'azzardo si sia evoluta in una direzione tale da non considerare più le scommesse virtuali come una forma di scommesse, ragion per cui non ha più raccomandato la possibilità di proporle nelle case da gioco di classe IV (con licenze F1 e F2), tutti i centri scommesse fissi di categoria IV in possesso della pertinente licenza erano legalmente autorizzati a gestire scommesse virtuali.
- (207) Dal 1° luglio 2017 la commissione per i giochi d'azzardo ha sospeso l'«autorizzazione» concessa a Ladbrokes nel 2014. Tuttavia Ladbrokes ha continuato a proporre scommesse virtuali anche dopo il 1° luglio 2017, ritenendola un'attività legittima per tutti gli operatori in virtù della sola licenza F.
- (208) Le autorità belghe non hanno intrapreso alcuna azione legale per dare esecuzione a tali «sospensioni» o per avviare procedimenti giudiziari nei confronti di Ladbrokes dopo il 1° luglio 2017.
- (209) Dai dati disponibili, come già indicato al considerando 31 della decisione di avvio supplementare ⁽³²⁾, si evince che alcuni altri operatori (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet e Sagevas) proponevano o intendevano proporre scommesse virtuali offline.
- (210) Alla luce di tali fatti, la Commissione conclude che i messaggi di posta elettronica inviati dalla commissione per i giochi d'azzardo non hanno prodotto nei confronti di altri operatori effetti consistenti nella concessione di diritti esclusivi sulle scommesse virtuali offline a Ladbrokes, che potrebbero essere assimilati agli effetti di un aiuto di Stato.
- b) Assenza di esclusività sulle scommesse virtuali offline sulla base del regio decreto del 2018
- (211) Ladbrokes ha infine smesso di proporre scommesse virtuali il 28 marzo 2018 a causa di un'ingiunzione del Tribunale commerciale di Bruxelles richiesta dalla FedCaf in considerazione della sospensione della nota di inquadramento il 1° luglio 2017.
- (212) In ogni caso, il 4 maggio 2018 è entrato in vigore il regio decreto del 2018. Secondo le autorità belghe, dall'adozione del regio decreto del 2018 fino all'annullamento di tutte e tre le note di inquadramento da parte del Consiglio di Stato nel 2019 (considerando 64), i centri scommesse fissi di classe IV con apposita licenza valida potevano proporre scommesse virtuali offline. Di fatto, come già indicato al considerando 167, in molti lo hanno fatto, in particolare SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet e Wedwinkel-Bettica. Questi stessi operatori offrivano scommesse virtuali offline nel periodo compreso tra la stessa sentenza del Consiglio di Stato del 19 settembre 2019, quando il Consiglio ha stabilito che le scommesse virtuali non sarebbero in linea con la legge sui giochi d'azzardo (considerando 140), fino all'annullamento retroattivo del regio decreto del 2018.
- (213) La Commissione conclude pertanto che il regio decreto del 2018 non ha conferito un diritto esclusivo a Ladbrokes.
- (214) Occorre infine osservare che, a partire dall'annullamento del regio decreto del 2018 in data 7 maggio 2021, le scommesse virtuali offline non sono autorizzate e in Belgio non è presente alcun operatore che le proponga, come confermato dalle autorità belghe.

5.4. Nessuna perdita di risorse statali connessa alla presunta misura dal 2014 ad oggi

- (215) I denunciatori sostengono che, non imponendo un canone per i servizi di scommesse virtuali offerti da Ladbrokes, le autorità belghe hanno favorito Ladbrokes concedendole un trattamento preferenziale e quindi un vantaggio selettivo (cfr. considerando 21). Così facendo, le autorità belghe avrebbero rinunciato a risorse statali.
- (216) Tuttavia tutti gli esercizi di classe IV titolari della pertinente licenza erano in linea di principio autorizzati a offrire scommesse virtuali sia offline che online (considerando 192). La Commissione osserva che la commissione per i giochi d'azzardo, o qualsiasi altra autorità pubblica belga competente in materia, non ha esentato Ladbrokes dal pagamento di un canone e non ha esonerato Ladbrokes dall'obbligo di corrispondere un canone che sarebbe stato dovuto. Dall'interpretazione della legge sui giochi d'azzardo da parte delle autorità belghe risulta invece che non vi è alcun obbligo per gli operatori di pagare canoni specifici per le scommesse virtuali.

⁽³²⁾ «In effetti, le autorità belghe hanno chiarito la situazione di diritto e di fatto a partire dal 10 febbraio 2014. In particolare, hanno riferito che dal 4 maggio 2018 al 7 maggio 2021 tutti i centri scommesse fissi di classe IV erano autorizzati a gestire scommesse virtuali e che Wedwinkel-Bettica, Bingo Bet-bet 90 (fino al 12 marzo 2020), Derby (Ladbrokes), e Stanleybet gestivano effettivamente scommesse virtuali».

- (217) Occorre inoltre osservare che non vi era alcun obbligo per gli esercizi di categoria IV di detenere una licenza speciale per la gestione di scommesse virtuali, e ancor meno di pagare per ottenerla, cosicché la mancata imposizione di un canone (licenza) per le scommesse virtuali è semplicemente la conseguenza dell'assenza di norme specifiche in materia di scommesse virtuali all'interno della legge sui giochi d'azzardo.
- (218) La Commissione osserva inoltre che, con l'adozione del regio decreto del 2018, le scommesse virtuali offline sono state regolamentate, ma non sono previsti canoni specifici. Infatti, quando è intervenuta mediante l'adozione del regio decreto del 2018, l'autorità di regolamentazione ha adottato una normativa che fissava condizioni per tutti gli operatori idonei e non ha rinunciato a entrate per non aver imposto un canone specifico per la gestione di scommesse virtuali da parte di Ladbrokes.
- (219) La Commissione conclude pertanto che lo Stato belga non ha rinunciato a risorse che avrebbero dovuto essere versate da Ladbrokes per la gestione di scommesse virtuali a partire dal 2014. Pertanto non vi è alcun nesso tra il presunto diritto esclusivo di Ladbrokes e un onere per il bilancio dello Stato derivante dalla mancata imposizione di canoni.

5.5. Conclusioni

- (220) In conclusione, la Commissione constata quanto segue:
- le risposte informali inviate per posta elettronica a Ladbrokes da un dipendente della commissione per i giochi d'azzardo non costituiscono un atto di concessione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (cfr. sezione 5.2);
 - i messaggi di posta elettronica inviati dalla commissione per i giochi d'azzardo non hanno prodotto nei confronti di altri operatori effetti consistenti nella concessione di diritti esclusivi sulle scommesse virtuali a Ladbrokes, che potrebbero essere assimilati agli effetti di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (cfr. sezione 5.3);
 - lo Stato belga non ha rinunciato a risorse che avrebbero dovuto essere versate da Ladbrokes per la gestione di scommesse virtuali a partire dal 2014 (cfr. sezione 5.4.).
- (221) La Commissione conclude pertanto che il Belgio non ha concesso alcun aiuto di Stato illegale a Ladbrokes ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE in assenza i) di un atto di concessione, ii) di eventuali diritti esclusivi assimilabili a un aiuto di Stato e iii) della rinuncia a risorse statali.

6. CONCLUSIONI

- (222) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la misura non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE

Articolo 1

Il Regno del Belgio non ha concesso a Ladbrokes aiuti illegali sotto forma di diritti esclusivi sulle scommesse virtuali a partire dal 10 febbraio 2014. La misura controversa non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 2

Il Regno del Belgio è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, l'11 aprile 2025

Per la Commissione
Teresa RIBERA
Vicepresidente esecutiva