



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Nona Sezione)

15 novembre 2023 *

«Aiuti di Stato – Misura statale che proroga talune licenze per giochi d’azzardo concesse dai Paesi Bassi – Decisione che constata l’insussistenza di un aiuto di Stato – Mancato avvio del procedimento di indagine formale – Serie difficoltà – Diritti procedurali delle parti interessate»

Nella causa T-167/21,

European Gaming and Betting Association, con sede in Etterbeek (Belgio), rappresentata da T. De Meese, K. Bourgeois e M. Van Nieuwenborgh, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da B. Stromsky e J. Carpi Badía, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da M. Bulterman, J. Langer e C. Schillemans, in qualità di agenti,

interveniente,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione),

composto da L. Truchot, presidente, H. Kanninen e T. Perišin (relatrice), giudici,

cancelliere: A. Marghelis, amministratore

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all’udienza del 1° marzo 2023,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l’inglese.

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, basato sull'articolo 263 TFUE, la European Gaming and Betting Association, ricorrente, chiede l'annullamento della decisione C(2020) 8965 final della Commissione, del 18 dicembre 2020, relativa al caso SA.44830 (2016/FC) – Paesi Bassi – Proroga delle licenze per i giochi d'azzardo nei Paesi Bassi (in prosieguo: la «decisione impugnata»), menzionata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 15 gennaio 2021 (GU 2021, C 17, pag. 1).

Fatti

- 2 La normativa dei Paesi Bassi relativa ai giochi d'azzardo è basata su un sistema di autorizzazioni esclusive, o licenze, secondo cui è vietato organizzare o promuovere giochi d'azzardo, a meno che non sia stata rilasciata a tale scopo un'autorizzazione amministrativa.
- 3 La ricorrente è un'associazione senza scopo di lucro, i cui aderenti sono operatori europei dei giochi d'azzardo on line. L'8 marzo 2016, essa ha depositato una denuncia presso la Commissione europea, a norma dell'articolo 24 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 TFUE (GU 2015, L 248, pag. 9), avente ad oggetto un aiuto asseritamente illegale e incompatibile con il mercato interno, concesso dal Regno dei Paesi Bassi a diversi gestori di lotterie e di altre attività di scommesse e di giochi d'azzardo in tale Stato membro.
- 4 La denuncia riguardava, da una parte, una norma di politica generale, adottata dal segretario di Stato dei Paesi Bassi alla Sicurezza e alla Giustizia il 7 ottobre 2014, e avente ad oggetto la proroga fino al 1° gennaio 2017 delle licenze rilasciate per le scommesse sportive, le scommesse sulle corse ippiche, le lotterie e le case da gioco ai titolari di licenze, nonché, dall'altra, le decisioni adottate dalla Nederlandse Kansspelautoriteit (Autorità per i giochi d'azzardo, Paesi Bassi), il 25 novembre 2014, in applicazione di tale norma, intese a rinnovare sei licenze che erano in procinto di scadere per lotterie a scopo caritativo, scommesse sugli eventi sportivi, lotterie istantanee, lotto e scommesse sulle corse ippiche (in prosieguo, congiuntamente: la «misura contestata»).
- 5 Nella sua denuncia la ricorrente asseriva, in sostanza, che, applicando la misura contestata, le autorità dei Paesi Bassi avevano concesso un aiuto di Stato ai gestori titolari di tali licenze. Essa sosteneva che tale aiuto era stato concesso sotto forma di una proroga delle licenze esistenti su base esclusiva, senza che le autorità dei Paesi Bassi avessero chiesto il pagamento di un corrispettivo al prezzo di mercato e senza che avessero organizzato un procedimento di attribuzione delle licenze aperto, trasparente e non discriminatorio.
- 6 Il 30 marzo 2016, la Commissione ha trasmesso una versione non riservata della denuncia alle autorità dei Paesi Bassi, che hanno risposto con lettera del 22 luglio 2016. Successivamente, la Commissione, con lettera del 16 agosto 2016, ha inviato una richiesta di informazioni alle autorità dei Paesi Bassi, che vi hanno risposto con lettera dell'11 ottobre 2016.
- 7 La ricorrente ha presentato osservazioni complementari alla Commissione in data 4 maggio, 28 giugno e 17 novembre 2016.

- 8 Il 30 maggio 2017, la Commissione ha informato la ricorrente del risultato della sua valutazione preliminare. Essa ha considerato che la proroga delle licenze dei titolari di licenze esistenti su base esclusiva non comportava il trasferimento di risorse di Stato. Essa ha pertanto ritenuto che la misura contestata non integrasse un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. È stato tuttavia esplicitamente indicato che tale posizione non costituiva una posizione definitiva della Commissione stessa, ma soltanto un primo parere dei servizi della Direzione generale «Concorrenza», basato sulle informazioni disponibili e in attesa di altre osservazioni complementari che la ricorrente avrebbe potuto presentare, se lo desiderava.
- 9 La ricorrente ha risposto con una lettera del 30 giugno 2017 nella quale ha contestato la valutazione della Commissione e ha fornito informazioni complementari.
- 10 Il 1° settembre 2017, la Commissione ha rivolto alle autorità dei Paesi Bassi una richiesta di informazioni complementari, che le sono state fornite il 7 dicembre 2017.
- 11 Il 9 novembre 2018, la Commissione ha chiesto alle autorità dei Paesi Bassi informazioni sulla riforma in corso della normativa sui giochi d'azzardo nei Paesi Bassi.
- 12 Il 19 febbraio 2019, il Senato dei Paesi Bassi ha adottato una nuova legge sui giochi d'azzardo, che è entrata in vigore il 1° aprile 2021.
- 13 Il 1° marzo 2019, la Commissione ha invitato la ricorrente a fornire il suo parere sulla recente evoluzione della normativa che disciplina il settore dei giochi d'azzardo nei Paesi Bassi.
- 14 Con lettera del 5 aprile 2019, la ricorrente ha comunicato le sue osservazioni sull'adozione della nuova legge sui giochi d'azzardo. In tale lettera, la ricorrente ha sostenuto che l'adozione di detta legge non aveva modificato o eliminato l'illegittimità dell'aiuto di Stato oggetto della denuncia.
- 15 Con lettera del 27 giugno 2019, la Commissione ha informato la ricorrente della sua conclusione preliminare, secondo cui la proroga delle licenze esclusive di cui trattasi non conferiva alcun vantaggio agli operatori esistenti e, quindi, la misura contestata non costituiva aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 16 Il 22 agosto 2019, la ricorrente ha scritto alla Commissione per farle sapere che manteneva la propria posizione secondo cui la misura contestata costituiva aiuto di Stato.
- 17 La Commissione ha inviato alle autorità dei Paesi Bassi richieste di informazioni con lettere del 2 dicembre 2019 e del 16 giugno 2020, alle quali queste ultime hanno risposto con lettere del 7 febbraio e del 18 settembre 2020.
- 18 Il procedimento è stato chiuso con l'adozione della decisione impugnata.
- 19 In tale decisione la Commissione ha osservato che, in forza dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della wet houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen (legge recante normative complementari sui giochi d'azzardo), del 10 dicembre 1964 (Stb. 1964, n. 483), l'offerta di attività di giochi d'azzardo era vietata nei Paesi Bassi, salvo che non fosse stata concessa una licenza a norma della legge suddetta. In forza dell'articolo 3 di detta legge, tali licenze potevano essere concesse soltanto qualora gli introiti prodotti dalle attività di giochi d'azzardo fossero stati versati a beneficio di organizzazioni che operavano nell'interesse generale.

- 20 Peraltro, la Commissione ha constatato che l'articolo 2, lettera b), del besluit tot vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6 van de Wet op de kansspelen (Kansspelenbesluit) [decreto che stabilisce il provvedimento generale d'amministrazione previsto all'articolo 6 della legge sui giochi d'azzardo (decreto sui giochi d'azzardo)], del 1° dicembre 1997 (Stb. 1997, n. 616), prevedeva in particolare che gli operatori del settore dei giochi che avevano ottenuto la licenza in base alla legge dei Paesi Bassi sui giochi d'azzardo erano tenuti a versare gli introiti prodotti dalla vendita dei biglietti di partecipazione ai beneficiari specificati nelle licenze. Tale versamento doveva corrispondere ad almeno il 50% del valore nominale dei biglietti di partecipazione venduti.
- 21 La Commissione ha considerato che, se uno Stato membro concedeva un diritto esclusivo ad un operatore economico o prorogava tale diritto e non consentiva al suo titolare di percepire più del rendimento minimo necessario per coprire i costi di gestione e di investimento connessi all'esercizio del diritto, oltre ad un utile ragionevole, tale misura non conferiva alcun vantaggio al beneficiario. In tali circostanze, non si poteva ritenere che il beneficiario del diritto esclusivo ne avesse tratto un vantaggio che non avrebbe potuto ottenere in condizioni normali di mercato.
- 22 La Commissione ha constatato che i titolari delle licenze erano tenuti a versare la totalità del prodotto delle loro attività di giochi d'azzardo, cioè i loro introiti, detratte le spese relative ai premi attribuiti e i ragionevoli costi, ad organismi di interesse generale e che, pertanto, tali operatori non potevano realizzare utili o potevano soltanto realizzare un utile che non era superiore a un utile ragionevole. La Commissione ha inoltre considerato che i dati finanziari dei titolari delle licenze per il periodo 2015-2016, forniti dalle autorità dei Paesi Bassi, confermavano tale analisi.
- 23 Di conseguenza, la Commissione ha concluso che la misura contestata non conferiva alcun vantaggio ai suoi beneficiari e non costituiva pertanto aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Conclusioni delle parti

- 24 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 25 La Commissione, sostenuta dal Regno dei Paesi Bassi, chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

- 26 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente deduce due motivi, vertenti, il primo, sulla violazione dei suoi diritti procedurali, a causa del rifiuto della Commissione di avviare il procedimento di indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (in prosieguo: il «procedimento di indagine formale»), mentre l'esame preliminare ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE (in

proseguito: l'«esame preliminare») non consentiva di eliminare tutti i dubbi relativi all'esistenza di un aiuto e, il secondo, vertente su un errore manifesto di valutazione, in quanto la Commissione ha concluso che la misura contestata non concedeva vantaggi, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ai titolari di licenze.

- 27 Occorre esaminare anzitutto il primo motivo di ricorso.
- 28 Con il suo primo motivo di ricorso, la ricorrente sostiene che la Commissione ha violato i suoi diritti procedurali non avviando il procedimento di indagine formale, mentre l'esame preliminare non consentiva di eliminare tutti i dubbi quanto all'esistenza di un aiuto. Tale motivo consta di tre parti, vertenti, la prima, sulla durata e le circostanze dell'esame preliminare, la seconda, sulla sostanziale modifica dell'analisi della Commissione nel corso dell'esame preliminare e, la terza, sul fatto che la Commissione ha concluso a torto, nella decisione impugnata, che non sussisteva alcun dubbio quanto alla questione se la misura contestata conferisse un vantaggio ai titolari di licenze.

Sui principi applicabili

- 29 Secondo la giurisprudenza, la legittimità di una decisione di non sollevare obiezioni, fondata sull'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589, dipende dalla questione se la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva, al momento della fase di esame preliminare, dovesse obiettivamente suscitare dubbi in ordine alla compatibilità di una misura di aiuto con il mercato interno, tenendo presente che simili dubbi, se esistono, devono dar luogo all'avvio di un procedimento d'indagine formale al quale possono partecipare le parti interessate contemplate dall'articolo 1, lettera h), del suddetto regolamento (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 30 Tale obbligo è confermato dall'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento 2015/1589, in forza del quale la Commissione è tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale quando la misura di cui trattasi suscita dubbi in ordine alla sua compatibilità con il mercato interno, senza disporre a tal proposito di alcun margine di discrezionalità (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 113 e 185 e giurisprudenza ivi citata; ordinanza del 25 giugno 2019, Fred Olsen/Naviera Armas, C-319/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:542, punto 30, e sentenza del 20 giugno 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Commissione, T-578/17, non pubblicata, EU:T:2019:437, punto 57).
- 31 Il ricorrente che chiede l'annullamento di una decisione di non sollevare obiezioni mette in discussione essenzialmente il fatto che la decisione adottata dalla Commissione a proposito dell'aiuto di cui trattasi è stata presa senza che tale istituzione avviasse il procedimento d'indagine formale, violando così i diritti procedurali di esso ricorrente. Affinché la sua domanda di annullamento sia accolta, il ricorrente può invocare qualsiasi motivo idoneo a dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi a disposizione della Commissione, al momento della fase preliminare di esame della misura notificata, avrebbe dovuto far sorgere dei dubbi in ordine alla compatibilità di tale misura con il mercato interno. L'utilizzazione di simili argomenti non può tuttavia comportare la trasformazione dell'oggetto del ricorso, né la modifica dei presupposti di ricevibilità di quest'ultimo. Al contrario, l'esistenza di dubbi circa tale compatibilità è proprio la prova che deve essere fornita per dimostrare che la Commissione era

tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

- 32 La prova dell'esistenza di dubbi in ordine alla compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato interno, che va ricercata sia nelle circostanze dell'adozione della decisione di non sollevare obiezioni sia nel contenuto di tale decisione, deve essere fornita dal soggetto che richiede l'annullamento della decisione stessa, sulla scorta di un insieme di indizi concordanti (v. sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 33 In particolare, il carattere insufficiente o incompleto dell'esame condotto dalla Commissione in occasione del procedimento di esame preliminare costituisce un indizio dell'esistenza di serie difficoltà nella valutazione della misura in questione, la cui presenza obbliga detta istituzione ad avviare il procedimento d'indagine formale (v. sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).
- 34 Inoltre, la legittimità di una decisione di non sollevare obiezioni presa al termine del procedimento di esame preliminare deve essere valutata dal giudice dell'Unione in funzione non soltanto degli elementi di informazione di cui la Commissione disponeva nel momento in cui l'ha assunta, ma anche degli elementi di cui essa poteva disporre (v. sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 35 Orbene, gli elementi di informazione di cui la Commissione «poteva disporre» includono quelli che apparivano pertinenti ai fini della valutazione da effettuarsi in conformità della giurisprudenza ricordata al precedente punto 29 e dei quali essa avrebbe potuto, su propria richiesta, ottenere la produzione nel corso del procedimento amministrativo (v. sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).
- 36 Infatti, la Commissione è tenuta a svolgere la procedura di esame delle misure in questione in modo diligente e imparziale al fine di disporre, al momento dell'adozione di una decisione finale che accerta l'esistenza e, eventualmente, l'incompatibilità o l'illegalità dell'aiuto, degli elementi il più possibile completi e affidabili per fare ciò (v. sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 Tuttavia, anche se la Corte ha statuito che, in occasione dell'esame dell'esistenza e della legalità di un aiuto di Stato, può essere necessario che la Commissione vada, ove occorra, al di là del semplice esame degli elementi di fatto e di diritto portati alla sua conoscenza, non si può dedurre da tale giurisprudenza che incomba alla Commissione ricercare, di propria iniziativa e in mancanza di qualsiasi indizio in tal senso, tutte le informazioni che potrebbero presentare un nesso con il caso di cui è investita, quand'anche simili informazioni siano pubblicamente disponibili (v. sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

- 38 Ne deriva che il controllo svolto dal Tribunale, relativo alla legittimità di una decisione di non avviare il procedimento d'indagine formale a causa dell'assenza di serie difficoltà, non può limitarsi alla ricerca di un errore manifesto di valutazione. Infatti, una decisione che la Commissione abbia adottato senza aver avviato il procedimento di indagine formale può essere annullata, per omissione dell'esame approfondito e in contraddittorio previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, anche se non è accertato che le valutazioni condotte nel merito dalla Commissione fossero errate in diritto o in fatto (v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2020, První novinová společnost/Commissione, T-316/18, non pubblicata, EU:T:2020:489, punti 88, 90 e 91 e giurisprudenza ivi citata). Il controllo svolto dal Tribunale non è pertanto ristretto (v., in tal senso, sentenza del 20 giugno 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Commissione, T-578/17, non pubblicata, EU:T:2019:437, punto 66).
- 39 È alla luce di tali principi giurisprudenziali e di tali considerazioni che occorre esaminare l'argomento della ricorrente diretto a dimostrare che vi erano dubbi che avrebbero dovuto condurre la Commissione ad avviare il procedimento d'indagine formale.
- 40 Il Tribunale considera opportuno vagliare in primo luogo la terza parte del primo motivo di ricorso.

Sulla terza parte del primo motivo di ricorso, relativa all'esistenza di un vantaggio conferito ai titolari di licenze

- 41 Con la terza parte del primo motivo di ricorso, la ricorrente deduce, in sostanza, che la Commissione ha concluso a torto nella decisione impugnata che non sussisteva alcun dubbio in ordine alla questione se la misura contestata conferisse un vantaggio ai suoi beneficiari. Detta parte contiene, in sostanza, due censure, vertenti, la prima, su un vantaggio asseritamente concesso ai titolari di licenze e, la seconda, sull'assenza di valutazione in merito alla questione se le licenze di cui trattasi non conferissero un vantaggio indiretto agli organismi ai quali i titolari di tali licenze dovevano riversare una parte dei loro introiti prodotti dalle attività di giochi d'azzardo.
- 42 Riguardo alla seconda censura, la ricorrente ritiene che la Commissione disponesse di informazioni e di elementi di prova che consentivano di sospettare l'esistenza di un vantaggio indiretto a beneficio degli organismi ai quali i titolari delle licenze dovevano versare una parte dei loro introiti prodotti dalle attività di giochi d'azzardo. Orbene, omettendo di esaminare tale circostanza, la Commissione non sarebbe stata in grado di eliminare tutti i dubbi in ordine all'esistenza di un aiuto di Stato, a maggior ragione in quanto essa si è ampiamente basata nella decisione impugnata sull'obbligo imposto ai titolari di licenze di versare una parte degli introiti delle attività di giochi d'azzardo alle associazioni caritative di cui trattasi per concludere per l'assenza di un vantaggio per i titolari delle licenze. Secondo la ricorrente, il fatto che tali associazioni caritative siano organismi senza scopo di lucro non impedisce di considerarle beneficiarie indirette dell'aiuto, dato che le entità senza scopo di lucro possono anch'esse proporre beni e servizi sul mercato e quindi essere considerate imprese.
- 43 La Commissione contesta tale argomento, affermando che gli organismi di cui trattasi non possono essere considerati imprese che operano a livelli successivi di attività rispetto a quelli dei titolari delle licenze di giochi d'azzardo, ai sensi del punto 115 della sua comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato» di cui all'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE] (GU 2016, C 262, pag. 1). Inoltre, essa considera che l'argomentazione della ricorrente relativa a tale censura non è stata sollevata nella denuncia o nell'ambito delle sue ulteriori osservazioni. In tal contesto, la

Commissione sostiene che non le incombeva di ricercare, di propria iniziativa e in mancanza di qualsiasi indizio in tal senso, tutte le informazioni che potevano presentare un nesso con il caso di cui era investita, quand'anche tali informazioni fossero state pubblicamente disponibili.

- 44 A tal riguardo, va osservato che, come si è constatato segnatamente ai precedenti punti 19 e 20, dalla normativa dei Paesi Bassi relativa ai giochi d'azzardo, sottoposta alla valutazione della Commissione, risulta che una parte degli introiti prodotti dalle attività di giochi d'azzardo doveva essere versata, dai titolari delle licenze, esclusivamente a organismi di interesse generale, quali designati nelle licenze. In tali circostanze, la Commissione non poteva ignorare l'esistenza di un obbligo siffatto nella normativa dei Paesi Bassi di cui trattasi.
- 45 Si deve del resto osservare che, nella decisione impugnata, la Commissione ha basato la sua analisi relativa all'assenza di un vantaggio per i titolari delle licenze per l'appunto sull'obbligo ad essi incombente di riversare una parte dei loro introiti a organismi di interesse generale, come risulta in particolare dai punti 49 e da 54 a 57 della decisione impugnata. Infatti, al punto 49 della decisione impugnata, la Commissione ha considerato che la concessione di diritti speciali o esclusivi senza adeguato corrispettivo conforme alle tariffe di mercato potesse costituire abbandono di introiti statali e concessione di un vantaggio. Inoltre dal punto 54 della decisione impugnata risulta che, secondo la Commissione, il fatto che la misura contestata subordini la concessione di licenze che consentono di esercitare attività di giochi d'azzardo all'obbligo per i loro titolari di versare una parte degli introiti derivanti da tali attività esclusivamente a organismi di interesse generale garantisce che tali titolari non percepiranno più del rendimento minimo necessario per coprire i loro costi, oltre ad un ragionevole utile. Pertanto, tenuto conto dell'esistenza dell'obbligo incombente ai titolari di licenze di versare una parte dei loro introiti agli organismi di interesse generale, la Commissione ha concluso che la misura contestata non conferiva alcun vantaggio e, quindi, non costituiva aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (punti 56 e 57 della decisione impugnata).
- 46 Dunque, all'atto dell'adozione della decisione impugnata, la Commissione disponeva di informazioni sulla misura contestata che avrebbero dovuto indurla a chiedersi se la normativa dei Paesi Bassi relativa ai giochi d'azzardo non fosse concepita in modo tale da orientare il versamento degli introiti prodotti dall'attività dei titolari delle licenze di cui trattasi essenzialmente verso gli organismi di interesse generale designati da tali licenze.
- 47 Occorre infatti ricordare che è già stato dichiarato che, in sede di esame di una misura, la Commissione poteva essere indotta ad esaminare se un vantaggio potesse essere considerato indirettamente concesso a operatori diverse dal percipiente immediato del trasferimento di risorse statali. A tale titolo, il giudice dell'Unione ha altresì ammesso che un vantaggio conferito direttamente a talune persone fisiche o giuridiche potesse costituire un vantaggio indiretto e, di conseguenza, un aiuto di Stato per altre persone giuridiche che fossero imprese (v. sentenza del 13 maggio 2020, *Germanwings/Commissione*, T-716/17, EU:T:2020:181, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).
- 48 Al riguardo, occorre peraltro rilevare che il punto 115 della comunicazione della Commissione sulla nozione di «aiuto di Stato» precisa che il vantaggio indiretto può essere conferito a imprese diverse da quelle alle quali le risorse statali sono state direttamente trasferite. Inoltre, il punto 116 di tale comunicazione prevede che la nozione di «vantaggio indiretto» copre la situazione in cui la misura è concepita in modo da trasferire i suoi effetti secondari a imprese o gruppi di imprese identificabili. Pertanto, la Commissione avrebbe dovuto porsi la questione se la misura contestata non procurasse un vantaggio indiretto agli organismi di interesse generale.

- 49 Orbene, è giocoforza osservare che, sebbene la Commissione fosse informata riguardo a tale parte della normativa dei Paesi Bassi sui giochi d'azzardo, la decisione impugnata nulla dice su tale questione.
- 50 Peraltro, per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui le autorità dei Paesi Bassi, obbligando i titolari delle licenze a versare una parte dei loro introiti ad organismi di interesse generale, perseguono obiettivi direttamente connessi all'ordine pubblico e alla morale pubblica, occorre sottolineare che nella decisione impugnata la Commissione non ha esaminato se gli organismi associati alla misura contestata costituissero imprese o perseguissero compiti di servizio pubblico.
- 51 Di conseguenza, si deve constatare che, ai fini dell'adozione della decisione impugnata, la Commissione non ha esaminato la questione se la misura contestata non procurasse un vantaggio indiretto agli organismi ai quali i titolari delle licenze dovevano versare una parte dei loro introiti. Ciò facendo essa ha escluso senza maggiori precisazioni che tale questione potesse suscitare serie difficoltà nella qualificazione della misura contestata come aiuto di Stato, che soltanto il procedimento di indagine formale avrebbe consentito di chiarire. Orbene, data la totale assenza di adeguata istruzione da parte della Commissione, nella fase dell'esame preliminare, riguardo alla questione se la misura contestata non procurasse un vantaggio indiretto a tali organismi, e ciò sebbene il versamento di una parte degli introiti prodotti dall'attività dei titolari delle licenze ad organismi di interesse generale designati da tali licenze costituisse una delle caratteristiche principali della normativa controversa, il mancato esame di tale questione nella decisione impugnata non consente di escludere l'esistenza di serie difficoltà riguardo ad essa.
- 52 Alla luce delle circostanze suesposte, la terza parte del primo motivo di ricorso deve essere accolta, per quanto riguarda la censura vertente sui vantaggi indiretti concessi agli organismi ai quali i titolari delle licenze devono versare una parte dei loro introiti prodotti dalle attività di giochi d'azzardo, senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti presentati dalla ricorrente nell'ambito della prima e della seconda parte.
- 53 La decisione impugnata deve pertanto essere annullata senza che occorra esaminare il secondo motivo di ricorso dedotto.

Sulle spese

- 54 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, delle spese sostenute dalla ricorrente, conformemente alla domanda di quest'ultima.
- 55 Peraltro, conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenute nella causa restano a loro carico.
- 56 Occorre pertanto statuire che il Regno dei Paesi Bassi si faccia carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione C(2020) 8965 final della Commissione, del 18 dicembre 2020, relativa al caso SA.44830 (2016/FC) – Paesi Bassi – Proroga delle licenze per i giochi d’azzardo nei Paesi Bassi, è annullata.**
- 2) La Commissione europea è condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla European Gaming and Betting Association.**
- 3) Il Regno dei Paesi Bassi si farà carico delle proprie spese.**

Truchot

Kanninen

Perišin

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 novembre 2023.

Firme