



Facoltà di giurisprudenza  
Cattedra di Diritto dello sport

LE SCOMMESSE SPORTIVE:  
PROBLEMATICHE ATTUALI E  
PROSPETTIVE FUTURE

Relatore:  
Chiar.mo Prof.  
ENRICO LUBRANO

Candidato:  
Francesco Taricone  
Matricola: 068613

Correlatore:  
Chiar.mo Prof.  
ANGELO CARMONA

Anno accademico: 2007-08

*A zia Elisabetta*

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	7
---------------------	---

### CAPITOLO I

#### IL CONTRATTO DI GIOCO E DI SCOMMESSA

<b>1. Il gioco e la scommessa</b>	
1.1 <i>La rilevanza giuridica del fatto ludico</i>	10
1.2 <i>La distinzione tra gioco e scommessa</i>	12
<b>2. La natura contrattuale della scommessa</b>	15
<b>3. I requisiti del contratto di scommessa</b>	
3.1 <i>La causa</i>	16
3.2 <i>L'oggetto</i>	19
3.3 <i>La forma</i>	19
3.4 <i>L'accordo</i>	19
<b>4. La tripartizione delle scommesse</b>	20
<b>5. L'alea del contratto di scommessa e le differenze con i contratti aleatori tradizionali</b>	22
<b>6. Il differente regime tra le scommesse sportive e quelle non sportive</b>	25
<b>7. Scommesse occasionali e scommesse organizzate</b>	27
<b>8. Conseguenze del ritiro o del recesso nei contratti di gioco e scommessa</b>	28

### CAPITOLO II

#### LE FATTISPECIE PENALI IN MATERIA DI SCOMMESSE

<b>1. La disciplina del gioco d'azzardo</b>	
1.1 <i>Il gioco d'azzardo nel Codice Penale</i>	32

1.2	<i>La distinzione tra giochi d'azzardo e giochi non d'azzardo</i>	36
1.3	<i>Il gioco d'azzardo autorizzato</i>	38
<b>2.</b>	<b>La legge 401/1989</b>	
2.1	<i>La genesi storica della legge 401/1989</i>	39
2.2	<i>L'emanazione della legge 401/1989</i>	40
<b>3.</b>	<b>La Corte di Giustizia segna la fine della rilevanza penale in materia di raccolta delle scommesse</b>	
3.1	<i>Le problematiche legate all'articolo 4 comma 4bis della legge 401/1989</i>	43
3.2	<i>La sentenza Gambelli</i>	45
3.3	<i>La difesa della normativa italiana da parte della Corte di Cassazione</i>	48
3.4	<i>La sentenza Placanica</i>	52
3.5	<i>Il revirement della Corte di Cassazione</i>	53
3.6	<i>La Corte Costituzionale si pronuncia sull'argomento</i>	56
<b>4.</b>	<b>La rilevanza storica del calcio-scommesse ed il suo impatto sui campionati di calcio italiani</b>	57
<b>5.</b>	<b>Problematiche in materia di gioco automatico: dalla finanziaria 2006 alla sentenza 215/2008 della Corte Costituzionale</b>	
5.1	<i>La disciplina normativa in materia di gioco automatico</i>	62
5.2	<i>La depenalizzazione delle violazioni in materia di gioco automatico e l'intervento della Corte Costituzionale</i>	66
<b>6.</b>	<b>La normativa anti-riciclaggio</b>	68

**CAPITOLO III.**  
**LA DISCIPLINA DELLE SCOMMESSE SPORTIVE IN**  
**ITALIA E NEL MONDO**

<b>1.</b>	<b>La gestione delle scommesse sportive in Italia</b>	
	1.1	<i>Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (AAMS)</i> 72
	1.2	<i>Sisal</i> 77
	1.3	<i>Sogei</i> 79
<b>2.</b>	<b>Il cardine del sistema italiano: l'affidamento in concessione</b>	
	2.1	<i>Storia del sistema concessorio italiano</i> 80
	2.2	<i>Analisi dello schema di convenzione di concessione per la commercializzazione delle scommesse a quota fissa su eventi sportivi, diversi dalle corse dei cavalli, ed eventi non sportivi</i> 84
	2.3	<i>Commenti all'attuale sistema concessorio</i> 90
<b>3.</b>	<b>La Corte di Giustizia europea e il sistema concessorio italiano</b>	
	3.1	<i>La sentenza Zenatti</i> 93
	3.2	<i>La sentenza Gambelli</i> 95
	3.3	<i>La sentenza Placanica</i> 96
	3.4	<i>La sentenza Stanleybet in materia di rinnovo delle concessioni</i> 97
	3.5	<i>La risposta della commissione europea ad una interrogazione parlamentare sul sistema italiano</i> 98
<b>4.</b>	<b>La giurisprudenza amministrativa tra l'uropeismo dei Tar e il nazionalismo del Consiglio di Stato</b>	
	4.1	<i>Le prime sentenze dei giudici amministrativi</i> 100
	4.2	<i>L'apertura dei Tar ai principi sanciti dalla sentenza Gambelli e l'immediato blocco del Consiglio di Stato</i> 105
	4.3	<i>L'attuale situazione giurisprudenziale e le nuove problematiche in divenire</i> 108
<b>5.</b>	<b>La disciplina tributaria delle scommesse</b>	110
<b>6.</b>	<b>Le scommesse sportive in Europa e nel mondo</b>	

6.1	<i>Panoramica sulla situazione europea</i>	114
6.2	<i>Francia</i>	116
6.3	<i>Regno Unito</i>	118
6.4	<i>Germania</i>	120
6.5	<i>Stati Uniti</i>	122
6.6	Altri Stati	123

## **CAPITOLO IV.**

### **NUOVE PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE FUTURE**

<b>1.</b>	<b>Le scommesse sportive on-line in Italia</b>	
	1.1 <i>La storia delle scommesse sportive on-line in Italia</i>	126
	1.2 <i>Il sistema attuale in Italia</i>	132
	1.3 <i>L'aggiramento del blocco sui siti di scommesse esteri</i>	135
<b>2.</b>	<b>La liberalizzazione del palinsesto</b>	137
<b>3.</b>	<b>Problematiche relative ai risultati ottenuti grazie al gioco di squadra</b>	140
<b>4.</b>	<b>Problematiche relative ai risultati causati da frode sportiva</b>	142
<b>5.</b>	<b>Problematiche relative al pagamento anticipato di eventi non ancora terminati</b>	144
<b>6.</b>	<b>L'enorme diffusione delle aste al ribasso: gioco di abilità o gioco d'azzardo?</b>	146
<b>7.</b>	<b>Gli skill games</b>	148
	<b>CONCLUSIONI</b>	152
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	159

## INTRODUZIONE

Come definire il settore delle scommesse sportive?

Siamo di fronte ad un campo a dir poco “confusionario”. Nel corso degli anni si sono alternate normative tra di loro opposte e confliggenti, alcune sostenute, altre condannate dall’operato dei giudici, i quali a loro volta si sono posti in contrasto a seconda della loro nazionalità o del loro grado.

Questo “caos” normativo e giurisprudenziale ha dovuto fare i conti con i dati economici del settore, che parlano di una crescita inarrestabile e vorticosa, di una diffusione sempre maggiore dell’attività di raccolta delle scommesse, dello sviluppo di nuove metodologie sfruttando le potenzialità di internet, di un ingresso in larga scala degli operatori stranieri nel mercato italiano, con conseguente richiesta di regole certe che garantiscano i *bookmakers* ed i clienti.

“Se Atene piange, Sparta non ride”.

La situazione nel resto d’ Europa, infatti, è anch’essa ai limiti del paradossale, alternandosi sistemi protezionisti, sistemi liberali e sistemi ambigui, il tutto “condito” da contrasti giurisprudenziali con una crescita abnorme del contenzioso sia a livello dei singoli Stati, sia all’interno della Comunità europea, con la Corte di Giustizia che oramai ha preso estrema familiarità col tema a causa dell’altissimo numero di cause inerenti il settore delle scommesse.

Guardando fuori Europa, poi, la situazione di sicuro non appare migliore, se si pensa che la normativa statunitense in materia è finita addirittura oggetto di una condanna da parte del WTO, anche a causa del crescente fenomeno di piccoli Stati che, per attirare investitori esteri, propongono una normativa molto favorevole in materia di

tassazione sulle scommesse, predisponendo un sistema equivalente a quello dei “paradisi fiscali”.

Ci si scontra, quindi, con un duplice problema: da un lato, la crescita economica del settore, che oramai ha raggiunto i livelli di veri e propri “colossi”, impone sistemazione organica e chiarezza normativa; dall’altro, le regole sembrano confuse ed ambigue, mal bilanciandosi le aperture della Unione Europea in nome delle libertà sancite dal Trattato e le esigenze degli Stati che, in un periodo di crisi economica molto acuta, non intendono rinunciare ai vantaggi di un monopolio in tema di giochi e scommesse.

Nelle pagine successive, quindi, verrà analizzato il settore delle scommesse sportive, partendo dalle basi della materia fino ad arrivare alle problematiche attuali, vedendo come la situazione si sia evoluta nel corso degli anni in modo da tracciare, nelle conclusioni, delle ipotesi di sistemazione della materia

In particolare si vedrà se il sistema italiano, il quale si basa su una concessione da parte dello Stato, possa definirsi compatibile con i principi comunitari, sia alla luce delle sentenze della Corte di Giustizia, sia in virtù delle innegabili aperture operate dal decreto legge n. 223/2006 (noto come Decreto Bersani), sottolineando come molto si sia fatto (ad esempio è venuta meno la rilevanza penale in materia di raccolta delle scommesse sancita dall’articolo 4, comma 4bis, della legge n. 401/1989), ma tantissimo sia ancora da fare.

Un’analisi comparatistica dei sistemi esteri permetterà di analizzare i relativi pregi e difetti, cercando quindi di prendere da ognuno quei tratti positivi che consentano di costruire un settore in linea con i principi comunitari, ma rispettoso delle prerogative italiane e che non comprometta gli ingenti introiti statali, decisivi per le aride casse dello Stato italiano.

Un accenno, infine, verrà fatto su alcune nuove tipologie di giochi e scommesse, e su alcune problematiche relative a tale attività



che meritano attenzione, come il *poker on-line* e le aste al ribasso, oltre ad alcune patologie che vanno ad inficiare lo svolgimento dell'evento sportivo che è alla base delle scommesse, in modo da analizzare quali problematiche ne possano derivare e quale possa essere un'analisi appropriata di tali fenomeni, con le relative conseguenze.

*CAPITOLO PRIMO*

**IL CONTRATTO DI GIOCO E SCOMMESSA**

**1. Il gioco e la scommessa**

*1.1 – La rilevanza giuridica del fatto ludico*

*“Il gioco attira l’interesse. Affascina, cioè incanta. È ricco delle due qualità più nobili che l’uomo possa riconoscere nelle cose ed esprimere egli stesso: ritmo e armonia.”<sup>(1)</sup>*

Con queste affascinanti parole si può riassumere la tendenza dell’uomo verso l’attività ludica, uno dei motori delle passioni e degli accadimenti umani.

In ogni epoca storica l’essere umano ha sempre cercato di ritagliarsi dei momenti da dedicare al gioco, restandone affascinato, quasi stregato<sup>(2)</sup>.

Collegata al gioco si è sviluppata, nei secoli, la scommessa<sup>(3)</sup>, intesa come *“contesa o sfida sulla verità di un fatto o di un’affermazione”<sup>(4)</sup>*.

---

1 J. HUIZINGA, *Homo ludens*, Torino, 1949, pag 13. Nella stessa opera viene sottolineato come *“la civiltà umana sorge e si sviluppa nel gioco, come gioco”*. Dello stesso parere è C. MANENTI, *Del giuoco e della scommessa*, in appendice alla traduzione del *Commentario alle Pandette di Federico Gluck*, 1903, p. 803, il quale evidenzia come *“nessun fenomeno può dirsi più universalmente umano del gioco”*.

<sup>2</sup> Dal bambino alla scoperta della vita fino al campione del mondo di scacchi, la passione per il divertimento è un fattore che accomuna tutti, diventando quindi un fenomeno sociale verso il quale il diritto non poteva dimostrarsi indifferente

<sup>3</sup> Tralasciando le testimonianze bibliche, è indubbio come la messa in palio di una posta collegata ad un evento sia un fenomeno diffuso da secoli, tanto da poter parlare di una vera e propria “febbre del gioco”.

Per decenni la stessa disciplina positiva è rimasta nel limbo tra l'irrelevanza giuridica del "fatto di giuoco" e la sua rilevanza sociale, dando adito ad un dibattito dottrinale che va da posizioni che affermano "l'intrinseca, totale incompatibilità" del gioco con il mondo del diritto <sup>(5)</sup> (qualificando come contratto la sola scommessa) ad autori che invece sostengono come il gioco sia fonte di obbligazioni giuridiche <sup>(6)</sup>.

Nel mezzo va segnalata corposa dottrina <sup>(7)</sup> che, pur riconoscendo che non è la sola scommessa ad essere rilevante per il diritto, si ostina a negare che all'attività di gioco possa riconnettersi un qualsiasi effetto di tipo contrattuale <sup>(8)</sup>.

Tutto ciò risente indubbiamente della storica diffidenza nei confronti del gioco, che risale all'epoca del diritto romano, proseguita nel corso dei secoli con l'affermarsi dell'idea che il gioco induca all'ozio e possa essere fonte di disordini individuali e sociali.

La posizione "radicale" considera il gioco come fatto ludico del tutto estraneo al diritto, riducendolo a mero presupposto esterno del contratto di scommessa.

---

<sup>4</sup> M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, Milano, 2003, p.2

<sup>5</sup> Primo fautore dell'irrelevanza giuridica del gioco va considerato C.FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, 619 ss., impostazione poi accolta da E. VALSECCHI, *Giuoco e scommessa. La transazione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, 1986, 8 ss.

<sup>6</sup> Una prima apertura è venuta da L. BUTTARO, *Del giuoco e della scommessa*, in *Commentario al codice civile*, 1959, p.18, nel quale si afferma che "se il giuoco serve all'esercizio ed abilità del corpo (...), esso è pienamente tutelato, e cioè è fonte di obbligazioni giuridiche (art. 1934)". Nel prosieguo tale impostazione è divenuta pacifica in dottrina, come attesta M.PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit, p.4.

<sup>7</sup> Si vedano su tutti G.OPPO, *Adempimento e liberalità*, Milano, 1947, p.15 e C.A. FUNAIOLI, *Il giuoco e la scommessa*, in *Trattato Vassalli*, Torino, 1961

<sup>8</sup> Tale impostazione si riduce nel designare come "gioco" la fattispecie in cui le parti concorrano a determinare l'esito della competizione e come "scommessa" il contratto aleatorio che colleghi il pagamento di una posta ad un evento di pura sorte.

Tale impostazione, pur se sostenuta da autorevoli studiosi <sup>(9)</sup>, è rimasta isolata, poiché è estremamente difficile negare la rilevanza giuridica del fatto di gioco alla luce sia della sua dimensione sociale sia di tutti gli eventi connessi alla preparazione dell'attività ludica, i quali molto spesso assumono una loro ben definita rilevanza.

Come giustamente è stato rilevato, inoltre, tale impostazione ha il difetto di “*confondere iocus e ludus*” <sup>(10)</sup>, accomunando lo scherzo alla gara.

Bisogna quindi aderire alla posizione, oramai data per pacifica in dottrina, che riconosce rilevanza giuridica al gioco.

### *1.2 – La distinzione tra gioco e scommessa*

A questo punto occorre trovare una distinzione tra il gioco e la scommessa, al fine di meglio analizzare tali fattispecie.

Non è qui il caso di soffermarsi sulle dispute storiche in materia che hanno interessato l'epoca romana arrivando fino all'età dei lumi.

Basti qui citare uno dei primi studiosi dell'argomento, Luca Buttarò <sup>(11)</sup>, il quale riconduce le argomentazioni dottrinali in materia a tre diverse teorie.

La prima teoria fa capo allo scopo, al motivo che induce le parti a porre in essere il rapporto, facendo leva sul fatto che venga perseguito uno scopo di divertimento o di guadagno o che si voglia rafforzare un dissenso di opinioni <sup>(12)</sup>.

---

<sup>9</sup> Vedi nota 3

<sup>10</sup> M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit, p.43

<sup>11</sup> L. BUTTARÒ, *Del giuoco e della scommessa*, cit., pp. 22ss.

<sup>12</sup> Come giustamente faceva notare Buttarò tale tesi muove dall'errato presupposto che criterio distintivo siano i motivi individuali dei giocatori e degli scommettitori, i quali di regola sono irrilevanti per il diritto e non può essere basata su di essi una classificazione giuridica.

Altra teoria si basa, come criterio distintivo, sulla natura dell'evento posto in condizione, ovverosia dall'esservi o meno gioco in senso tecnico <sup>(13)</sup>.

Ben più interessante a livello giuridico e convincente a livello logico appare la terza teoria, che distingue il gioco dalla scommessa a seconda che le parti del rapporto a contenuto patrimoniale partecipino o meno alla realizzazione dell'evento cui è subordinata l'esecuzione della prestazione, ossia a seconda che il verificarsi dell'evento posto in condizione dipenda dalla volontà e dall'attività delle parti contraenti ovvero sia un fatto naturale o ad opera di terzi.

In base a questa teoria <sup>(14)</sup> *“quando sono le stesse parti che, scendendo in campo e sedendosi intorno a un tavolo di gioco, creano la possibilità di una vincita o di una perdita e che subordinano all'esito della gara o della partita l'esecuzione di una prestazione, si è di fronte ad un gioco.*

*Si ha invece scommessa ogni qual volta ricorre solo la seconda circostanza, e cioè l'artificiale creazione del rischio consiste unicamente nell'aver subordinato l'esecuzione della prestazione pattuita ad un evento naturale ed umano, che non è di per sé destinato*

---

<sup>13</sup> Sicuramente va sottolineato come questa impostazione comporti un passo avanti rispetto alla precedente, in quanto la natura dell'evento può essere controllata facilmente a differenza dei motivi individuali, i quali sono difficilmente dimostrabili (oltre che, come si è sottolineato, di regola irrilevanti per il diritto).

Questa teoria però, a ben vedere, si risolverebbe in una mera contrapposizione terminologica, definendo giochi o scommesse eventi che poco o nulla hanno di differente, come una puntata sulla vittoria della Juventus o una puntata sulla vittoria di Silvio Berlusconi alle elezioni politiche.

Nel primo caso, essendovi *ludus* in senso tecnico, si parlerà di gioco, nel secondo di scommessa, ma balza subito all'occhio come, nella pratica, non vi sia alcuna differenza tra le due puntate.

<sup>14</sup> Questa teoria è la più consona a meglio definire una sorta di distinzione tra gioco e scommessa, apparendo oramai chiaro come una netta e pacifica distinzione sia ardua da individuare.

I pregi di questa terza ipotesi vanno tuttavia rimarcati, venendo qui meno sia fattori extragiuridici (i motivi della prima teoria), sia distinzioni di lana caprina (come il *ludus* in senso tecnico della seconda teoria), basandosi quindi su fatti chiari ed oggettivi di cui troppo spesso il diritto fa a meno, creando confusione ed ambiguità.

*ad incidere direttamente sul loro patrimonio e che viene considerato solo come il termine di riferimento per determinare il vincitore”*<sup>(15)</sup>.

Riassumendo quindi si avrà gioco quando due o più persone si impegnano tra loro in un’attività di tipo competitivo, puntando una somma di denaro o altro bene che andrà al vincitore; viceversa, si avrà scommessa quando le parti mettono in palio una posta patrimoniale sulla correttezza delle loro previsioni in merito ad un evento del quale non sono parti in causa<sup>(16)</sup>.

Il codice civile (artt. 1933 ss.) distingue i due contratti in base alla nozione comune, disciplinando però solo quelli (non importa se di gioco o scommessa) nei quali sia prevista una posta patrimoniale.

Come qualificare quindi il gioco nel quale non vi sia alcuna messa in palio di una posta?

Alla luce di quanto finora esaminato sembra pacifico ritenere giuridicamente rilevante anche il gioco senza posta in palio<sup>(17)</sup>, dovendosi ritenere tutti i contratti di gioco e scommessa come figura contrattuale unitaria, all’interno della quale il contratto di gioco<sup>(18)</sup> e il contratto di scommessa si configurano come “*sottotipi o figure di specie di un unico genus*”<sup>(19)</sup>, il contratto di gioco e scommessa, nel

---

<sup>15</sup> L. BUTTARO, *Del gioco e della scommessa*, cit., pagg 28-29

<sup>16</sup> La differenza sarà, dunque, la partecipazione all’evento da parte dei contraenti, i quali potranno ben determinare l’esito del gioco ma non riusciranno mai ad incidere sull’esito della scommessa.

<sup>17</sup> Come giustamente fa notare M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p. 47, “è ormai un dato acquisito l’indipendenza dell’estremo della giuridicità da quello della patrimonialità delle prestazioni”.

<sup>18</sup> Parte della dottrina ha ricollocato, all’interno del contratto di gioco o scommessa, anche la figura finanziaria del contratto di *swap*, muovendo dal fatto che la speculazione altererebbe la causa dello *swap* trasformandola in ludica, rendendo quindi tale contratto non meritevole di autonoma tutela. Anche la giurisprudenza ha mostrato di accogliere tale impostazione, applicando in questi casi la disciplina del gioco.

Si veda al riguardo G. CAPALDO, *Profili civilistici del rischio finanziario e contratto di swap*, Roma, 1999, pp. 107 ss.

<sup>19</sup> M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p.48.

quale sono coinvolti interessi, anche patrimoniali, che prescindono dalla messa in palio di una posta.

## 2. La natura contrattuale della scommessa

Alla luce di quanto esaminato nel paragrafo precedente si può quindi definire il contratto di scommessa come quel sottotipo del contratto di gioco e scommessa nel quale le parti si sfidano pronosticando l'esito finale di una competizione alla quale esse non prendono parte e sulla quale non sono in grado di influire, collegando all'esito finale l'obbligo del perdente di effettuare una prestazione patrimoniale al vincitore.

La vecchia impostazione <sup>(20)</sup>, che riconduceva la scommessa all'interno della categoria delle obbligazioni naturali, negava la natura contrattuale della stessa poiché sfornita della tutela che l'ordinamento riserva a tale figura <sup>(21)</sup>.

In seguito, parte della dottrina, che pure continuava a negare il fatto che la scommessa producesse propriamente un effetto contrattuale, inizia a ritenere come produttiva di effetti vincolanti la scommessa collegata ai giochi sportivi, i quali “sono indirettamente

---

<sup>20</sup> Ampio è stato il dibattito, in passato, sulla natura giuridica della scommessa. Già R. DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, Messina, 1935, p.459, riteneva come la scommessa non generasse un rapporto contrattuale ma solo un'obbligazione naturale. Tale teoria è stata ripresa e sviluppata soprattutto da E. VALSECCHI, *Il giuoco e la scommessa. La transazione.*, cit., pagg 26 ss. Rilevante è sicuramente l'opera di E. MOSCATI, *Le obbligazioni naturali*, in *Fonti legali e fonti private delle obbligazioni*, Padova, 1999.

<sup>21</sup> Di conseguenza per le scommesse limitatamente tutelate sarebbe sorto solo un obbligo morale di adempiere, prevedendo la legge esclusivamente la *soluti retentio*. A detta di tali autori, la scommessa non potrebbe considerarsi un contratto perché “sfornita della tutela che l'ordinamento riserva a questa particolare figura giuridica”. Sul punto si veda E. VALSECCHI, *Il giuoco e la scommessa. La transazione.*, cit., p.27.

*favoriti dalla legge per il loro valore sociale e in quanto contribuiscono alla sanità della stirpe”* <sup>(22)</sup>.

Al di là di tali motivazioni sembra oramai superata tale disputa sulla natura contrattuale della scommessa, la quale va riconosciuta a tutti gli effetti <sup>(23)</sup>.

### **3. I requisiti del contratto di scommessa**

Appurata la natura contrattuale della scommessa bisogna dunque analizzare a fondo tale contratto per individuare quali siano, in esso, i requisiti previsti dall’art. 1325 c.c. .

#### *3.1 – La causa*

Innanzitutto si ponga l’attenzione sulla causa, intesa come funzione economico-sociale.

Anche qui esiste un profondo disaccordo nella dottrina previgente, essendosi individuata tale funzione nella “artificiale creazione del rischio” <sup>(24)</sup>, nel “conseguimento di un vantaggio aleatorio” <sup>(25)</sup>, o nella “assunzione reciproca di rischi contrapposti” <sup>(26)</sup>.

---

<sup>22</sup> C.A. FUNAIOLI, *Debiti di giuoco o di scommessa: in particolare obbligazioni naturali da scommessa e rilevanza dei vizi della volontà*, in *Studi in onore di Francesco Messineo*, Milano, 1959, p. 170

<sup>23</sup> La natura contrattuale della scommessa va riconosciuta sia per la diffusione di tale fenomeno nella dimensione sociale (che renderebbe perlomeno tale contratto “meritevole di tutela”), sia per la crescita e lo sviluppo di un vero e proprio impero economico alla base delle scommesse, sportive e non, il quale rende opportuno inquadrare tale fenomeno all’interno dello schema contrattuale assegnando alla scommessa tutte le tutele tipicamente contrattuali.

<sup>24</sup> C. A. FUNAIOLI, *Il giuoco e la scommessa*, cit., p. 22, ma anche L. BUTTARO, *Giuoco e scommessa*, cit., p.97

<sup>25</sup> L. BUTTARO, *Giuoco e scommessa*, cit., p.66 (in apparente contrasto con quanto sostenuto in altra parte della sua opera, vedi nota precedente).

<sup>26</sup> E. VALSECCHI, *Giuoco e scommessa*, cit., p. 37



Tali teorie, come si può evincere, si fondano sul concetto di “rischio”, inteso come elemento essenziale e determinante del contratto di scommessa.

Questa impostazione desta qualche perplessità: giustamente è stato fatto notare come la creazione del rischio “*non rappresenta certo il risultato finale, lo scopo cui tendono le parti, (...) al più può vedersi come un mezzo o strumento per il conseguimento del fine*”<sup>(27)</sup>.

Va dunque cercata una nuova ragione pratica del contratto di scommessa, che può essere individuata nella compresenza della competizione e dello scopo di lucro: *causa ludendi* e *causa lucrandi*<sup>(28)</sup>.

La *causa ludendi* si realizza in ogni contratto di gioco o scommessa, anche se in misura diversa: di certo è la causa principale nei giochi con poste in palio irrisorie o sproporzionate rispetto al tempo e all’impegno sostenuto nella parte ludica; ma a volte è la posta patrimoniale ad assumere un peso maggiore (tipico è il caso delle estrazioni a sorte), anche in tali casi, però, non è del tutto assente il fine ludico<sup>(29)</sup>.

---

<sup>27</sup> M. PARADISO, *Il contratto di gioco e scommessa*, cit., p. 50

<sup>28</sup> Questi due elementi non sono di introduzione recente. Già Buttarò e Valsecchi individuavano la loro presenza, considerandoli però elementi causali contrapposti e distinti, e non compresenti all’interno dello stesso contratto: nello specifico la *causa ludendi* sarebbe propria del contratto di gioco, mentre la *causa lucrandi* si troverebbe all’interno del contratto di scommessa. Si deve al genio giuridico di Carnelutti la prima intuizione del fatto che la scommessa consiste nella creazione, per divertimento, di un rischio, rientrando quindi nella sfera più ampia del gioco, fondendosi gli elementi del divertimento e del lucro. Sul punto si veda F. CARNELUTTI, *Riv. dir. proc.*, 1951, I, pp. 101 e 1953, tesi ripresa e sostenuta da C. A. FUNAIOLI, *Debiti di giuoco e di scommessa*, cit., p. 166

<sup>29</sup> Non serve obiettare come oramai, nelle scommesse organizzate, uno dei contraenti sia un gestore professionale, poiché il fine del contratto è sempre lo svolgimento della competizione, che include in sé l’elemento ludico, essendo del tutto irrilevante se il contraente lo faccia occasionalmente per divertimento o professionalmente per lavoro (anche qui si entrerebbe nel campo dei motivi, di regola irrilevanti per il diritto). Inoltre la *causa ludendi* serve a distinguere i contratti di scommessa dai concorsi a premio, nei quali è preminente il fine di pubblicità o di spettacolo, tanto che la

La *causa lucrandi* è anche essa essenziale nel contratto di scommessa, tanto da poter essere identificata col concetto di premio, presente fin dall'antichità in ogni competizione ludico-sportiva<sup>(30)</sup>.

Il fine di lucro è uno degli elementi differenziali delle sottocategorie “contratto di gioco” e “contratto di scommessa”, essendo nella scommessa decisamente più marcato rispetto al gioco.

*Causa ludendi* e *causa lucrandi* sono quindi fini essenziali ed inscindibili nel contratto di scommessa, che si influenzano tra loro in maniera rilevante.

Il contenuto del contratto si specifica in un'attività agonistica o ludica e nella messa in palio di una posta economica<sup>(31)</sup>.

Per quanto riguarda l'attività agonistica assumono notevole rilevanza le cosiddette “regole del gioco”<sup>(32)</sup>, le quali dovranno essere ritenute, *latu sensu*, contrattuali<sup>(33)</sup>, con tutte le conseguenze del caso.

---

dottrina li ha correttamente inquadrati nella figura giuridica della promessa al pubblico gratuita.

Sul punto si veda M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p.54.

<sup>30</sup> A nulla vale rilevare come in alcuni casi la posta in palio sia del tutto irrisoria o simbolica (il classico “ci giochiamo un caffè”), poiché nell'individuazione della causa nessun senso ha sindacare l'ammontare di un elemento, ma bisogna semplicemente limitarsi alla constatazione della sua presenza.

<sup>31</sup> M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit. p.83.

<sup>32</sup> La dottrina a lungo ne ha escluso la natura normativa, relegandole a mero presupposto di fatto per l'applicazione delle norme giuridiche; tale impostazione sicuramente risente della vecchia tendenza che faceva rientrare la scommessa all'interno della categoria delle obbligazioni naturali.

Avendo già esaminato come invece la si debba ricondurre all'interno del fenomeno contrattuale non si può qui non rilevare come, essendo l'attività agonistica contenuto del contratto, anche le relative regole saranno ivi contenute e ad esse si farà riferimento nell'esecuzione del contratto.

<sup>33</sup> Tale conclusione è stata felicemente intuata da M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p.85.

### 3.2 – *L'oggetto*

Come si può ricavare da quanto finora analizzato, l'oggetto del contratto di scommessa consiste nel pagamento di una somma di denaro o nella consegna di un altro bene<sup>(34)</sup>.

Tale oggetto può essere determinato fin dal momento della conclusione del contratto, o è facilmente determinabile in quelle scommesse in cui la vincita dipende dall'entità del montepremi (es. totocalcio) o dalle somme man mano versate nel corso della partita (es. poker).

### 3.3 – *La forma*

In via generale, per le scommesse private, non sono previsti particolari requisiti di forma, salvo non vi sia un obbligo derivante dalla posta in gioco (ad esempio nel caso di giochi su beni immobili). Non può però sfuggire come nelle forme di scommessa più diffuse siano previste determinate forme a pena di nullità, ad esempio la "schedina" del vecchio totocalcio o la "bolletta" delle nuove scommesse sportive, che vanno compilate per iscritto e su appositi moduli. Tutto ciò è dovuto ad esigenze di prova e trasparenza.

### 3.4 – *L'accordo*

Per quanto riguarda l'accordo, la dottrina è unanime nel distinguere tra contratti bilaterali e plurilaterali, tenendo conto del numero di "parti" in causa nel contratto.

Sono considerati plurilaterali i contratti nei quali le poste dei giocatori formano un unico montepremi, e la vincita dipende dal suo ammontare complessivo e dal numero dei vincitori<sup>(35)</sup>.

---

<sup>34</sup> Il punto, introdotto da L. BUTTARO, *Gioco e scommessa*, cit., p.66, non è stato mai messo in dubbio dalla susseguente dottrina.

<sup>35</sup> M. PARADISO, *Il contratto di gioco e scommessa*, cit., p.106.

Essendo lo scopo di tali contratti la formazione del montepremi da dividere, da essi rimarrebbe fuori il gestore del gioco, il quale si limiterebbe a gestire le operazioni in virtù di un contratto di mandato o di locazione d'opera <sup>(36)</sup>.

Sono considerati invece bilaterali i contratti nei quali l'ammontare della vincita è prefissato, non dipendendo dal numero di giocate e dalle somme investite dagli altri, come avviene nelle scommesse sportive professionali tenute dai *bookmakers* <sup>(37)</sup>.

#### 4. La tripartizione delle scommesse

Le scommesse vengono classificate, a seconda dei loro effetti, in tre diverse categorie, secondo una divisione ritenuta oramai pacifica in dottrina <sup>(38)</sup>, la quale prende spunto dal codice civile.

La prima categoria è quella delle scommesse tutelate, che presentano come fase ludica una competizione sportiva, che abbiamo visto l'ordinamento riconosce pienamente meritevole di tutela.

Tale categoria si basa sull'art. 1934 c.c., il quale riconosce azione in giudizio per il pagamento della posta promessa <sup>(39)</sup>.

---

<sup>36</sup> Tale impostazione, introdotta da T. ASCARELLI, *Il contratto plurilaterale. Saggi giuridici*, Milano, 1949, pp. 259 ss., è stata accolta da C.A. FUNAIOLI, *Il giuoco e la scommessa*, cit., pp. 80 ss., E. VALSECCHI, *Giuoco e scommessa*, cit., p. 45, e M. PARADISO, *Il contratto di gioco e scommessa*, cit., p. 107.

<sup>37</sup> E' qui evidente la differenza con i contratti plurilaterali, essendo il gestore parte integrante del contratto, sul quale grava l'alea.

<sup>38</sup> Si noti come sul punto concordino in pieno studiosi con posizioni di base divergenti come E. VALSECCHI, *Il giuoco e la scommessa. La transazione*, cit., p.76; E. MOSCATI, *Le obbligazioni naturali*, cit., p.97; M. PARADISO, *Il contratto di gioco e scommessa*, cit., p. 4.

<sup>39</sup> Questa categoria è sicuramente quella meglio chiarita a livello concettuale e che presenta il minor numero di problemi, essendoci una piena tutela riconosciuta a livello normativo che rende il contratto di scommessa esente dalle problematiche riscontrabili nelle altre categorie.

Per questo motivo si riconducono a tale ipotesi le scommesse sportive organizzate da *bookmakers* professionistici, i giochi a pronostici gestiti dalla Sisal e anche eventi non sportivi, come il gioco del lotto e le lotterie organizzate. Si va sviluppando in dottrina una corrente che ritiene che lotterie e concorsi a pronostici facciano parte di una nuova categoria, quella dei giochi autorizzati.

La seconda categoria è quella delle scommesse proibite, previste dagli artt. 718 ss. c.p., le quali danno vita a rapporti contrari a norme imperative e all'ordine pubblico.

Nel tempo si è consolidata ampia dottrina la quale ritiene che tali divieti penali comportino nullità del rapporto contrattuale, escludendosi quindi ogni azione nonché l'ammissibilità della ripetizione dell'effettuato pagamento <sup>(40)</sup>.

Alla stessa conclusione, ma facendo leva sulla contrarietà al buon costume, giunge altra parte della dottrina, la quale si basa sul divieto penale e sul disposto dell'art 2035 c.c. <sup>(41)</sup>.

L'orientamento prevalente in materia, da condividere, è quello che ritiene non illeciti tali giochi sul piano civilistico, riconducendoli alla categoria dei giochi leciti o tollerati <sup>(42)</sup>.

La terza ed ultima categoria, che può essere definita intermedia, comprende le scommesse non proibite, disciplinate dall'art. 1933 c.c. <sup>(43)</sup>.

---

Si veda su tutti U. BRECCIA, *Il contratto in generale. Causa.*, in *Trattato Bessone*, XIII, Torino, 1999, p 102. Tale teoria viene ripresa anche da M. PARADISO, *Il contratto di gioco e scommessa*, cit., p. 4.

<sup>40</sup> Si veda su tutti E. VALSECCHI, *Giuoco e scommessa*, cit., p. 45

<sup>41</sup> Primo fra tutti C. GRASSETTI, *Debito di giuoco e mutuo fra i giuocatori*, in *Temi*, 1946, I, p. 354

<sup>42</sup> Tale dottrina si basa sia sul disposto dell'art. 1933, comma 1, c.c. (ossia sul valore disgiuntivo attribuito alle parole "anche se... non proibiti") sia dal rilievo che le sanzioni penali non puniscono il gioco d'azzardo in sé bensì per le circostanze e/o i luoghi in cui si svolge. Recita testualmente l'art 1933, comma 1, c.c. : "Non compete azione per il pagamento di un debito di guoco o di scommessa, anche se si tratta di giuoco o di scommessa non proibiti."

<sup>42</sup> Sostenitori di questa teoria sono L. BUTTARO, *Giuoco e scommessa*, cit., pp 105 ss.; C.A. FUNAIOLI, *Il giuoco e la scommessa*, cit., pp. 130 ss.; A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 1998, p. 784.

<sup>43</sup> Come rilevava C.A. FUNAIOLI, *Debiti di giuoco e di scommessa*, cit, p. 168, "Il diritto, fuori dai casi degli artt 1934 e 1935 c.c., non tutela direttamente né reprime, ma tutt'al più tollera la scommessa (nulla actio, nulla soluti condictio)".

Per tale categoria non viene attribuita azione in giudizio (come invece avviene per le scommesse pienamente tutelate), ma viene consentito di ritenere quanto sia stato spontaneamente pagato dal perdente (garantendo quindi una tutela maggiore rispetto alle scommesse proibite)<sup>(44)</sup>.

## 5. L'alea del contratto di scommessa e le differenze con i contratti aleatori tradizionali

*“La scommessa è essenzialmente aleatoria”*<sup>(45)</sup>.

Con queste parole Funaioli inserisce il contratto di scommessa all'interno della categoria dei contratti aleatori, pur specificando immediatamente che *“si fonda più o meno su un gioco di abilità e non di mero azzardo”*<sup>(46)</sup>.

---

<sup>44</sup> Questa categoria viene presa come cardine dell'intera materia, vedendo la regola della *denegatio actionis* prevista dall'art 1933 come “regola generale” e configurando le altre ipotesi (ad esempio la piena tutela dei giochi sportivi) come eccezioni.

Tale ricostruzione è stata superata dalla realtà sociale, nella quale la regola oramai è quella delle scommesse pienamente tutelate, stante l'enorme diffusione dei *bookmakers* autorizzati i quali oramai gestiscono una fetta assolutamente maggioritaria del mercato, per i quali, come si è visto, vige il regime delle scommesse pienamente tutelate.

Sul punto cfr. L. BUTTARO, *Giuoco e scommessa*, cit. p.105; C.A. FUNAIOLI, *Il giuoco e la scommessa*, cit., p 178; B. BELOTTI, *Giuoco in Dig. It.*, XI, Torino, 1964, p. 410

Già M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., pp.5 ss., sottolineava come oramai può parlarsi di “eccezione” con riferimento alle scommesse non proibite, definendo il sistema di scommesse organizzate come “nuovo fenomeno sociale”.

<sup>45</sup> C.A. FUNAIOLI, *Debiti di giuoco o di scommessa*, cit., p. 167.

<sup>46</sup> Appare infatti evidente come non vi sia la presenza di un classico contratto aleatorio, come quello di assicurazione, essendo qui di fronte a peculiarità che difficilmente sono riscontrabili in altre fattispecie contrattuali, anche se un'alea è presente in qualsiasi contratto bilaterale, potendo ben verificarsi circostanze, spesso imponderabili, che vadano a turbare o modificare l'equilibrio originario delle prestazioni.

Sul punto cfr. L. BARASSI, *Teoria generale delle obbligazioni*, 1946, II, p.535, con riferimento ai contratti bilaterali.

Ampio è stato il dibattito in dottrina su come l'alea inciderebbe nel contratto di scommessa, caratterizzandolo rispetto ai restanti contratti aleatori.

Secondo alcuni autori, l'evento futuro e incerto influirebbe direttamente sulla struttura del contratto, rendendolo bilaterale al momento della sua conclusione (impegnandosi entrambi i giocatori a pagare un dato premio al vincitore), mentre, dovendo essere eseguita una sola obbligazione, si tratterebbe di un contratto unilaterale condizionato<sup>(47)</sup>; una possibile variante porterebbe a pensare che ci si trovi di fronte non ad un unico contratto bilaterale, ma ad una coppia di contratti unilaterali collegati dalla circostanza che l'evento posto in condizione è l'opposto di quello previsto nell'altro contratto<sup>(48)</sup>.

Tale tesi lascia spazio ad alcuni dubbi.

Se è vero che in questo modo l'evento incerto non andrebbe ad incidere sulla struttura del contratto (come avviene nella prima ipotesi), ci si troverebbe di fronte ad una coppia di contratti a titolo gratuito, mentre si è visto che ciascun giocatore conclude il contratto mosso da un fine di lucro.

Sebbene vada sottolineato come le particolarità del contratto di scommessa non debbano essere taciute, ciò non può portare ad escludere tale contratto dalla categoria dei contratti bilaterali<sup>(49)</sup>.

---

<sup>47</sup> Tesi riportata da L. BUTTARO, *Del giuoco e della scommessa*, cit., p. 80

<sup>48</sup> Come giustamente fa notare L. BUTTARO, *Del giuoco e della scommessa*, cit., p.82, questa forma è riscontrabile in alcuni tipi di scommessa risalenti al diritto romano.

<sup>49</sup> Infatti, se è vero che una sola parte, alla fine, sarà costretta ad effettuare il pagamento, bisogna sottolineare come l'esistenza dell'obbligo dell'assunzione di detto rischio sia a carico di entrambe le parti, sussistendo quindi fin dalla conclusione del contratto e per tutta la sua durata, venendo poi annullata in seguito al verificarsi dell'evento che comporterà l'obbligazione del pagamento della posta a carico di uno solo dei contraenti.

In definitiva, ci si trova di fronte ad uno scambio di rischi equivalenti, mediante il quale le parti intendono procurarsi ciascuna un vantaggio.

Sul punto cfr. E. VALSECCHI, *Giuoco e scommessa*, cit., pp.36 ss., il quale ribadisce "la scorrettezza dell'opinione che configura questi come negozi unilaterali nell'esecuzione".

Il dare, infatti, si presenta qui come oggetto mediato delle obbligazioni, essendo “*non il mezzo giuridico mediante il quale si opera e si attua lo scambio, ma il risultato dello scambio stesso conseguente all’assunzione reciproca del rischio*”<sup>(50)</sup>.

Inutile rimarcare, di conseguenza, come l’alea bilaterale sia essenziale, altrimenti si avrebbe nullità del contratto<sup>(51)</sup>.

Stessa conseguenza si avrebbe nel caso di grave alterazione dell’alea, mentre ben sarebbe possibile un contratto di gioco senza la presenza dell’alea<sup>(52)</sup>.

L’attenzione va posta invece sulle circostanze che differenziano questa tipologia dagli altri contratti aleatori, in modo da meglio apprezzarne le peculiarità.

*In primis*, nel contratto di scommessa le parti sono indotte alla conclusione del contratto dalla speranza di un guadagno futuro, legato all’esito del gioco posto come condizione, a differenza di quanto avviene nel contratto di assicurazione<sup>(53)</sup>.

A metà strada può essere collocata l’*emptio spei*, nella quale è sì presente un rischio, ma il contratto viene concluso non solo per prevenire detto rischio ma anche per assicurare un guadagno<sup>(54)</sup>.

---

<sup>50</sup> E. VALSECCHI, *Gioco e scommessa*, cit., pp. 37 ss.

<sup>51</sup> Sul punto concordano R. DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, cit., p.253; A. BOSELLI, *Rischio, alea e alea normale del contratto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1948, p. 776; E. VALSECCHI, *Gioco e scommessa*, cit., p.38.

<sup>52</sup> Parte della dottrina sostiene come la mancanza dell’alea non renda nulli i contratti di scommessa su eventi del passato, in caso di incertezza meramente soggettiva. Si veda sul punto M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p.79.

<sup>53</sup> Dove il contratto viene posto in essere per neutralizzare un possibile danno, e non al fine di porre in essere un guadagno.

<sup>54</sup> Si potrebbe, quindi, proporre una tripartizione graduale: scommessa (solo speranza di guadagno), *emptio spei* (prevenzione del danno e speranza di guadagno), assicurazione (prevenzione del danno). Ciò in parziale difformità da quanto sostenuto da L. BUTTARO, *Del gioco e della scommessa*, cit., p. 72, il quale in base a tali elementi opera una bipartizione, accomunando *emptio spei* e scommessa, contrapponendoli all’assicurazione.



Altra differenza riguarda la natura del bisogno: nella scommessa manca una seria funzione economica rispetto agli altri contratti aleatori nei quali ben giustificata è la tutela dell'interesse perseguito dalle parti <sup>(55)</sup>.

Ad avviso dello scrivente, inoltre, una differenza fondamentale tra la scommessa e gli altri contratti aleatori va ricercata nella presenza della *causa ludendi* come causa necessaria di tale contratto <sup>(56)</sup>.

## **6. Il differente regime tra le scommesse sportive e quelle non sportive**

Nei paragrafi precedenti si è già analizzato come giochi e scommesse collegati ad un evento sportivo ricevano, dall'art 1934 c.c., una tutela maggiore rispetto alle scommesse che fanno riferimento ad eventi di altro genere (salvo la legge accordi loro piena tutela, come ad esempio per le lotterie autorizzate).

La giustificazione che veniva data dai primi studiosi in materia era legata all'esigenza, da parte dello Stato, di incentivare le attività che sviluppano le doti atletiche e lo spirito agonistico <sup>(57)</sup>, oltre alla

---

<sup>55</sup> C. MANENTI, *Del giuoco e della scommessa*, cit., p 637, come citato da E. VALSECCHI, *Giuoco e scommessa*, cit., p. 41.

<sup>56</sup> Infatti, ben si può comprendere come negli altri contratti aleatori tale causa sia del tutto assente: nessuno stipulerebbe un contratto di assicurazione sulla vita perché l'evento incerto (la possibile morte) sia ludico, e stesso discorso può farsi per l'assicurazione sulla responsabilità civile automobilistica.

Come si è già evidenziato, invece, nello stipulare il contratto di scommessa il fattore ludico legato all'evento incerto (l'esito della gara) è necessario e preponderante.

Questa considerazione è sostenuta dal fatto che nel contratto di scommessa, pur essendo l'alea un elemento necessario e determinante, quest'ultima non è in grado di integrare una propria o autonoma causa del contratto, "*essendo del tutto divergente la funzione indennitario-previdenziale delle assicurazioni e della rendita e la funzione lucrativa di gioco e scommessa e dei contratti di borsa*" (M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit, p. 78).

<sup>57</sup> Colpiscono le formule auliche di C.A. FUNAIOLI, *Debiti di giuoco o di scommessa*, cit., p 170, il quale parla di "*sanità della stirpe*". E. VALSECCHI, *Giuoco e*

considerazione dei grandi interessi, soprattutto passionali, che legano la collettività al mondo dello sport.

Tale impostazione dà luogo ad alcune perplessità di natura metodologica <sup>(58)</sup>, che hanno portato la dottrina ad adoperarsi nel trovare motivazioni di base che possano giustificare in maniera coerente e razionale il diverso regime stabilito dal codice civile.

Una soluzione interessante viene prospettata da Paradiso <sup>(59)</sup>, secondo il quale la spiegazione va trovata non facendo riferimento alla volontà di tutelare maggiormente le scommesse collegate ad eventi sportivi, ma nell'intenzione, da parte del legislatore, di accordare una ridotta tutela agli altri tipi di giochi.

Infatti, se nei primi è fondamentale l'abilità del giocatore, nei secondi è fondamentale la sorte, che può portare ad un rischio di poste alte ed eccessive ripetizioni senza quel controllo che può portare il fare affidamento sulla propria abilità (e sul conoscere, durante la competizione, quella dell'avversario in modo da regolarsi).

Di conseguenza il regime dell'art 1934 c.c. privilegia i giochi collegati ad eventi sportivi per la mancanza dei pericoli connessi agli altri tipi di giochi.

---

*scommessa*, cit., p.76, parla invece di “*scommesse relative a giuochi che addestrano al maneggio delle armi, le corse di ogni specie e ogni altra competizione sportiva*”.

<sup>58</sup> Ad esempio il centrare una buca con una mazza da golf (evento sportivo) non si differenzia dal centrare una buca con una stecca da biliardo (evento non sportivo), eppure la tutela è completamente differente.

Stesso discorso si può fare per la diversa tutela accordata al bingo organizzato rispetto alla tombola familiare, pur essendo la disciplina del gioco ed il gesto tecnico completamente simili.

Oltretutto c'è da chiedersi quale sportività accompagni i “*giuochi che addestrano al maneggio delle armi*” (art 1934, comma 1, c.c.), oltre al fatto che, spesso, scommesse su eventi ben più meritevoli di quelli sportivi godano di tutela inferiore (come fa notare M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p.81, in maniera provocatoria, ma brillante, “*rimane un mistero in cosa una puntata sulla corsa delle lumache sia più meritevole di protezione di una scommessa sull'assegnazione del premio Nobel o di un riconoscimento letterario*”).

Non serve poi sottolineare come, purtroppo, le competizioni sportive abbiamo oramai, come fine preponderante, non quello sportivo ma quello commerciale.

<sup>59</sup> M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p. 82.

## 7. Scommesse occasionali e scommesse organizzate

All'interno della categoria unitaria del contratto di gioco e scommessa può essere effettuata un'ulteriore sottoclassificazione facendo riferimento al carattere di occasionalità o episodicità che caratterizza una parte di tali contratti <sup>(60)</sup>.

Si suole quindi distinguere i contratti occasionali, stipulati tra privati giocatori o scommettitori, dai contratti organizzati, stipulati con un gestore professionale <sup>(61)</sup>.

I contratti occasionali vanno a loro volta distinti in base al tipo di gioco o evento cui sono collegati, richiamando la distinzione tra scommesse sportive e non, effettuata nei capitoli precedenti <sup>(62)</sup>.

Non viene tuttavia messa in discussione la natura contrattuale di tali scommesse, applicandosi ad esse (siano o meno collegate ad eventi sportivi) la disciplina dei contratti, in combinato disposto con eventuali norme specifiche previste <sup>(63)</sup>.

Il discorso cambia andando ad analizzare le scommesse organizzate, collegate ad un gestore professionale.

In questo caso è del tutto indifferente la natura dell'evento di sorte, rendendo tali contratti, in ogni caso, pienamente tutelati, equiparandoli a quelli previsti dall'art. 1934 c.c. .

---

<sup>60</sup> L'intuizione è stata di C.A. FUNAIOLI, *Il giuoco e la scommessa*, cit., p 78, il quale distingue tra contratti "semplici" o "individuali" e contratti "organizzati" o "collettivi"

<sup>61</sup> L'elemento di distinzione tra queste due sottocategorie va ravvisato nell'aspetto dell'organizzazione delle attività di gioco, il quale è assente nei contratti occasionali ed è invece preponderante e caratterizzante nei contratti organizzati.

<sup>62</sup> Nello specifico, qualora tali contratti siano collegati ad un evento sportivo, essi saranno pienamente tutelati dall'ordinamento, rendendoli immediatamente efficaci in tutte le loro previsioni; mentre invece qualora essi si riferiscano ad eventi "non sportivi" vi sarà l'assoggettamento alla fattispecie delle scommesse non proibite, mancando quindi una piena tutela, avendo a disposizione esclusivamente lo strumento della *soluti retentio*.

<sup>63</sup> Al riguardo M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p. 124, parla di "contratti occasionali di gioco e scommessa" per definire l'unitarietà di tale sottocategoria.

La differenza tra le due categorie va riscontrata soprattutto nella diversa tutela accordata, che rende sicuramente i contratti stipulati con un gestore professionale più tutelati rispetto a quelli occasionali.

Altra differenza, inoltre, va riscontrata nell'elemento che perfeziona la conclusione del contratto <sup>(64)</sup>.

Un ulteriore elemento di differenziazione, assai importante <sup>(65)</sup>, riguarda alcune regole specifiche che caratterizzano le scommesse organizzate, differenziandole da quelle occasionali.

Infatti nelle scommesse concluse con gestori professionali non solo non assume rilevanza il fatto che vi sia stata frode durante il gioco <sup>(66)</sup>, ma viene addirittura esclusa ogni facoltà di recesso a contratto stipulato <sup>(67)</sup>.

## **8. Conseguenze del ritiro o del recesso nei contratti di gioco e scommessa**

Una delle differenze fondamentali tra gioco e scommessa, come è stato rilevato nei precedenti paragrafi, sta nella compresenza, nella

---

<sup>64</sup> I contratti conclusi con un gestore professionale vanno considerati come contratti reali, richiedendosi il versamento anticipato della posta da parte del giocatore, da cui consegue il rilascio, da parte del gestore, della "bolletta", che costituisce titolo necessario per riscuotere la vincita.

Invece, nei contratti occasionali tale anticipato versamento non solo non è richiesto come condizione per la conclusione del contratto, ma è addirittura espressamente vietato per i contratti occasionali "non sportivi", facendo ricadere tali contratti all'interno della disciplina dei contratti consensuali.

<sup>65</sup> Come viene fatto notare da M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p.124

<sup>66</sup> Sul punto si ritornerà nel capitolo IV, proponendo una soluzione a tale problema.

<sup>67</sup> Se questa seconda caratteristica può giustificarsi con la necessità di rendere certi i rapporti patrimoniali che scaturiscono da tali scommesse (che oramai contribuiscono a formare un volume d'affari non indifferente) rendendo così celere la definizione dei rapporti, forti perplessità desta il primo punto, dovendosi ritenere perlomeno discutibile il voler premiare scommesse frutto di un gioco viziato da frode, anche per il negativo messaggio sociale che potrebbe passare (si spingerebbe il giocatore a puntare non sul più forte, ma sul "più dopato" o sulla squadra "notoriamente favorita dagli arbitri", distortendo così ogni traccia di sportività nella scommessa).

scommessa, della *causa ludendi* e della *causa lucrandi*, quest'ultima invece assente nel gioco vero e proprio.

Tale distinzione si riverbera, inevitabilmente, su alcune fattispecie contrattuali, come ad esempio nel ritiro o recesso.

Nel gioco vero e proprio, come sottolineato, la causa che anima i contendenti è esclusivamente una causa ludica, ossia la volontà di svago e divertimento che fa sì che le parti partecipino direttamente nell'evento ludico.

Il gioco, quindi, implica un'attività personale dei contraenti, non surrogabile.

Prevalendo l'evento ludico viene concessa, di regola, la facoltà a ciascuno dei giocatori di ritirarsi prima dell'inizio della partita.

Tale ritiro non equivale, nel costume sociale, ad una sconfitta <sup>(68)</sup>, ed è tollerato in virtù della *causa ludendi* che anima il gioco.

Diverso è il discorso quando si tratti di campionati organizzati o gare ufficiali <sup>(69)</sup>, dove è d'uso la cosiddetta "sconfitta a tavolino", che va a punire coloro che esercitano tale ritiro <sup>(70)</sup>.

Discorso a parte merita il caso di un "torneo sportivo", ovvero sia un susseguirsi di incontri in ordine cronologico.

Secondo Paradiso infatti il ritiro o la mancata partecipazione agli incontri successivi non implicherebbe necessariamente sconfitta né

---

<sup>68</sup> Il riferimento al costume sociale è spesso ribadito da M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., pp. 134 ss.

<sup>69</sup> In questi casi bisogna tener conto anche degli interessi di eventuali terzi, i quali potrebbero essere lesi da un ritiro non sanzionato, oltre che delle esigenze di regolarità dei campionati stessi.

<sup>70</sup> In questi casi, infatti, non si può più parlare di gioco vero e proprio, dato che la struttura organizzativa che è alla base di un torneo (oltre agli interessi economici in ballo) rende la *causa ludendi* non più esclusiva, dovendosi bilanciare con le esigenze di certezza connesse agli interessi sopra richiamati.

A "partita iniziata" il discorso cambia, essendo universalmente riconosciuto nel costume sociale come il ritiro equivalga ad una sconfitta.

A nulla varrebbe imputare tale ritiro ad eventi sopravvenuti quali un malore o un imprevisto tecnico, dovendosi ritenere che essi rientrino all'interno dell'alea che, come si è visto, caratterizza tali competizioni.

obbligo di pagare la posta pattuita, salvo il divieto di abuso e l'obbligo di buona fede <sup>(71)</sup>.

Tale tesi non è del tutto convincente.

Innanzitutto bisogna ponderare le esigenze di organizzazione già viste in precedenza, che vengono pregiudicate o quantomeno danneggiate sia che ci si ritiri prima dell'inizio del torneo, sia che ci si ritiri a torneo in corso <sup>(72)</sup>.

Inoltre bisogna considerare che la mancata partecipazione ad un evento inserito in un torneo comporta ripercussioni anche per squadre terze, le quali possono vedere le loro ambizioni completamente frustrate dal mancato svolgimento anche di una sola partita del torneo, comportando talvolta danni economici, anche di grave entità, che potrebbero rendere addirittura insufficiente la "sconfitta a tavolino" <sup>(73)</sup>.

---

<sup>71</sup> M. PARADISO, *Il contratto di gioco e scommessa*, cit., pp. 135 ss.

<sup>72</sup> Non si vede come possano coesistere la regola della "sconfitta a tavolino" in caso di ritiro nella prima partita e il non punire chi si ritira nella seconda partita (o successive) dopo aver disputato la prima.

Oltretutto l'iscrizione ad un torneo comporta anche dei precisi obblighi pecuniari che vanno onorati.

<sup>73</sup> Si pensi all'ultima giornata del campionato italiano di calcio, serie C1, girone B, stagione 2007/08, nella quale il Martina si rifiutò di scendere in campo contro il Perugia, per protesta contro la FIGC, decretando così la sconfitta a tavolino 0-3 con conseguente qualificazione ai playoff promozione da parte del Perugia a spese del Pescara, il quale sarebbe stato promosso in caso di pareggio o di vittoria del Martina. Pur essendosi qui applicata una sanzione (pena pecuniaria, partita persa e penalizzazione, oramai ininfluenza data la già avvenuta retrocessione del Martina in C2), è facile vedere come questa sanzione non tenga in alcun conto il danno subito dal Pescara che, se è vero che non si può determinare a priori l'esito di un match sportivo, avrebbe comunque avuto la possibilità di veder tutelato il proprio interesse alla regolarità del campionato se l'evento fosse stato regolarmente disputato. Di conseguenza sarebbe opportuno applicare, in tali casi, non la semplice sanzione della sconfitta ma l'obbligo di disputare la gara garantendo la piena competitività, pena la radiazione e il risarcimento dei danni subiti dalla squadra terza danneggiata con un provvedimento impugnabile di fronte al giudice amministrativo, in quanto pur essendo previsto dall'art. 2, lett. B, della legge 280/2003 che le questioni disciplinari sono di esclusiva competenza del giudice sportivo, la dottrina ha correttamente rilevato come, in caso di situazioni di notevole rilevanza economico-giuridica, debba essere consentito il controllo giurisdizionale del giudice statale pena l'incostituzionalità della normativa vigente sopra richiamata. Tale impostazione è stata confermata dalla giurisprudenza amministrativa che ha ammesso

Nella scommessa invece, essendo preminente la *causa lucrandi*, non è consentita la facoltà di ritiro o recesso, dovendosi tutelare la patrimonialità del rapporto contrattuale venuto in essere.

Nei casi in cui il recesso sia previsto bisogna considerarlo come un diritto potestativo della parte che lo effettua <sup>(74)</sup>: di conseguenza sarà insuscettibile di sindacato esterno.

Un problema potrebbe sorgere per quanto riguarda le spese affrontate in vista della gara, in tal caso la dottrina ha ritenuto doversi applicare l'art 1328 c.c., il quale dispone l'obbligo del revocante di indennizzare la controparte delle spese e delle perdite subite per l'iniziata esecuzione del contratto <sup>(75)</sup>.

---

l'impugnabilità delle sanzioni disciplinari sportive che assumano un rilievo economico-giuridico.

Sul punto, molto interessante ma che qui non può essere sviluppato, si rimanda a E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Roma, 2004, pp. 23 ss. dove sono altresì elencate numerose sentenze delle giurisdizioni amministrative sull'argomento.

<sup>74</sup> M. PARADISO, *Il contratto di gioco e scommessa*, cit., p.138.

<sup>75</sup> Come riportato da M. PARADISO, *Il contratto di gioco e scommessa*, cit., p. 139.

*CAPITOLO SECONDO*

**LE FATTISPECIE PENALI IN MATERIA DI  
SCOMMESSE**

**1. La disciplina del gioco d'azzardo**

*1.1 – Il gioco d'azzardo nel codice penale*

Il gioco d'azzardo consiste nello scommettere denaro o altro bene di valore economico sul futuro esito di un evento e può essere definito come qualsiasi servizio che comporta la messa in palio di una somma di denaro in giochi il cui risultato finale è determinato dal caso.

Tale definizione, contenuta in uno studio del 2006 commissionato dalla Commissione europea all' Istituto Svizzero di Diritto Comparato <sup>(76)</sup>, pur essendo tecnicamente soddisfacente non riassume l'evoluzione sociale e culturale di tale fenomeno, da sempre diffuso nei secoli e divenuto vera e propria piaga sociale nel corso del Novecento <sup>(77)</sup>.

---

<sup>76</sup> *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, nel quale si può leggere come il gioco d'azzardo comprenda “any service, including any information society service, which involves wagering a stake with monetary value in games of chance, including lotteries and betting transactions”. Tale studio viene riportato in F. FILPO, *Il gioco d'azzardo tra la direttiva servizi e la sentenza Placanica*, in *Contratto e impresa Europa*, 2007, II, p. 1016.

<sup>77</sup> Non è un caso infatti che da più Stati sia stata attivata una vera e propria politica di repressione di tali giochi, considerati quali causa di malessere e disagio sociale, provocando bruschi arricchimenti senza produzione di attività lavorativa utile alla crescita economica del Paese, nonché, di riflesso, artefici di dolorose perdite economiche spesso sfociate in vere e proprie tragedie familiari e sociali.



L'Italia ha da sempre contrastato tale fenomeno mediante una disciplina che ha la sua base all'interno del codice penale.

L'art. 721 c.p. definisce come giochi d'azzardo quelli “*nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria*”.

Dal dettato normativo sopra riportato si evince come, per aversi gioco d'azzardo, occorran necessariamente due elementi:

- un elemento oggettivo, ossia l'aleatorietà della vincita o della perdita
- un elemento soggettivo, ossia il fine di lucro delle persone partecipanti ed interessate al gioco.

Non conta invece l'eventuale svago che tali giochi possano dare e già qui può vedersi una differenza fondamentale con la disciplina dei giochi leciti nei quali, come analizzato nel capitolo precedente, la *causa ludendi* costituisce elemento necessario e caratterizzante.

Sul punto concorda gran parte della dottrina e ciò è dovuto principalmente alla chiarezza dell'art. 721 c.p., il quale difficilmente può essere interpretato in maniera differente <sup>(78)</sup>.

La legge non stabilisce con tassatività cosa debba intendersi per aleatorietà e scopo di lucro.

Se ne deve dedurre, quindi, che sarà di volta in volta compito del giudice accertare la presenza o meno dei due elementi.

In passato si era sostenuto, da parte della giurisprudenza <sup>(79)</sup>, che tutti i giochi presentassero i due elementi sopra menzionati, avendosi

---

<sup>78</sup> Non è mancato chi ha sostenuto che il fine di lucro costituisca una mera condizione di punibilità, esistendo quindi il gioco d'azzardo anche senza tale fine, ossia in presenza della sola aleatorietà.

Di conseguenza si avrebbero due sottocategorie di gioco d'azzardo: quello punibile, caratterizzato dal fine di lucro (che lo rende socialmente pericoloso), e quello non punibile (perché non caratterizzato dal fine di lucro dei giocatori) (sul punto cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1948, X, p. 868).

Tale tesi, come visto in precedenza, non ha avuto seguito in dottrina proprio a causa del significato testuale dell'art 721 c.p., che, essendo chiaro, non può essere frutto di altra interpretazione se non quella letterale.

quindi sempre gioco d'azzardo. Tale tesi appare oramai pienamente superata<sup>(80)</sup>.

Per quanto riguarda le ragioni che hanno spinto il nostro legislatore a sanzionare penalmente il gioco d'azzardo, nessun dubbio può nutrirsi sul fatto che tale attività possa arrecare problematiche di ordine pubblico, dato che la legge punisce solamente il gioco d'azzardo svolto “*in luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati*” (che sono cosa ben diversa dalla privata abitazione)<sup>(81)</sup>.

Del resto non si potrebbe affermare, come pure è stato fatto<sup>(82)</sup>, che il gioco d'azzardo viene vietato poiché ritenuto immorale per l'ordinamento giuridico, senza sottolineare le incoerenze di tale impostazione, visto che sarebbe difficile affermare che lo Stato da un lato vieti il gioco d'azzardo per considerazioni di carattere moralistico quando, dall'altro, ammette giochi e scommesse ugualmente contrari alla pubblica morale, gestendone in prima persona lo svolgimento<sup>(83)</sup>.

In passato, vi sono stati dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 721 c.p.<sup>(84)</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. Pret. Avigliano, ord 9 dicembre 1972, Rocco ed altri, in *Gazz. Uff.* n. 169 del 4 luglio 1973, così come riportato da S. BELTRANI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, Milano, 1999, p. 6.

<sup>80</sup> La tesi in questione è stata rigettata dalla Corte Costituzionale con la sentenza 22 ottobre 1975, n. 237, nella quale viene affermato l'importante principio in base al quale la distinzione tra giochi d'azzardo e non d'azzardo tiene conto ragionevolmente della “maggiore incidenza dell'aleatorietà”.

<sup>81</sup> Come recita testualmente l'art. 718 c.p. “*chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, tiene un gioco d'azzardo o lo agevola è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda*”.

<sup>82</sup> U. PIOLETTI, *Il giuoco nel diritto penale*, Milano, 1970, pp. 13 ss.

<sup>83</sup> Cfr. S. BELTRANI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, cit., p. 10; L. CUSANO, *Giuochi e scommesse clandestini nella L 13 dicembre 1989, n. 401, nel codice della strada e nel diritto vivente*, supplemento a *Giurisprudenza di merito*, VI, 2006, p. 126.

<sup>84</sup> Si lamentava il fatto che il potere lasciato al giudice di valutare la sussistenza o meno del gioco d'azzardo sarebbe una conseguenza dell'estrema genericità del testo, la quale si porrebbe quindi in contrasto con gli artt. 24 e 25 della Costituzione.

Sul punto la dottrina si è rivelata divisa <sup>(85)</sup>, fino alla sentenza 2 giugno 1995, n. 236 della Corte Costituzionale, la quale ha ritenuto infondata la questione osservando che il Giudice, nel valutare se il gioco sia o meno d'azzardo, è tenuto alla mera qualificazione dei fatti applicando le ordinarie regole probatorie.

In dottrina e in giurisprudenza sono stati elaborati nel corso degli anni dei criteri in base ai quali un gioco debba essere o meno qualificato come gioco d'azzardo.

Tale fattispecie si verifica nei casi in cui *“la tecnica del gioco è prevalentemente imperniata sull'alea”* <sup>(86)</sup>, o nei casi in cui la possibilità di una vincita dei giocatori risulti esclusa *“dall'attività fraudolenta di un baro”* <sup>(87)</sup>.

Dubbi sono stati proposti sul riferimento alla tecnica del gioco, dovendosi fare affidamento ad elementi oggettivi inerenti le modalità di svolgimento del gioco.

Pertanto, si dovrà ritenere che un gioco sia aleatorio quando *“la vincita e la perdita dipendono interamente o quasi dalla sorte, senza che nessuna apprezzabile incidenza possa assumere la particolare abilità oppure la particolare negligenza di uno o più giocatori”* <sup>(88)</sup>.

Per quanto riguarda l'altro elemento, il fine di lucro, si può partire dalla consueta definizione di *“fine di trarre un guadagno economicamente apprezzabile e valutabile”* <sup>(89)</sup>.

---

<sup>85</sup> Vi era chi, come V. MARCHETTI, *Teoria generale delle contravvenzioni*, in *Completo trattato di diritto penale*, III, p.570, sosteneva che il termine “quasi” fosse fautore di troppa incertezza, e chi, come S. BELTRANI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, cit., p. 14, sosteneva che l'art. 721 c.p. fosse esente da ogni difetto di tassatività.

<sup>86</sup> Cfr. Cass. Pen. sez. III, sent. n. 5511/1985

<sup>87</sup> Cfr. Cass. Pen. sez. II, sent. n. 625/1971

<sup>88</sup> S. BELTRANI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, cit., p. 21.

<sup>89</sup> Cfr. Cass. Pen. sez. III, sent. 1286/1986.

La dottrina si è interrogata se esistano o meno eventi nei quali non possa riscontrarsi tale fine. Sicuramente condivisibile è l'assunto in base al quale il fine di lucro non ricorra in caso di mera soddisfazione <sup>(90)</sup>, dubbi sussistono nel caso in cui si giochi con l'intento di devolvere in beneficenza gli eventuali guadagni <sup>(91)</sup>.

Molto si è discusso se una posta tenue integri lo scopo di lucro.

Sul punto si deve ritenere che tale fine sia escluso qualora le piccole poste servano a dare maggiore vivacità al gioco <sup>(92)</sup>, o servano ad acquistare cibi e bevande da consumare in comune (tipico nei giochi tra amici nei quali ci si gioca la classica cena), in quanto in tali casi non si verifica alcuna turbativa all'ordine pubblico, che come abbiamo visto anima la fattispecie del gioco d'azzardo.

### *1.2 – La distinzione tra giochi d'azzardo e giochi non d'azzardo*

In base ai criteri fin qui elencati possiamo quindi operare una distinzione, basata sul testo dell'art. 721 c.p., tra giochi d'azzardo e non d'azzardo.

Possono essere considerati d'azzardo <sup>(93)</sup>:

- Bingo
- Black Jack
- Dadi
- Lotterie

---

<sup>90</sup> U. PIOLETTI, *Il giuoco nel diritto penale*, Milano, 1970, p.30.

<sup>91</sup> La dottrina maggioritaria ritiene che la beneficenza non faccia venir meno il fine di lucro, prospettandosi in tal caso al massimo le condizioni per la concessione della circostanza attenuante di cui all'art 62 n. 1 c.p.( S. BELTRANI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, cit., p. 25); sembra più opportuno ritenere, invece, che in caso di intenti benefici dovrebbe escludersi il fine di lucro, poiché in tale caso non si potrebbe parlare di "guadagno".

<sup>92</sup> Come sostenuto da U. PIOLETTI, *Il giuoco nel diritto penale*, cit., p.34 e condiviso da Cass. Pen. sez. III, sent. n. 10750/1986.

<sup>93</sup> La rilevanza penale di tali giochi viene meno qualora il loro esercizio venga autorizzato dallo Stato, come avviene, ad esempio, nei quattro casino leciti in territorio italiano o nei locali appositamente destinati (es. sale bingo).

- Roulette
- Slot machines
- Videopoker

Sono invece considerati non d'azzardo:

- Scommesse su eventi sportivi <sup>(94)</sup>
- Scommesse su corse ippiche
- Poker <sup>(95)</sup>
- Bridge
- Flipper
- La maggior parte dei giochi di carte.

Salta subito all'occhio da tale classificazione come la distinzione sia basata principalmente sulla possibilità di influenza dell'abilità del giocatore sull'esito del gioco <sup>(96)</sup>.

---

<sup>94</sup> Sulle scommesse a quota fissa su eventi sportivi vi era, in dottrina, il convincimento che si trattasse di gioco d'azzardo. Tale convincimento, unito agli scandali scoppiati tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta, ha portato all'emanazione della legge n. 401/1989. Per una analisi dettagliata di tale fenomeno si rimanda ai paragrafi successivi.

<sup>95</sup> Controversa può dirsi la natura del poker: infatti, pur essendo classificato come gioco non d'azzardo, bisogna evidenziare come l'alea giochi un ruolo determinante, poiché la distribuzione delle carte non dipende in alcun modo dall'abilità del giocatore, il quale può vedere frustrate le possibilità di vincita da un evento interamente aleatorio.

C'è però da dire che nel poker tale alea può essere compensata e superata dall'abilità del giocatore, il quale può sia ritirarsi dal gioco in presenza di carte sfavorevoli, sia modificare la combinazione in suo possesso mediante il cambio delle carte, studiando con abilità le possibilità di un cambio favorevole, sia disorientare e confondere gli avversari con mosse quali il *bluff* o l' *all-in*. Di conseguenza appare preferibile ritenere che il poker, per l'ampio spazio lasciato all'abilità e alla riflessione del giocatore, debba essere ritenuto un gioco non d'azzardo.

<sup>96</sup> Ben si potrà intendere, infatti, come nella roulette il giocatore possa solo sperare nella vincita, mentre invece nelle scommesse aventi ad oggetto eventi sportivi la conoscenza dell'abilità delle squadre, di eventuali squalifiche, dello stato di forma e così via inciderà in maniera determinante sulle possibilità di esito vincente.

### 1.3 – Il gioco d'azzardo autorizzato

Si è già analizzato come l'art. 718 c.p. punisca il gioco d'azzardo a condizione che si svolga in luogo pubblico, aperto al pubblico o in un circolo privato.

Ne consegue che, qualora tale attività si svolga in un luogo privato, che non costituisca circolo di qualsiasi specie, essa sarà irrilevante per il diritto penale, e quindi non sanzionabile.

Va però puntualizzato che il gioco d'azzardo svolto nei luoghi di cui all'art. 718 c.p. non è sempre penalmente perseguibile.

Infatti, in alcune circostanze, la legge può derogare a tale divieto consentendo lo svolgimento di alcune attività del suddetto tipo, che rientrano quindi nella categoria del "gioco d'azzardo autorizzato"<sup>(97)</sup>.

A lungo si è discusso sui motivi che starebbero alla base di tali autorizzazioni.

La dottrina ritiene che tali provvedimenti perseguano un interesse pubblico, ossia quello del risanamento del bilancio: la predisposizione di tali giochi, infatti, essendo gestita direttamente dallo Stato, comporta ingenti entrate tributarie, le quali contribuiscono ad alleviare le endemiche sofferenze delle casse statali.

Tale impostazione, pur se avversata dalla giurisprudenza di legittimità<sup>(98)</sup>, coglie in pieno le reali motivazioni ed esigenze che stanno alla base dei provvedimenti autorizzatori in materia, sicuramente ispirati da esigenze fiscali e di bilancio<sup>(99)</sup>.

---

<sup>97</sup> Esempi tipici di giochi d'azzardo autorizzato sono le lotterie, gestite direttamente dallo stato, il lotto, le case da gioco, le sale bingo.

<sup>98</sup> Cfr. Cass. Pen. SS. UU. Sent. 23 novembre 1985, nella quale si sottolinea come l'attività che si svolge nei casino sia lecita solo in via eccezionale, in quanto il gioco d'azzardo non soddisfa l'interesse della comunità, ed il risanamento del bilancio statale "è solo il presupposto dell'autorizzazione all'esercizio del giuoco d'azzardo e non vale ad attribuire all'attività eccezionalmente permessa carattere tributario o comunque pubblicistico".

<sup>99</sup> Non è un caso che oggi, in un periodo di grave recessione economica accompagnato da un aumento della tassazione, sia *in itinere* un progetto di legge (realizzato nel settembre 2008 e tuttora in discussione), presentato dal senatore del

## 2. La legge 13 dicembre 1989 n. 401

### 2.1 – La genesi storica della legge 13 dicembre 1989 n. 401

Nel paragrafo precedente è stato indicato come le scommesse su eventi sportivi siano da classificare come gioco non d'azzardo.

Nel passato però la giurisprudenza era salda su posizioni opposte, ritenendo che le scommesse a quota fissa su eventi sportivi fossero da considerare gioco d'azzardo a tutti gli effetti ai sensi dell'art. 721 c.p., in quanto in esse sussiste il fine di lucro e la vincita o la perdita appaiono indipendenti dall'abilità del giocatore <sup>(100)</sup>.

Di conseguenza tali scommesse ricadrebbero sotto le sanzioni penali disposte dagli artt. 718 ss. c.p.

Tali previsioni, però, non sono state in grado di arginare il fenomeno del cosiddetto *totonero*, il quale prevedeva scommesse sui campionati di calcio di serie A e B, gestite in forma organizzata parallela e concorrente rispetto al legale *Totocalcio*, offrendo spesso quote migliori e maggiori possibilità di vincita. Tale fenomeno presenta in sé tre ordini di problemi:

1. sottrae allo Stato ingenti quantità di entrate finanziarie, essendo concorrente al Totocalcio

---

PdL Candido De Angelis, il quale mira all'apertura di nuove case da gioco in tutti i Comuni che, rispettando determinate condizioni (vocazione turistica, complessi immobiliari idonei, il non essere capoluogo di provincia), ne facciano richiesta, riservando il 50% dei proventi al Comune, il 25% alla Regione e il 25% allo Stato. Tale progetto, sul quale ancora non è possibile formulare previsioni circa l'eventuale approvazione, formula un'ottima soluzione per i problemi economici del nostro Paese, in quanto consentirebbe un aumento di capitali attratti dall'estero (essendo tali case da gioco in località turistiche) e un aumento di posti di lavoro senza scaricare tali costi sulla collettività pubblica, condizione assolutamente necessaria per non deprimere ulteriormente la nostra economia.

<sup>100</sup> Cfr. Cass. Pen, sez I, sent. 1527/1988 (caso Grimaldi), come ribadito dalla Corte di cassazione, sent. 21 giugno 1994.

2. viene gestito dalla criminalità organizzata, garantendo quindi introiti che venivano utilizzati per commettere reati (spesso di gravissima entità)
3. grazie al livello di organizzazione e di potenza della criminalità che lo gestisce si sono venute a creare profonde infiltrazioni all'interno degli addetti ai lavori (società, calciatori, arbitri), condizionando così l'esito sportivo delle competizioni.

Queste problematiche sono deflagrate in tutta la loro potenza con la vicenda del calcio-scommesse negli anni ottanta<sup>(101)</sup>, che ha portato il legislatore ad occuparsi finalmente della materia in maniera organica.

#### *2.2 – L'emanazione della legge 13 dicembre 1989, n. 401*

Il legislatore quindi, dopo anni di gestazione, arriva all'emanazione della legge 13 dicembre 1989 n. 401.

Tale legge ha principalmente tre obiettivi<sup>(102)</sup>: il riordino del settore del gioco e delle scommesse clandestine (ponendo finalmente sanzioni penali molto aspre per il suo illegittimo svolgimento); il regolare svolgimento delle competizioni agonistiche (turbato, come si è visto, dalle infiltrazioni della malavita tra gli addetti ai lavori) introducendo per la prima volta la disciplina penale delle frodi in

---

<sup>101</sup> La vicenda del calcio-scommesse ha destato un incredibile polverone mediatico con retrocessioni in B di squadre blasonate, squalifiche e arresti di giocatori importanti e campionati completamente riscritti a tavolino dal giudice sportivo, anche grazie a ingenti penalizzazioni. Tale evento ha scosso notevolmente l'opinione pubblica rendendo palese come occorresse una legge per disciplinare in maniera compiuta la materia.

<sup>102</sup> Come evidenziato da S. BELTRANI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, cit., p. 301



competizioni sportive <sup>(103)</sup>; prevenire la violenza collegata agli eventi sportivi.

In materia di giochi e scommesse sportive, in origine vigeva un monopolio statale disciplinato dall'art 88 Tulps.

In seguito viene emanato il dl n. 496/1948 il quale introduce la possibilità, da parte dello Stato, di gestire l'attività di organizzazione e raccolta delle scommesse anche a mezzo di persone fisiche o giuridiche che diano adeguate garanzie di idoneità, servendosi quindi di terzi concessionari.

Lo Stato comunque, a mezzo della concessione, mantiene un controllo pressoché esclusivo del settore, adducendo come motivo la protezione dell'ordine pubblico e sociale, oltre alla tutela degli interessi finanziari dello Stato <sup>(104)</sup>.

Le problematiche precedentemente esposte portano lo Stato ad emanare la legge n. 401/1989 la quale, nell'art. 4, si occupa di sanzionare l'esercizio abusivo delle attività di gioco o scommessa <sup>(105)</sup>.

---

<sup>103</sup> L'art. 1 comma 1 legge n. 401/1989 definisce come frode in competizioni sportive il comportamento di chi *“offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dalle federazioni riconosciute dal C.O.N.I. o dall' U.N.I.R.E. o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie altri atti fraudolenti volti al medesimo scopo”*.

<sup>104</sup> Infatti è pacificamente riconosciuto che la fattispecie prevista dall'art. 4 della legge n. 401/1989 configuri un reato di natura finanziaria. Sul punto cfr. L. CUSANO, *Giuochi e scommesse*, cit., p. 126.

<sup>105</sup> Tale articolo elenca una serie di attività penalmente sanzionate, al fine di porre un argine al dilagare delle scommesse clandestine.

Tali ipotesi criminose comprendono:

- l'esercizio abusivo del gioco del lotto, di scommesse e concorsi pronostici riservati allo Stato o ad altro ente concessionario
- l'esercizio abusivo di scommesse o pronostici su attività sportive gestite dal C.O.N.I. o dall' U.N.I.R.E.
- l'esercizio abusivo di pubbliche scommesse su altre competizioni di persone o animali o giochi di abilità
- la vendita sul territorio nazionale, non autorizzata da AAMS, di biglietti di lotterie o di analoghe manifestazioni di sorte di stati esteri, o la raccolta di prenotazioni, giocate con accreditamento delle relative vincite, o la promozione o pubblicità di tali attività

Viene dettata, finalmente, una disciplina normativa unitaria e specifica in materia di scommesse sportive, perlomeno per quanto riguarda le sanzioni penali.

Si prendano in esame gli elementi caratterizzanti tale disciplina.

Primo requisito essenziale è quello dell'esercizio abusivo dell'organizzazione di scommesse sulle attività indicate dall'art. 4<sup>(106)</sup>.

Altro requisito, di per sé implicito nella configurabilità di tale reato, è quello dell'organizzazione, ossia la presenza di un *“sistema stabile di uomini e mezzi che gestisca tutte le attività inerenti le scommesse”*<sup>(107)</sup>.

Va evidenziato come non sia necessario che l'organizzazione operi prevalentemente sul territorio italiano, essendo sufficiente che in Italia sia fornito un contributo efficiente dell'attività organizzata, frustrando quindi gli interessi fiscali dello Stato<sup>(108)</sup>.

Con l'entrata in vigore della legge n. 401/1989 è stata sollevata questione di costituzionalità degli artt. 718 e 719 c.p., con riferimento all'art. 3 Cost, nella parte in cui prevedono una pena più grave per chi agevola il gioco d'azzardo rispetto a quella prevista dall'art 4 della

---

<sup>106</sup> Tale fenomeno si verifica, ovviamente, qualora si esercitino tali attività in mancanza di apposita concessione da parte dello Stato, del C.O.N.I. o dell'U.N.I.R.E. . Di abusività, oltre che per l'organizzazione, si parla anche in caso di vendita.

<sup>107</sup> Cass., sez. III, 10 febbraio 1998, Porrino.

E' stato precisato dalla giurisprudenza che, dato l'aumento esponenziale dei mezzi di comunicazione e tecnologici verificatosi negli ultimi anni, ai fini dell'organizzazione non occorre una pluralità di persone, ma si ritiene sufficiente anche la presenza di una sola persona, la quale sia in grado di sfruttare e coordinare tale molteplicità di mezzi, svolgendo di fatto il lavoro che prima era appannaggio di più persone.

Ne consegue che il reato in questione non può essere configurato come reato necessariamente plurisoggettivo

<sup>108</sup> Si applica quindi il principio di territorialità temperata. Sul punto cfr. Cass., sez. III, 28 aprile 2000, Vicentini; Cass., sez. III, 18 giugno 1997, Papili ed altri.

legge n. 401/1989 per chi organizza o dà pubblicità a pubbliche scommesse clandestine <sup>(109)</sup>.

Una importante aggiunta, che ha scatenato un vero e proprio terremoto giurisprudenziale che ha coinvolto Giudici ordinari, Giudici amministrativi e Giudici comunitari, portando a pesanti conseguenze (come si analizzerà nel paragrafo successivo), è stata operata dall'art 37, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria per l'anno 2001) <sup>(110)</sup>.

L'aggiunta di tale disposizione ha provocato importanti conseguenze, di seguito esaminate.

### **3. La Corte di Giustizia segna la fine della rilevanza penale in materia di raccolta delle scommesse**

#### *3.1 – Le problematiche legate all'articolo 4 comma 4bis della legge 401/1989*

Il legislatore, all'atto dell'emanazione della finanziaria per il 2001, si trova di fronte alla constatazione di un fenomeno dilagante, ossia quello della globalizzazione sempre crescente nel mondo delle scommesse <sup>(111)</sup>.

---

<sup>109</sup> La Corte Costituzionale, con l'ordinanza del 21 febbraio 1992 n. 103, ha dichiarato manifestamente infondata la questione, sottolineando come le due fattispecie sopra paragonate non siano lontanamente comparabili, in quanto vi è, alla base, una diversità di interessi protetti.

<sup>110</sup> Tale articolo ha introdotto il comma 4bis all'interno dell'articolo 4 della legge 401/1989, il quale estende le sanzioni dell'art 4 a “*chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'art. 88 Tulp (…), svolga in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettati in Italia o all'estero*”.

<sup>111</sup> Tutto questo accade in quanto la diffusione dei mezzi tecnologici adatti per l'organizzazione e la pubblicità delle scommesse consente oramai in pieno a società, con sede in ogni parte del mondo, di gestire una rete organizzata ed efficiente di scommesse su eventi sportivi, servendosi esclusivamente (ma nemmeno in ogni caso) di intermediari per la raccolta delle giocate ed il loro eventuale pagamento.

Questo fenomeno, a livello comunitario, trova la sua legittimazione in alcune disposizioni del Trattato CE, in particolare nell'art. 43, che sancisce la libera prestazione dei servizi <sup>(112)</sup>, e nell'art. 49, il quale assicura la libertà di stabilimento.

Facendo leva su tali principi comunitari le società straniere hanno, da sempre, cercato di entrare nel mercato italiano attraverso la creazione, nel territorio nazionale, dei cd. "centri di trasmissione dati" <sup>(113)</sup>.

Una delle società più attive nel settore è sicuramente la *Stanley International Betting*, società britannica regolarmente munita di concessione rilasciata dal Regno Unito, la quale si adopera dall'inizio del XXI secolo per entrare nel mercato italiano delle scommesse (pur non avendo potuto partecipare all'asta di concessione del 1999 a causa della sua natura di società per azioni quotata in un mercato estero regolamentato, con conseguente mancato rispetto della regola che obbligava le società ad avere azioni intestate a persone fisiche), predisponendo una rete di agenzie nel nostro Paese, le quali raccolgono le giocate per poi trasferirle, in via telematica, nel Regno Unito presso il server centrale della *Stanleybet* <sup>(114)</sup>.

---

<sup>112</sup> Applicabile in quanto l'art 50.1 CE annovera i giochi d'azzardo tra i servizi, come confermato dalla Corte di giustizia con la pronuncia *Schindler* : Corte eur. giust. 24 marzo 1994, C-275/92, *Her Majesty's Customs and Exercises/Schindler*, Racc., I-1039 ss.

<sup>113</sup> Questi centri sono locali aperti al pubblico dove l'utente presenta la sua scommessa che viene trasmessa in via telematica al server di una società di scommesse stabilita in un altro Stato membro. Nello stesso locale l'utente paga, riceve l'accettazione della scommessa e, in caso di vincita, riscuote il premio. Tali centri sono gestiti da operatori indipendenti, legati contrattualmente agli allibratori, che agiscono come intermediari tra questi ultimi e gli scommettitori. Sul punto si veda F. FILPO, *Il gioco d'azzardo tra la direttiva servizi e la sentenza Placanica*, cit., p. 1023.

<sup>114</sup> Tale attività, come si può facilmente intuire, è in contrasto con l'art. 4 della legge 401/1989, in quanto l'attività di raccolta delle scommesse viene effettuata da una società sprovvista di concessione, fattispecie sanzionata penalmente

Il Tribunale di Fermo avvia un'inchiesta che porterà ad una serie di denunce e ad un arresto, nonché al sequestro preventivo della strumentazione tramite la quale dette agenzie svolgono la propria attività<sup>(115)</sup>.

L'istanza di riesame del ricorrente viene discussa davanti al Tribunale di Ascoli Piceno il quale, considerando le precedenti sentenze emanate in materia dalla Corte di Giustizia<sup>(116)</sup>, pone l'attenzione sul fatto che l'introduzione dell'art. 4, comma 4bis, avvenuta con la legge n. 388/2000 ha "innescato" un notevole stato di instabilità nel sistema italiano, il quale aveva visto, in assenza di divieti per coloro che raccoglievano scommesse via internet, un proliferare di tali agenzie di intermediazione.

Essendo quindi la situazione mutata rispetto alla sentenza Zenatti (1999), il Tribunale di Ascoli Piceno chiede alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sulla possibile incompatibilità tra gli artt. 43 e 49 del Trattato CE e la normativa italiana che disciplina l'esercizio delle scommesse<sup>(117)</sup>.

### 3.2 - La sentenza Gambelli (2003)

Per la prima volta, nel caso in esame, la Corte di Giustizia si trova quindi ad analizzare l'aspetto penalistico della normativa italiana in materia di raccolta delle scommesse<sup>(118)</sup>.

---

<sup>115</sup> Sulla vicenda si veda L. ZAGATO, *Caso Gambelli: La Corte di Giustizia riformula il proprio giudizio sulla normativa italiana in materia di scommesse*, in *Europa e diritto privato*, 2005, I, pp. 206 ss.

<sup>116</sup> La posizione della Corte di Giustizia è stata esplicitata per la prima volta, con riferimento al sistema concessorio italiano, nella causa Zenatti: Corte eur. giust., 21 ottobre 1999, C-67/98, *Zenatti*, Racc., I-7289 ss.

<sup>117</sup> Fino a quel momento la giurisprudenza di legittimità aveva sempre riconosciuto la compatibilità dell'art. 4 della legge 401/1989 con il diritto comunitario, in quanto giustificato da esigenze imperative di interesse generale  
Cfr. Cass., sent. 36206/2001.

<sup>118</sup> Corte eur. giust., 6 novembre 2003, causa C-243/01

Bisogna analizzare se i divieti, sanzionati penalmente, rispondano o meno al diritto comunitario o configurino le lesioni prospettate dal giudice rimettente <sup>(119)</sup>.

Il responso dei giudici europei è senza dubbio “devastante” sulla normativa italiana, bocciando una disciplina che, tenuta in vita solamente dalla Cassazione come un “malato terminale” senza speranze, riceve il “colpo di grazia” dalla successiva sentenza Placanica della Corte di Giustizia, in seguito alla quale la Cassazione non può far altro che certificarne il “decesso”.

L’analisi dei giudici europei nel 2003 parte dall’esame se la normativa italiana sia contraria alla libertà di stabilimento (sancita dall’art. 43 TCE).

La Corte sul punto afferma, senza mezzi termini, che qualora una società, con sede in uno Stato membro, effettui un’attività di raccolta di scommesse con intermediazione di una organizzazione di agenzie situate in altro Stato membro, le restrizioni imposte alle attività di tali agenzie costituiscono ostacoli alla libertà di stabilimento <sup>(120)</sup>.

La Corte di Giustizia ammette, però, la possibilità di derogare a tali disposizioni qualora le restrizioni degli stati membri siano basate sugli artt. 45 e 46 del Trattato CE <sup>(121)</sup>.

---

<sup>119</sup> Sul punto si veda A. MONTAGNA, *La svolta della Cassazione su raccolta di scommesse e allibratori esteri, una soluzione possibile, un percorso non del tutto condivisibile*, in *Cassazione penale*, X, 2007, pp. 3653 ss.

<sup>120</sup> La normativa italiana in materia di bandi di gara, come abbiamo visto, escludeva all’epoca che le società di capitali quotate sui mercati regolamentati esteri potessero ottenere concessioni, di conseguenza tale normativa sarebbe in contrasto con l’art. 43 TCE e quindi illegittima. Oltre a tale limite la normativa italiana è altresì contraria alla libera prestazione di servizi.

<sup>121</sup> Tra le motivazioni addotte da questi articoli vi è anche quella della “tutela dell’ordine pubblico”, la quale, come è stato visto, è alla base della normativa italiana in materia di scommesse.

La Corte, accettando quindi in linea di principio che una normativa, pur contraria alla libertà di stabilimento, sia motivata da ragioni di ordine pubblico, demanda al giudice nazionale la verifica in concreto della necessità, proporzionalità e non discriminatorietà delle misure.

Se, quindi, tutto lascerebbe supporre un avallo della Corte alla normativa italiana, i giudici comunitari indicano una serie di criteri che devono guidare il giudice nazionale in tale attività di verifica.

Questi criteri si riveleranno decisivi per confutare l'art. 4 della legge n. 401/1989.

In particolare, per quanto riguarda la necessità delle misure <sup>(122)</sup>, la Corte richiede che le restrizioni siano idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi dichiarati (in questo caso “*limitare le attività di scommessa in modo coerente e sistematico*” <sup>(123)</sup> <sup>(124)</sup>), non potendosi addurre come giustificazione (in quanto sproporzionata) la necessità di evitare che i concessionari vengano implicati in attività criminali o fraudolente, essendovi altri strumenti come il controllo dei bilanci e delle attività di queste società per scongiurare questo pericolo.

---

Infatti la predisposizione di sanzioni penali viene attuata proprio con riferimento alla pericolosità sociale del gioco d'azzardo, il quale è sia fautore di disordini sociali, sia mezzo di arricchimento per la criminalità organizzata.

<sup>122</sup> Cfr. F. FILPO, *Il gioco d'azzardo tra la direttiva servizi e la sentenza Placanica*, cit., p. 1028.

<sup>123</sup> Sentenza *Gambelli*, punto 67

<sup>124</sup> Nella Sentenza *Gambelli*, punto 69, viene precisato che “*laddove le autorità di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giuochi d'azzardo o alle scommesse affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale*”.

Tali considerazioni danno luogo a pochi dubbi, rivelandosi chiare e persuasive, soprattutto se analizzate alla luce della politica statale in materia di giochi leciti e scommesse organizzate <sup>(125)</sup>.

Inoltre va rilevato come tale normativa abbia arrecato agli operatori economici comunitari considerevoli pregiudizi, che fanno da contraltare alle ingenti entrate finanziarie dello Stato derivanti dal “monopolio di fatto” mantenuto in materia di scommesse.

Di conseguenza la normativa italiana in materia di gioco d’azzardo, ivi comprese le sanzioni penali, dovrà considerarsi contraria al Trattato CE, e quindi non applicabile.

### *3.3 – La difesa della normativa italiana da parte della Corte di Cassazione*

La sentenza *Gambelli* indica con chiarezza che il giudice italiano non può esimersi dal dichiarare non applicabile la normativa interna.

Già all’epoca dei fatti, nel 2003, vi era una serie di ricorsi analoghi riguardanti la rete di agenzie che operavano in Italia per conto della *Stanleybet*, i quali erano all’esame della Cassazione Penale <sup>(126)</sup>.

---

<sup>125</sup> Se, infatti, è innegabile che lo Stato italiano persegua una politica attiva in materia di lotterie e di scommesse, organizzando ogni anno lotterie nazionali, concorsi a pronostici, gioco del lotto e così via, al fine proprio di beneficiarne sul piano finanziario, di conseguenza non si può invocare la tutela dell’ordine pubblico come causa di giustificazione della normativa italiana che faccia superare il problema della contrarietà alle libertà di cui agli artt. 43 e 49 del Trattato CE. Sul punto bisogna concordare con quanto affermato da A. CORRADO, Commento alla sentenza *Gambelli*, in Guida al diritto, 2003, 50, p. 97, la quale afferma che “*lo Stato italiano non può imporre un regime più rigoroso sulle scommesse invocando motivi di ordine pubblico e, al tempo stesso, incoraggiare le lotterie per rimpinguare la cassa*”.

<sup>126</sup> Nei giorni precedenti la sentenza *Gambelli* la terza sezione penale (Cass. Pen., Sez. III, sent. 5 novembre 2003, n. 42187, Riv. Pen., 2004, p. 641) aveva rigettato l’invito ad attendere la pronuncia della Corte di Lussemburgo, applicando ancora una volta i principi espressi nella sentenza *Zenatti* (1999), senza considerare il fatto che la legge 388/2000, nel cambiare la normativa penale in materia di raccolta delle scommesse, aveva di fatto reso superati i principi espressi nel 1999. Nella sentenza *Zenatti* la Corte di Giustizia afferma che le disposizioni del Trattato CE relative alla libera prestazione di servizi non ostano alla disciplina nazionale



Successivamente, in seguito al *dictum* della Corte di Giustizia che rinvia al giudice nazionale il compito di verificare la sussistenza della legittimità della normativa italiana in materia, per quanto riguarda le giustificazioni alla violazione degli artt. 43 e 49 Trattato CE, vengono chiamate le sezioni unite della Cassazione penale ad esprimersi una volta per tutte.

Questo avviene nell'aprile 2004 con le sentenze "gemelle" 23271<sup>(127)</sup> e 23273<sup>(128)</sup> le quali stravolgono completamente i principi espressi dai giudici di Lussemburgo, dando della sentenza *Gambelli* una lettura quantomeno parziale, ignorando (volutamente) alcune parti fondamentali.

In tali sentenze la Suprema Corte prende atto del fatto che l'art. 4 della legge n. 401/1989 è in contrasto con il Trattato in quanto restringe le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

Nonostante ciò la normativa italiana viene fatta salva in quanto giustificata da motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, di cui agli artt. 45 e 46 del Trattato.

La Corte, a giustificazione di questa posizione, pone l'accento sul fatto che la *ratio* della normativa sia non di contenere la domanda e l'offerta, ma di canalizzarle in circuiti controllati al fine di prevenire reati<sup>(129)</sup>.

Inoltre la Corte, pur consapevole di una politica espansiva delle scommesse e dei giochi pronostici da parte dello Stato italiano<sup>(130)</sup>, afferma come "*se anche ciò contraddice lo scopo sociale di limitare*

---

italiana che riserva a determinati soggetti il diritto di gestire le scommesse su eventi sportivi "per motivi di sicurezza o di ordine pubblico

<sup>127</sup> Cass. Pen., sez. un., 26 aprile 2004, n. 23271, nota anche come sentenza *Corsi*.

<sup>128</sup> Cass. Pen., sez. un., 26 aprile 2004, n. 23273, nota anche come sentenza *Gesualdi*.

<sup>129</sup> Cass., sez. un., 26 aprile 2004, n. 23273, punto 11.2.3.

<sup>130</sup> Politica che, va ribadito, in base alla sentenza *Gambelli* rendeva inutilizzabili come giustificazione i motivi di ordine pubblico.

*la propensione al gioco, pur tuttavia non è incompatibile con quei motivi di ordine pubblico e di sicurezza pubblica che ai sensi degli artt. 46 e 55 del Trattato CE sono idonei a giustificare restrizioni ai principi di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi”*<sup>(131)</sup>.

Di conseguenza, la Corte di Cassazione ritiene tale normativa “*compatibile con i principi comunitari della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi in quanto giustificata e non discriminatoria*”<sup>(132)</sup>.

Tale motivazione lascia spazio ad alcuni dubbi, i quali non possono essere taciuti.

Non serve un’analisi attenta e minuziosa per rilevare come, nella sentenza in esame, la Suprema Corte abbia sezionato la pronuncia dei giudici di Lussemburgo, mettendone in luce gli elementi che potevano essere utilizzati a favore della normativa italiana e tacendo o ignorando gli elementi, decisivi e inconfutabili, che ostavano a tale normativa ed alle sue giustificazioni<sup>(133)</sup>.

La Suprema Corte quindi, trasformando un “non va bene perché” in un “va bene anche se”, ha di fatto salvato una normativa ritenuta inapplicabile dalla Corte, mantenendo in vita anche l’art. 4 comma 4bis e le relative sanzioni penali, avallando, quindi, tutte le contraddizioni emerse dalla sentenza *Gambelli* e non dando alcuna

---

<sup>131</sup> Cfr. Cass., sez. un., 26 aprile 2004, n.23273, come riportato in *Cassazione Penale*, X, 2007, p. 3645.

<sup>132</sup> F. FILPO, *Il gioco d’azzardo tra la direttiva servizi e la sentenza Placanica*, cit., p. 1030.

<sup>133</sup> Non ha alcun senso, infatti, sostenere che la politica espansiva delle scommesse e dei giochi a pronostici da parte dello Stato italiano non sia incompatibile con i motivi di ordine pubblico e sicurezza adottati a giustificazione dell’art. 4 della legge 401/1989, quando la Corte si è chiaramente espressa affermando, testualmente, che “*laddove le autorità di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giuochi d’azzardo o alle scommesse affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l’ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale*” (Sentenza *Gambelli*, punto 69).

risposta ai problemi sempre più frequenti derivanti dall'ingresso nel territorio nazionale di operatori muniti di licenza estera <sup>(134)</sup>.

Fortunatamente le giurisdizioni inferiori si dimostrano rispettose della pronuncia della Corte di Giustizia dichiarando l'incompatibilità della disciplina nazionale con il Trattato CE.

Questo purtroppo comporta una serie di contrasti giurisprudenziali in quanto le giurisdizioni superiori, ossequiose dei principi espressi dalle Sezioni Unite della Cassazione, continueranno ad applicare la normativa nazionale.

I contrasti proliferano finché non si arriva ad un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, operato dai Tribunali di Larino <sup>(135)</sup> e di Teramo <sup>(136)</sup> al fine di meglio chiarire, una volta per tutte, la conformità dell'art. 4, comma 4 bis, della legge n. 401/1989 con i principi espressi dagli artt. 43 ss. del Trattato CE <sup>(137)</sup>.

---

<sup>134</sup> Dopo la *Stanleybet*, sono arrivati pian piano altri colossi del settore, come la *Bwin*, la *Unibet*, la *Ladbrokes* e altre, senza considerare il mercato delle scommesse *on-line* di cui si parlerà in seguito.

<sup>135</sup> Con ordinanza 8 luglio 2004 il Tribunale di Larino ha sottoposto alla Corte di Giustizia le seguenti questioni: "Valuti la Corte la conformità della norma di cui all'art 4 comma 4bis, della legge n. 401/1989 con i principi espressi dagli artt. 43 e segg. e 49 del Trattato CE, in materia di stabilimento e di libertà di prestazione dei servizi transfrontalieri, anche alla luce del contrasto interpretativo emerso nelle decisioni della Corte di giustizia europea (in particolare nella sentenza Gambelli e altre) rispetto alla decisione della Corte suprema di cassazione a Sezioni Unite n. 23271/04; in particolare si chiarisca l'applicabilità della normativa sanzionatoria riportata nell'imputazione e contestata a Placanica Massimiliano nello stato italiano". Cfr. F. FILPO, *Il gioco d'azzardo tra la direttiva servizi e la sentenza Placanica*, cit., p. 1031

<sup>136</sup> Con due ordinanze in data 23 luglio 2004 il Tribunale di Teramo ha sottoposto alla Corte di Giustizia la seguente questione: "Se gli artt 43, primo comma, CE e 49, primo comma, CE, possano essere interpretati nel senso che sia possibile agli Stati membri derogare temporaneamente (per un tempo pari a 6/12 anni) al regime di libertà di stabilimento e di libertà della prestazione dei servizi nell' ambito dell' Unione Europea, legiferando nel seguente modo, senza determinare un vulnus dei richiamati principi comunitari..." Cfr. F. FILPO, *Il gioco d'azzardo tra la direttiva servizi e la sentenza Placanica*, cit., p. 1031.

<sup>137</sup> Tra il 2004 e il 2007 vi erano state numerose pronunce di giudici di merito che avevano disapplicato la normativa italiana.

### 3.4 – La sentenza *Placanica* (2007)

Il secondo *round* davanti ai giudici comunitari ha luogo nel 2007<sup>(138)</sup> terminando il 6 marzo 2007 con l'adozione di una sentenza, nota come sentenza *Placanica*, destinata una volta per tutte a mutare il quadro normativo nazionale nel senso dell'illegittimità della normativa penale.

In tale causa, oltre ad un esame molto tecnico sulla natura delle concessioni e delle autorizzazioni di polizia<sup>(139)</sup>, ci si sofferma sulle sanzioni penali.

Anche in questa sentenza la Corte di Giustizia ribadisce quanto affermato dalla sentenza *Gambelli*, ossia che la normativa controversa, limitando la possibilità di esercitare attività nel settore dei giochi d'azzardo, causa restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi, violando quindi gli artt. 43 ss. e 49 del Trattato CE<sup>(140)</sup>.

---

Ad esempio il Tribunale di Catania, quale giudice del riesame, il 23 febbraio 2006 ha annullato un provvedimento di sequestro, disapplicando la normativa italiana perché non conforme ai principi del diritto comunitario.

A sua volta la Corte di Cassazione aveva continuato a ritenere come reato la raccolta in Italia di scommesse per conto di allibratori esteri.

Ad esempio ciò avvenne nella sentenza 10-21 novembre 2005, n. 41728, Faggioni, o nella sentenza 26849/2004, Morace.

<sup>138</sup> Cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, *Procuratore della Repubblica/Massimiliano Placanica, Christian Palazzese e Angelo Sorricchio*. Anche in questo caso le controversie riguardavano la società *Stanleybet* che, come riconosciuto dalla Corte di Giustizia, è società di diritto inglese “debitamente autorizzata ad operare come allibratore in tale Stato membro in forza di una licenza rilasciata dal comune di Liverpool, ed è assoggettata ai controlli di ordine pubblico e sicurezza da parte delle autorità britanniche, ad accertamenti interni sul regolare svolgimento delle attività, a controlli da parte di una società privata di audit e a controlli da parte del Tesoro e dell'amministrazione del Regno Unito” (cfr. sentenza *Placanica*, punto 20).

<sup>139</sup> Che verrà analizzato nel capitolo seguente.

<sup>140</sup> I giudici comunitari ribadiscono, ancora una volta, che eventuali giustificazioni di ordine pubblico al sistema concessorio italiano non possono essere addotte, in quanto lo Stato italiano persegue allo stesso tempo una politica espansiva nel settore del gioco d'azzardo di fatto incompatibile con tale giustificazioni.

Per quanto riguarda l'accesso ai bandi di gara la Corte di Giustizia analizza le giustificazioni della Cassazione <sup>(141)</sup>, contestandole. Infatti viene ritenuto che tale meccanismo, oltre ad essere contrario ai principi comunitari più volte menzionati, va oltre il necessario per raggiungere l'obiettivo di evitare che operatori di attività di gioco d'azzardo siano implicati in attività criminali <sup>(142)</sup>, e di conseguenza costituisce una restrizione illegittima per l'accesso a tale mercato.

In conclusione la Corte di Giustizia ribadisce, esplicitamente e senza rimandare ai giudici nazionali, come “*le sanzioni penali, pur vertendo in un ambito di esclusiva competenza degli Stati membri, sono inapplicabili nel caso di specie, in cui la violazione delle norme penali da parte degli imputati è dipesa esclusivamente dal non aver potuto soddisfare le condizioni illegittime per l'ottenimento della concessione e della conseguente autorizzazione di polizia*” <sup>(143)</sup>.

### 3.5 - Il revirement della Corte di Cassazione

Gli effetti della sentenza *Placanica* sull'ordinamento italiano, questa volta, non si fanno attendere e non tradiscono i principi enunciati dai giudici comunitari.

La III Sezione della Corte di Cassazione arriva finalmente a superare il precedente giurisprudenziale delle sezioni unite del 2004.

Nella sentenza del 28 marzo 2007 n. 16969 <sup>(144)</sup>, infatti, viene sancito che l'attività organizzata per l'accettazione e la raccolta di

---

<sup>141</sup> La Cassazione aveva affermato che i requisiti di accesso erano identici per società italiane e straniere, negando quindi un trattamento discriminatorio.

<sup>142</sup> Sentenza *Placanica*, punto 62.

<sup>143</sup> Sentenza *Placanica*, punti 68 ss.

<sup>144</sup> Confortante il fatto che tale pronuncia sia arrivata a meno di un mese di distanza dalla sentenza *Placanica*, fugando così ogni possibile dubbio sulle intenzioni della Suprema Corte di recepire o meno i principi dettati dalla Corte di Lussemburgo.

scommesse svolta, per conto di società quotate con sede in altro Stato membro dell' Unione europea, da soggetti esclusi dal rilascio delle autorizzazioni richieste nel territorio italiano <sup>(145)</sup>, non può integrare il reato di cui all'art. 4 della legge 401/1989, in quanto le società per conto delle quali viene svolta tale attività non hanno potuto accedere alla gara per le concessioni sul territorio italiano a causa di una normativa contraria ai principi di cui agli artt. 43 ss. e 49 del Trattato CE.

Di conseguenza l'articolo sopra menzionato, essendo in contrasto con i principi comunitari, va disapplicato <sup>(146)</sup>.

La decisione sopra riportata si basa in tutto e per tutto sulla sentenza *Placanica* <sup>(147)</sup> e rappresenta, con relativa certezza, il tanto atteso punto di svolta nella normativa italiana del settore, aprendo giocoforza ad una maggiore (se non totale) liberalizzazione del mercato, ridisegnando il sistema di accesso alle licenze ed abolendo i limiti all'entrata delle imprese operanti negli altri Stati dell' Unione <sup>(148)</sup>.

In dottrina c'è chi ha espresso perplessità sulla scelta della III sezione della Corte di Cassazione di superare un precedente

---

<sup>145</sup> Ai sensi dell'art. 88 del Tulp.

<sup>146</sup> Come afferma A. NATALINI, *Grazie alla giurisprudenza comunitaria cade una norma disapplicata da anni*, in *Guida al diritto*, 2007, XXI, p.82, "stavolta è la Cassazione ad intonare il requiem per la dipartita applicativa del reato di cui all'articolo 4, comma 4 bis, della legge 401/1989".

<sup>147</sup> Tale sentenza nel punto 71 afferma come "gli artt 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per avere esercitato un'attività di scommesse in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale, allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le suddette autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro".

<sup>148</sup> Aperture in tal senso da parte del legislatore erano state effettuate mediante il decreto n. 221/2006 (noto come Decreto Bersani).

orientamento espresso a Sezioni Unite senza rimettere di nuovo la questione al massimo consesso <sup>(149)</sup>.

Occorre sottolineare, però, come il rispetto di tali formalità avrebbe potuto comportare una inutile perdita di tempo in un settore che invece necessita di risposte rapide e dinamiche. Inoltre non si vede perché dover interpellare nuovamente le Sezioni unite quando si abbraccia, in tutto e per tutto, una posizione sancita da ben due pronunce della Corte di Giustizia europea <sup>(150)</sup>.

La disapplicazione dell'art 4 comma 4bis operata dalle Corti supreme comunitaria ed italiana garantisce gli operatori dallo spettro dell'applicabilità delle sanzioni penali previste in detto articolo <sup>(151)</sup>, incentivando quindi gli investimenti sul mercato italiano e creando una situazione concorrenziale che, si presume, porterà vantaggio ai consumatori, offrendo loro un palinsesto di scommesse sempre più ricco e vario, con quote più appetibili e modalità di gioco più

---

<sup>149</sup> A. MONTAGNA, *La svolta della Cassazione su raccolta di scommesse ed allibratori esteri*, cit., p. 3656.

<sup>150</sup> Va considerato inoltre come la Corte Costituzionale, con le sentenze n. 170 dell'8 giugno 1984 e n. 113 del 23 aprile 1985, ha incluso nel sistema delle fonti non solo le norme del Trattato istitutivo e le altre disposizioni immediatamente applicabili dal giudice del nostro Paese, ma anche le sentenze della Corte di giustizia che risultino dichiarative del diritto comunitario.

Inoltre sempre la Consulta ha affermato, con la sentenza del 4 luglio 1989, n. 389, che in caso di contrasto tra il diritto interno e quello comunitario, così come interpretato dalla Corte di giustizia, la normativa interna deve essere disapplicata dal giudice.

<sup>151</sup> Gli ultimi interventi giurisprudenziali non lasciano spazio a dubbi. Si veda ad esempio il provvedimento del sostituto Procuratore della Repubblica di Ariano Irpino che, nel maggio del 2008, ha disposto il dissequestro di locali appartenenti alla *Stanleybet* a Grottaminarda (AV), il quale era stato deciso da un provvedimento fondato sull'art. 4, comma 4bis, della legge 401/1989. La riapertura del centro *Stanleybet* di Grottaminarda si inserisce in un panorama di progressivo adeguamento giurisprudenziale della legge italiana alla normativa europea.

Stessa sorte ha avuto il provvedimento di sequestro del centro *Stanleybet* di Catania, in quanto nel settembre 2008 la Procura presso il Tribunale di Catania ha ordinato il dissequestro di tale centro, sequestrato appena quattro giorni prima dalla polizia.

innovative, con conseguente crescita dell'intero settore delle scommesse <sup>(152)</sup>.

### 3.6 – La Corte costituzionale si pronuncia sull'argomento

La questione sulla legittimità o meno delle sanzioni penali in materia di raccolta delle scommesse è stata posta, di recente, all'attenzione della Corte costituzionale.

La Consulta si è espressa con la sentenza del 13 luglio 2007, n. 284, nella quale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 13 dicembre 1989 n. 401.

Ad avviso della Corte la questione prospettata dal remittente non riguarda la compatibilità tra norme interne e norme comunitarie prive di effetto diretto, bensì viene lamentato un conflitto tra tale normativa e norme comunitarie provviste di effetto diretto.

La Corte quindi dichiara la questione inammissibile, in quanto in casi del genere il giudice deve arrivare, in via diretta e senza invocare il giudizio di costituzionalità, a disapplicare la norma interna contrastante con la normativa comunitaria <sup>(153)</sup>.

---

<sup>152</sup> Non si possono però tacere gli enormi disagi causati dalla perduranza, in seno alla Corte di Cassazione, di una posizione notoriamente ed acclaratamente in contrasto con il diritto comunitario per ben quattro anni, assicurando l'ultrattività di un regime protezionistico del tutto contrario alle libertà fondamentali fissate dal Trattato CE. Tali disagi vanno valutati sia a livello economico (danno emergente e lucro cessante per le società di scommesse perseguite) sia a livello di libertà personale (con sanzioni penali confermate ostinatamente dalla Suprema Corte). Tutti questi fattori hanno portato parte della dottrina (A. NATALINI, *Grazie alla giurisprudenza comunitaria cade una norma disapplicata da anni*, cit., p. 84) a ritenere che tale *revirement* sia arrivato troppo tardi. I danni provocati da tale posizione giurisprudenziale sono evidenti, ma sicuramente è meglio un ravvedimento tardivo che un mancato ravvedimento, potendo perlomeno assicurare per il futuro un assetto normativo e giurisprudenziale più consono al Trattato CE.

<sup>153</sup> Nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi in ordine all'esistenza del conflitto, a meno che non venga in rilievo il limite (sindacabile dalla Consulta) del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona.

Qualora il giudice nazionale nutra seri dubbi circa la compatibilità di norme interne con norme comunitarie direttamente applicabili la via da seguire non sarà quella del



Da ultimo va segnalato come il 23 settembre 2008 sia stato presentato, ad opera del Ministro dell' Economia e delle Finanze, Giulio Tremonti, un decreto legge teso ad assicurare gli adempimenti comunitari in materia di giochi.

Si spera che questa sia la volta buona per adeguare finalmente la normativa italiana ai dettami comunitari.

#### **4. La rilevanza storica del calcio-scommesse ed il suo impatto sui campionati di calcio italiani**

Nei paragrafi precedenti si è accennato come, in passato, vi siano stati dei dubbi sulla collocazione o meno delle scommesse sportive all'interno della categoria del gioco d'azzardo.

L'orientamento tradizionale ha sempre ritenuto tali scommesse come gioco d'azzardo, considerando la vincita o la perdita come indipendenti dall'abilità del giocatore <sup>(154)</sup>.

L'impostazione desta qualche perplessità, suffragata dal fatto che la stessa Corte di Cassazione, in relazione al settore delle corse dei cavalli, è sempre stata ferma nel ritenere che le relative scommesse non costituiscano gioco d'azzardo <sup>(155)</sup>.

Un'analisi approfondita in materia di scommesse sportive conduce a non condividere tale impostazione.

---

giudizio di costituzionalità, bensì quella del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE.

Qualora, invece, il giudice non abbia dubbi sull'incompatibilità tra norma interna e norma comunitaria, tanto più se la sua convinzione risulti rafforzata da pronunce della Corte di giustizia e dal diritto vivente, egli deve disapplicare la norma interna.

Sul punto cfr D. RICCIO, *La Corte costituzionale interviene sulla disciplina penale del gioco e delle scommesse*, consultabile su:

<http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=11595>

<sup>154</sup> Cfr. Cass. Pen. sez. III, sent. n. 3479 del 15 aprile 1985.

<sup>155</sup> Cfr. Cass. Pen. sez. III, sent. 21 marzo 1986, Luvino.

E' innegabile che, nel pronosticare su eventi sportivi a livello agonistico, le conoscenze dello scommettitore rivestano un ruolo fondamentale per calcolare le probabilità di vincita <sup>(156)</sup>.

Lo scommettitore, conoscendo tali eventi ed avendo una cultura di base in materia sportiva, ben può influenzare l'esito della scommessa *a priori*, rendendo quindi l'esito di tali scommesse non legato esclusivamente all'alea <sup>(157)</sup>.

Nel settore delle scommesse sportive un rilievo preponderante rivestono quelle in materia calcistica, data l'enorme e smisurata passione del nostro paese <sup>(158)</sup> per il calcio e tutto ciò che ruota attorno a tale sport.

Lo Stato italiano, sfruttando tali sentimenti popolari, ricava fin dal 1948 ampi tributi organizzando la gestione di un concorso, il Totocalcio, nel quale lo scommettitore deve indovinare l'esito finale di 13 partite prestabilite <sup>(159)</sup>, con possibilità di ingenti vincite pecuniarie.

A dire la verità la sola possibilità di giocare al Totocalcio non ha mai accontentato del tutto l'appassionato italiano, sempre pronto a denotare la propria competenza in maniera calcistica in ogni luogo e modo possibile.

---

<sup>156</sup> Ad esempio nel ciclismo le caratteristiche del percorso favoriranno un velocista o uno scalatore, nel tennis la superficie di gioco favorirà l'uno o l'altro tennista, nel calcio eventuali squalifiche e stato di forma influenzeranno il risultato finale e così via.

<sup>157</sup> Tale rilievo è condiviso da parte della giurisprudenza e della dottrina, la quale pone l'accento sulla competenza tecnica del giocatore per giustificare la non appartenenza di tali scommesse alla categoria del gioco d'azzardo. Sul punto Cfr. Cass. Pen. sez. III, sent 24 giugno 1997, Cacace. Per la dottrina si veda S. BELTRANI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, cit., p. 39.

<sup>158</sup> Definito non a caso la "Repubblica del pallone".

<sup>159</sup> Per esito finale si intende non il risultato preciso della partita (ad esempio 0-0) ma il prevalere o meno dell'una o dell'altra squadra (ad esempio si avrà il segno 1 in caso di vittoria della squadra di casa, X in caso di pareggio, 2 in caso di vittoria della squadra in trasferta).

In particolare vengono poste alcune doglianze verso tale gioco <sup>(160)</sup>, auspicando quindi ulteriori possibilità ludiche.

Se lo Stato italiano si accoglierà tardi delle enormi potenzialità di questo settore (le scommesse a quota fissa sono state autorizzate esclusivamente con il decreto n. 174 del 2 giugno 1998), la criminalità organizzata, come purtroppo spesso accade, non si lascia sfuggire l'occasione organizzando un articolato sistema di scommesse clandestine, a quota fissa, denominato dalla Stampa *Totonero*.

La diffusione di questo gioco, sia negli ambienti popolari che in quelli degli "addetti ai lavori", provoca notevoli danni, sia in materia di ordine pubblico <sup>(161)</sup> che in quella di danni all'erario <sup>(162)</sup>.

Il dilagare del *Totonero* comporta notevoli alterazioni anche dal punto di vista sportivo.

Si era infatti diffusa l'abitudine, in molti atleti, di scommettere (direttamente o tramite i loro complici), somme di denaro sui risultati degli incontri ai quali avrebbero partecipato essi stessi.

Salta subito "all'occhio" come tale comportamento sia contrario ad ogni etica sportiva, nonché al concetto di sport come dovrebbe essere propriamente inteso <sup>(163)</sup>.

---

<sup>160</sup> Le principali lamentele riguardavano l'impossibilità di scommettere a quota fissa su singole partite o su una combinazione (detta "multipla") tra partite scelte però dallo stesso scommettitore e non determinate *a priori* dall'ente gestore del concorso. Per scommessa a quota fissa si intende una determinata quota, diversa per ogni segno finale, la quale si andava a moltiplicare alla giocata iniziale determinando quindi un ammontare di vincita certo fin dal momento della giocata e commisurato alla difficoltà della scommessa.

<sup>161</sup> Questo gioco è divenuto rapidamente molto popolare e diffuso in Italia, sfruttando ogni via clandestina di pubblicità e raccogliendo su di sé un volume d'affari sempre più importante. I problemi derivanti da tale fenomeno sono evidenti: se lo Stato è deciso ad attuare una politica di disincentivazione dei giochi d'azzardo per evitare malesseri e disordini sociali, tale intenzione viene del tutto vanificata dalla diffusione di un gioco d'azzardo illegale, tanto più che, essendo gestito dalla criminalità organizzata, assicurava alla malavita ingenti fonti di denaro da "riciclare" in altre attività.

<sup>162</sup> Vi erano, altresì, notevoli danni all'erario statale, dato che non solo il *Totonero* era ovviamente esentasse, ma distraeva fondi notevoli dalle giocate sul regolare Totocalcio, che come sappiamo erano destinate alle casse dello Stato.

Il fenomeno, cresciuto esponenzialmente negli anni '70, esplose come un ordigno nucleare il 1 Marzo del 1980 quando un commerciante ortofrutticolo romano, Massimo Cruciani, presenta un esposto alla Procura della Repubblica di Roma, sostenendo di essere stato truffato da alcuni calciatori che gli avrebbero garantito laute vincite in cambio di un compenso in denaro per aggiustare partite da loro disputate <sup>(164)</sup>.

La vicenda, che tocca momenti di alta tensione mediatica a metà tra lo show e lo "psicodramma" nazionale <sup>(165)</sup>, comporta due inchieste, una sportiva ed una penale.

---

<sup>163</sup> Infatti è vietato, nei vari regolamenti delle federazioni sportive, scommettere sull'esito dei propri incontri (nonché, in moltissimi sport, in incontri della stessa disciplina), pena l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Tale fenomeno è difficilmente dimostrabile in virtù della tendenza a servirsi di prestanome per adottare tale condotta. Ciò nonostante non sono rari, nel recente passato, i casi di atleti squalificati per aver scommesso nei propri sport:

Potito Starace, Daniele Bracciali, Giorgio Galimberti e Alessio Di Mauro nel tennis; Morris Carrozzi, Antonino Marasco, Stefano Bettarini, Generoso Rossi nel calcio; Oltre agli atleti sono stati squalificati anche arbitri, come Tim Donaghy nella NBA o Robert Hoyzer nella Bundesliga (campionato di calcio tedesco).

<sup>164</sup> La vicenda ha del paradossale: il sig. Massimo Cruciani denuncia, alla Procura della Repubblica di Roma, di aver conosciuto, tramite il ristoratore Alvaro Trinca, alcuni giocatori importanti di serie A, nella fattispecie Wilson, Manfredonia, Giordano e Cacciatori, i quali gli garantiscono la possibilità di truccare i risultati delle partite da loro disputate, in cambio di una somma di denaro in parte destinata al risparmio in parte a scommesse da puntare, per loro conto, come prestanome.

Nell'esposto il sig. Cruciani denuncia però come i calciatori, che a loro volta gli presentano loro colleghi di altre squadre per allargare il "business", non sempre garantiscono sul campo il risultato promesso alla vigilia, rifiutandosi però di restituire quanto ricevuto per "truccare" la partita e riducendo il commerciante sul lastrico.

<sup>165</sup> Famosa è la cosiddetta "domenica delle manette" del 23 marzo 1980, quando molti giocatori vengono arrestati letteralmente dentro l'impianto di gioco, generalmente negli spogliatoi, a seguito degli sviluppi dell'inchiesta penale scaturita dalle dichiarazioni di Cruciani. I calciatori arrestati sono:

Cacciatori, Wilson, Giordano e Manfredonia all' Adriatico di Pescara al termine di Pescara-Lazio (2-0);

Albertosi e Morini al Meazza di Milano al termine di Milan-Torino (0-2);

Martira, Zecchini e Casarsa del Perugia all' Olimpico di Roma al termine di Roma-Perugia (0-0).

Altri calciatori arrestati sono Pellegrini (Avellino), Margherini (Palermo), Merlo (Lecce) e Girardi (Genoa). Vengono invece invitati a presentarsi per accertamenti moltissimi altri calciatori, alcuni dei quali avrebbero dovuto disputare a breve gli

Se quella sportiva ha come esito delle condanne pesanti (in parte amnistrate come strano “premio” in seguito alla vittoria dei mondiali di calcio del 1982) <sup>(166)</sup>, quella penale vede tutti i giocatori implicati nella vicenda assolti in quanto “il fatto non sussiste” <sup>(167)</sup>: a quell’epoca, infatti, la frode sportiva non era prevista dalla legge come reato.

L’eco creata da tale scandalo è uno dei motivi fondamentali (oltre ad altri già esaminati) che ha spinto il legislatore ad adottare la legge n. 401/1989. L’art. 1 di tale legge, infatti, punisce per la prima volta il reato di frode sportiva, sancendo finalmente pene serie e pesanti contro gli sportivi (siano essi atleti, tecnici o dirigenti) i quali mirano a condizionare l’esito delle loro competizioni per ricavarne utilità, alterando quindi il leale svolgimento delle competizioni e tradendo lo spirito sportivo.

Tale articolo colma sicuramente un pericoloso vuoto legislativo, rendendo la fattispecie della frode in competizioni sportive finalmente

---

Europei di calcio organizzati proprio in Italia nell’estate successiva, tra questi Paolo Rossi, Dossena, Savoldi e Damiani.

Sul punto si veda *1980: Il giorno che il pallone andò in galera...* liberamente consultabile da [http://www.storiedicalcio.altervista.org/calcio-scommesse\\_80.html](http://www.storiedicalcio.altervista.org/calcio-scommesse_80.html)

<sup>166</sup> Tra i calciatori condannati vi sono pene esemplari: Pellegrini (sei anni); Cacciatori e Della Martira (cinque anni); Albertosi (quattro anni); Petrini, Savoldi, Giordano e Manfredonia (tre anni e mezzo); Wilson e Zecchini (tre anni), Paolo Rossi (due anni).

Tra i dirigenti viene addirittura radiato l’allora presidente del Milan Felice Colombo, reo di aver sborsato 20 milioni di lire per comprare il silenzio di Cruciani.

Tra le squadre vengono retrocesse in serie b il Milan (per la prima volta nella sua storia) e la Lazio (che solo sei anni prima, nel 1974, si era laureata campione d’Italia).

In seguito alla vittoria dei mondiali di calcio del 1982 vengono amnistrate le pene ancora da scontare per tutti i calciatori, inoltre alcune pene sono state ridotte precedentemente: è proprio grazie ad uno sconto di pena che Paolo Rossi partecipa al mondiale di calcio del 1982, risultando fortunatamente decisivo per il trionfo della nostra nazionale.

<sup>167</sup> Per uno strano scherzo del destino l’unico condannato (ad una pena pecuniaria) è proprio Massimo Cruciani.

colpita da un'adeguata sanzione penale <sup>(168)</sup> (pur non avendo risolto la grave crisi morale e materiale nella quale è caduto, oramai da decenni, il mondo del calcio, confermata dai vari casi di doping, passaporti falsi, regali agli arbitri e *Calciopoli*) <sup>(169)</sup>.

## **5. Problematiche in materia di gioco automatico: dalla finanziaria 2006 alla sentenza 215/2008 della Corte Costituzionale**

### *5.1 – La disciplina normativa in materia di gioco automatico*

Il gioco con apparecchi automatici viene disciplinato attualmente dall'art. 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931 n. 773, noto come Tulps).

La necessità di adeguare tale normativa all'evoluzione tecnologica ha comportato notevoli modifiche legislative, che non hanno sempre risposto alle esigenze concrete dei tempi nei quali sono intercorse ed hanno creato, a volte, disomogeneità nella materia.

---

<sup>168</sup> Recita testualmente l'art. 1 della legge 401/1989 (rubricato "Frode in competizioni sportive"): "*Chiunque offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dalle federazioni riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE) o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie altri atti fraudolenti volti al medesimo scopo, è punito con la reclusione da un mese ad un anno e con la multa da lire cinquecentomila a lire due milioni. Nei casi di lieve entità si applica la sola pena della multa.*".

<sup>169</sup> Eloquente è la notizia, datata 30 settembre 2008, dell'apertura di un'inchiesta, da parte dell'Uefa, su alcune partite di Coppa Uefa e Coppa Intertoto disputate nella stagione 2007/08, che risultano essere "troppo anomale". Secondo l'Uefa alcune partite di queste coppe sono state vendute, ed è stata nominata un'unità speciale composta da esperti con lo scopo di combattere "le attività criminali che gravitano attorno al calcio".

Secondo il quotidiano tedesco *Der Spiegel* esisterebbe una lista di 26 partite tra Champions League e Coppa Uefa sospettate per alcune irregolarità in relazione alle attività criminose degli scommettitori.

Il fenomeno della vendita delle partite viene messo in luce, con dati agghiaccianti (oltre l'80% delle partite delle maggiori competizioni calcistiche sarebbero "aggiustate") dal professore canadese D. HILL nel suo libro *The fix: soccer and organized crime*, Montreal, 2008.

Per apparecchi automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco d'azzardo si intendono “*quelli che hanno insita la scommessa o che consentono vincite puramente aleatorie di un qualsiasi premio in denaro o in natura o vincite di valore superiore ai limiti fissati al comma 6, escluse le macchine vidimatrici per i giochi gestiti dallo Stato*”<sup>(170)</sup>.

La disciplina sopra richiamata specifica quindi come tali apparecchi automatici siano destinati al “gioco d'azzardo”, avendo insiti in sé i due requisiti fondamentali trattati nel primo paragrafo: aleatorietà e scopo di lucro.

Di conseguenza risulterà applicabile a tali apparecchi la disciplina prevista dagli artt. 718 ss. c.p., oltre alle sanzioni aggiuntive esplicitamente richiamate nel Tulp, ossia l'ammenda, la confisca degli apparecchi e dei congegni e la loro distruzione<sup>(171)</sup>.

Sul punto va fatta una considerazione: si è già visto come il gioco d'azzardo sia perseguito, scoraggiato e punito dal nostro ordinamento per i motivi di ordine pubblico e sociale più volte esposti.

Non è quindi difficile capire la *ratio* alla base delle sanzioni aggiuntive contenute nel Tulp, essendo il gioco automatico una forma più grave di gioco d'azzardo, poiché la ripetitività del movimento, la solitudine del gioco e la mancanza di avversari umani con cui relazionarsi (con relative debolezze e incapacità nella contesa) rendono tale gioco estremamente incline a rapide perdite, che non lasciano alcuno spazio di tutela possibile<sup>(172)</sup>.

Proprio per evitare il propagarsi di tali conseguenze e per tutelare i suoi cittadini lo Stato prevede la confisca e la distruzione di

---

<sup>170</sup> Art 110, comma 5, Tulp.

<sup>171</sup> Art 110 comma 9 Tulp, nella sua versione originaria.

<sup>172</sup> Non sono stati rari, purtroppo, nelle cronache, casi di famiglie intere rovinate da tali macchinette, che hanno comportato lutti e disperazione, oltre ad offrire un facile terreno alla piaga dell'usura.

tali apparecchi, in modo da distruggere sul nascere la fonte di tali problemi <sup>(173)</sup>.

L'art. 110, comma 4, sancisce che *“l'installazione e l'uso di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco d'azzardo sono vietati nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e nei circoli ed associazioni di qualunque specie.”*

La dottrina si è interrogata in passato se la semplice installazione di tali apparecchi, senza il loro concreto funzionamento, integri il reato di cui sopra, arrivando a conclusioni positive <sup>(174)</sup> suffragate dal costante orientamento giurisprudenziale <sup>(175)</sup>.

L'art. 110 Tulp, ai commi 6 e 7, indica quali sono gli apparecchi ritenuti idonei per il gioco lecito.

In questo modo si vuole accordare tutela ad un settore che, se preservato dall'azzardo, può essere sia fonte di svago e cultura per i

---

<sup>173</sup> Ben si può comprendere come, nei giochi d'azzardo tra persone, non sia possibile eliminare “fisicamente” una delle due parti che, pur se punita o ridotta sul lastrico, può sempre ricadere nel vizio del gioco. In questo caso invece, trattandosi di apparecchio automatico, la sua distruzione non comporta problemi di ordine sociale e personale, garantendo anzi le sue vittime da possibili ricadute. Vanno sottolineati i notevoli danni ricevuti dall' esercente, il quale si vede sospendere obbligatoriamente la licenza per un periodo da uno a sei mesi, con revoca in caso di recidiva.

<sup>174</sup> La dottrina maggioritaria è giunta alla conclusione che tale condotta sia punibile indipendentemente dall'uso, poiché la semplice installazione rende idonei tali apparecchi ad essere utilizzati, essendo poi irrilevante ai fini della punibilità se tale utilizzo si verifichi o meno. Sul punto cfr. S. BELTRANI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, cit., pp. 185 ss.; U. PIOLETTI, *Il giuoco nel diritto penale*, cit., p.124.

<sup>175</sup> Tale impostazione è stata confermata dalla giurisprudenza, che ha specificato come, ai fini dell'uso, non sia necessaria la flagranza ma sia sufficiente il semplice rinvenimento dell'apparecchio in uno dei luoghi previsti dalla norma, accompagnato dalla predisposizione di tutto quanto necessario all'uso stesso da parte di un numero indeterminato di persone, con assenza di contrari elementi di valutazione. Sul punto cfr. Cass. Pen. sez. III, sent. 26 giugno 1985, Batolo, in *Cass. Pen.*, 1987, p.207; Cass. Pen., sez. III, sent. 11 novembre 1986, Cacciato, in *Giust. Pen.*, 1987, II, c. 617; Cass. Pen, sez III, sent 27 novembre 1997, n. 10885, Manna, la quale precisa che “in tema di gioco d'azzardo tiene un gioco il soggetto che dirige, amministra o comunque pone in essere tutto ciò che è necessario per il gioco, a disposizione di possibili giocatori”.



cittadini <sup>(176)</sup>, sia fonte di incassi per gli esercenti, sia fonte di introiti per lo Stato.

Tale tutela, accordata qualora si rispettino determinate condizioni indicate dalla legge <sup>( 177 )</sup>, si rivelerà una scelta particolarmente felice del nostro legislatore che riesce, così facendo, a sviluppare una valida alternativa ai giochi d'azzardo, canalizzando lo sviluppo tecnologico verso la progettazione di apparecchi che, restando all'interno dei parametri previsti, avrebbero avuto una sicura utilizzazione e mettendo al riparo gli esercenti da ogni rischio o dubbio giurisprudenziale sulla liceità di tali macchinari <sup>(178)</sup>.

Viene, inoltre, predisposto un efficace mezzo di controllo da parte dello Stato, con la creazione di una rete telematica facente capo alla AAMS <sup>(179)</sup>, accompagnata dalla presunzione di liceità degli apparecchi facenti parte di tale rete.

---

<sup>176</sup> Si pensi alla versione automatica del classico gioco “*Trivial Pursuit*” nella quale il giocatore è spinto a mettere in mostra la propria conoscenza culturale su vari argomenti, aumentando in questo modo l'elasticità mentale.

<sup>177</sup> I requisiti perché un apparecchio sia considerato lecito sono indicati dal comma 6:

- attivazione solo con moneta metallica o con carte elettroniche
- compresenza dell'elemento di abilità e intrattenimento con quello aleatorio
- costo della partita non superiore a 1 euro
- durata minima di ciascuna partita in 4 secondi
- distribuzione di vincite in denaro, ciascuna non superiore a 100 euro
- le vincite devono risultare non inferiori al 75% delle somme giocate

Il comma 7 inoltre include tra gli apparecchi leciti quelli basati esclusivamente sull'abilità fisica, mentale e strategica del giocatore.

<sup>178</sup> Non è un caso che, all'interno dell'art. 110 Tulps., la parte che ha ricevuto maggiori modifiche sia proprio quella relativa ai giochi leciti, in seguito alle sempre maggiori aspirazioni delle aziende produttrici di adeguare tale elenco ai moderni frutti della tecnologia del settore. I commi 6 e 7 dell'articolo sopra menzionato, da ultimo, sono stati interamente riscritti dalla legge n. 266/2005 (finanziaria per il 2006).

<sup>179</sup> Prevista dall'art. 14bis, comma 4, del Dpr n. 640/1972.

Vi sono dubbi se gli apparecchi atti a riprodurre il gioco del poker o comunque, anche in parte, le sue regole fondamentali (cd. *Videopoker*) siano da considerare leciti o meno <sup>(180)</sup>.

Da ultimo, va sottolineato come si siano verificate molte problematiche in ordine al versamento del prelievo erariale unico (PREU) sulle *new slot*, dando vita ad un ampio dibattito che prosegue in sede giurisdizionale e politica.

Sul punto si rimanda al paragrafo sulla disciplina tributaria, nel prossimo capitolo.

### 5.2 – *La depenalizzazione delle violazioni in materia di gioco automatico e l'intervento della Corte Costituzionale*

L'art 1, comma 543, della finanziaria per il 2006 riscrive il comma 9 dell'art. 110 Tulp, sancendo, nell'ambito di un crescente fenomeno di depenalizzazione, che per le violazioni al Tulp in materia di apparecchi da gioco è ora prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria, ferma restando la disciplina penale per il gioco d'azzardo.

Tale depenalizzazione non avrebbe creato problemi di sorta se non vi fosse stata l'ulteriore previsione del comma 547, in base al quale *“per le violazioni al comma 9 dell'articolo 110 del Tulp commesse in data anteriore a quella di entrata in vigore della legge finanziaria, si applicano le disposizioni vigenti al tempo delle violazioni dello stesso”*.

---

<sup>180</sup> La giurisprudenza maggioritaria ha sempre qualificato tali apparecchi come essenzialmente destinati al gioco d'azzardo, in quanto l'abilità del giocatore non riveste un ruolo decisivo (a differenza del poker ordinario). Cfr. Cass. Pen., sez. III, sent. 13 marzo 1996, n. 2705.

Tale orientamento è stato recepito dal legislatore, che, da ultimo, ha ribadito il proprio divieto a tali apparecchi, facendoli rientrare all'interno della categoria prevista dall'art. 110, comma 5.

Tale impostazione è stata confermata dalla legge n. 266/2005.

La dottrina evidenzia, in maniera sicuramente puntuale, come tale disposizione lasci adito a forti dubbi, dato che presenta una singolare deroga al principio di retroattività della legge penale favorevole<sup>(181)</sup>.

I Tribunali di Lanciano, Lucca e Lecce sollevano immediatamente questione di legittimità costituzionale sull'art. 1 comma 547, ma tale questione viene rigettata dalla Corte poiché non vi è rapporto di pregiudizialità tra il giudizio in corso nei due tribunali ed il processo di costituzionalità<sup>(182)</sup>.

In seguito però con riferimento alla questione sollevata dal Tribunale di Pinerolo, la Corte dichiara illegittimo l'art. 1, comma 547, della finanziaria 2006 per violazione dell'art. 3 della Costituzione<sup>(183)</sup>.

---

<sup>181</sup> Questo principio è riconosciuto, in maniera pacifica, come di rango costituzionale, visto che in più occasioni si è riconosciuto che la retroattività della legge penale favorevole sia tutelata, nella nostra Costituzione, dal principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3.

Sul punto si veda la monografia in *Guida al diritto*, 2006, II, p. 158.

<sup>182</sup> Cfr. Ord. Corte Cost., 13 marzo 2008, n. 55, nella quale viene sancito come la questione di costituzionalità non sia rilevante ai fini della decisione dei processi in corso. In particolare il Tribunale di Lanciano e quello di Lucca *“hanno omissis di descrivere le fattispecie concrete oggetto dei giudizi a quibus, essendosi limitati a riferire che agli imputati vengono contestate talune tra le molteplici violazioni di cui all'art. 110, nono comma, del testo unico di pubblica sicurezza, nel testo vigente anteriormente alla modifica introdotta dalla legge finanziaria 2006, senza neppure fornire puntuali indicazioni in ordine alla data dei commessi reati, precludendo, in tal modo, ogni possibilità di controllo sulla rilevanza delle questioni”*. Il Tribunale di Lecce, invece, *“nel formulare il giudizio sulla rilevanza, non ha compiutamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, non avendo argomentato, sia pure per escluderne l'incidenza, in merito alla nuova sostituzione dell'art. 110 nono comma del Tulpis disposto dalla legge finanziaria del 2007”*.

Sul punto si veda M. BOMBI, *L'importanza della rilevanza nel giudizio della Corte costituzionale*, consultabile su <http://www.jamma.it/articolo.asp?id=14435>

<sup>183</sup> Cfr. Corte Cost., sent. 9 giugno 2008 n. 215.

Il giudice *a quo* si duole che, per effetto della disposizione censurata, la rilevanza penale per le condotte contrarie all'art. 110 Tulpis, commesse in data anteriore all'entrata in vigore della legge 266/2005, permanga, nonostante l'art. 1 comma 543 della medesima legge abbia depenalizzato le fattispecie già configurate come reato dall'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931. Tale censura è l'unica accolta dalla Corte, che invece rigetta le questioni di costituzionalità proposte dai Tribunali di Pescara e Varese (che aveva denunciato il contrasto anche con riferimento all'art. 25 della Costituzione).

La Consulta riconosce come la deroga al principio di non ultrattività della legge penale di cui all'art. 2, comma 2, del codice penale si ponga in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, in quanto la retroattività della *lex mitior* ha fondamento costituzionale nel principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3. Sono possibili deroghe a tale principio, purché siano giustificate da necessità di preservare interessi contrapposti di analogo rilievo, i quali non ricorrono nella norma censurata, la quale tra l'altro contraddice gli obiettivi della depenalizzazione <sup>(184)</sup>.

La Corte costituzionale, con questa decisione, mette chiarezza su un punto di fondamentale importanza, rendendo la normativa nel settore sicuramente più chiara e più favorevole per gli operatori.

L'auspicio è che tale chiarezza comporti uno sviluppo del gioco lecito nel campo del gioco automatico, a discapito dell'intero settore del gioco d'azzardo.

## **6. La normativa anti-riciclaggio**

Il settore delle scommesse sportive è sicuramente uno dei settori più attraenti per la criminalità organizzata, a causa del volume d'affari sempre crescente attorno a tale mondo.

Nei paragrafi precedenti si è analizzato come lo Stato tenda a reprimere penalmente l'esercizio del gioco d'azzardo, si passi ora ad esaminare le sanzioni di tipo preventivo, che si esplicano principalmente in una complessa normativa anti-riciclaggio <sup>(185)</sup>.

---

<sup>184</sup> Tali obiettivi, sanciti dal ddl alla base della legge n. 266/2005, consistevano nella necessità di assicurare maggiore celerità di definizione dei procedimenti e nel demandare l'irrogazione delle sanzioni all'organo con maggiori competenze tecniche nel settore, l'Ufficio regionale dell'AAMS.

<sup>185</sup> Il riciclaggio di denaro sporco è, purtroppo, uno dei reati più diffusi in Italia, data l'elevata presenza di organizzazioni malavitose e l'avanzato grado di infiltrazione di tali cosche all'interno del mondo economico. In un'ottica di sistemazione della materia il legislatore ha ritenuto doveroso includere anche il gioco all'interno di quei settori da proteggere con una normativa repressiva di tale fenomeno.

La prima disposizione anti-riciclaggio che contempla al suo interno la materia dei giochi e delle scommesse è il decreto n. 374/1999 <sup>(186)</sup>, nel quale viene estesa la disciplina dettata dalla legge n. 197/1991, la quale prevedeva determinate soglie economiche oltre le quali sarebbero scattati dei controlli per verificare la trasparenza dei soggetti coinvolti nelle transazioni.

Con il decreto del 1999 si amplia l'ambito di applicazione di tale legge, nell'ottica di combattere lo spostamento delle attività di riciclaggio, operate dalla criminalità organizzata, in settori nuovi, sfruttando le lacune e le carenze normative.

Un ulteriore potenziamento dei controlli avviene con la legge n. 128/2001 <sup>(187)</sup>.

Tale norma, in un ottica di contrasto del riciclaggio, autorizza gli ufficiali di polizia e gli agenti di pubblica sicurezza ad entrare nei locali dove si svolgono attività soggette ad autorizzazioni di polizia, per esercitare i controlli previsti dall'articolo 16 del Tulp <sup>(188)</sup>.

Viene quindi rafforzato il controllo dell'autorità direttamente alla "fonte" del gioco, cercando quindi di prevenire alla radice eventuali giocate <sup>(189)</sup>.

---

<sup>186</sup> Tale decreto trova la sua origine nell'art. 12 della direttiva n. 91/308/CEE, dove veniva ravvisata *"la necessità per gli Stati membri di estendere, in tutto o in parte, le disposizioni della direttiva stessa ad attività professionali e categorie di imprese diverse dagli enti creditizi e finanziari di cui all'art. 1, le quali svolgono attività particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio"*.

<sup>187</sup> Modificata varie volte con il decreto n. 43726/2006 e con il decreto n. 104/2008.

<sup>188</sup> Nei locali menzionati da tale legge rientrano per la prima volta, all'articolo 3 lettere C e D, i locali in cui si verifica l'esercizio delle scommesse in base all'articolo 88 Tulp e gli esercizi pubblici o i circoli privati autorizzati allo svolgimento delle attività indicate negli articoli 86 e 110 del Tulp.

<sup>189</sup> La norma brillantemente considera come lo sviluppo delle scommesse via internet fosse un fenomeno già all'epoca considerevole, autorizzando la polizia e le autorità di pubblica sicurezza ad effettuare i controlli nei locali utilizzati per la trasmissione dei dati ed in quelli nei quali è detenuto il materiale da immettere in rete.

Nel 2007 abbiamo una notevole risistemazione della materia con un cambiamento che getta nel panico i gestori delle case da gioco, salvo poi non essere, nella pratica, mai applicato.

Viene emanato il decreto 21 novembre 2007, n. 231, il quale, basandosi sulla direttiva 2005/60/CE, riduce la quota cambiabile ai tavoli da 12.500 € a 2.000 € in contanti, prevedendo poi che per tutte le operazioni oltre ai 5.000 € i giocatori dovessero presentarsi alla cassa per essere “schedati”<sup>(190)</sup>.

Le limitazioni sopra esposte metteranno in grande difficoltà i gestori delle case da gioco<sup>(191)</sup>, ma nella realtà non sono state mai applicate in quanto nel 2008 una nuova modifica riporterà la situazione allo stato previgente.

Con il decreto legge n. 112/2008<sup>(192)</sup>, convertito poi in legge 6 agosto 2008, n. 133, vengono, infatti, ripristinati i vecchi limiti di 12.500 € di denaro contante cambiabile ai tavoli, sparendo gli obblighi

---

<sup>190</sup> Tali restrizioni avevano fondamento nella III direttiva anti-riciclaggio 2005/60/CE, la quale però fu interpretata, secondo gli addetti ai lavori, in maniera troppo restrittiva, prevedendo infatti l'obbligo, non indicato nella normativa comunitaria, di risalire all'identificazione dei clienti per ciascuna operazione di acquisto o cambio effettuata.

<sup>191</sup> I gestori si sono trovati da un lato a far fronte alle lamentele dei grandi giocatori, a causa delle lungaggini burocratiche che si verificano nel cambio del denaro, dall'altro a dover spendere fior di quattrini per adeguare i propri sistemi telematici di gestione alla nuova normativa.

I tempi per adeguarsi si sono rivelati subito piuttosto lunghi, tanto che il governo ha consentito alle case da gioco di adattarsi ai nuovi obblighi a partire dal 1 gennaio 2009, e non più alla data del 30 aprile 2008 come originariamente previsto.

La proroga della scadenza si è rivelata, in maniera inaspettata, decisiva e salvifica per le case da gioco (pur verificandosi di fatto perdite, mai rimborsate ovviamente, per l'inizio dei lavori di adeguamento alla nuova normativa), in quanto il cambio di maggioranza avvenuto nella primavera del 2008 ha portato ad un nuovo ribaltone nella materia, che in realtà si è dimostrato un ritorno al passato.

<sup>192</sup> Tale decreto contiene “*disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*”.

di “schedatura” dei grandi giocatori e di “tracciatura” delle operazioni economiche superiori ai 5.000 €<sup>(193)</sup>.

Nell’ottica di una possibile apertura di nuove case da gioco<sup>(194)</sup>, tale semplificazione consentirà sicuramente una maggiore facilità, da parte dei nuovi gestori, nell’adeguarsi alla normativa nazionale, con conseguente immediata operatività di detti *casino*.

In conclusione, la normativa italiana anti-riciclaggio può dirsi adeguata alle esigenze di prevenzione che la ispirano?

La situazione non si è ancora stabilizzata del tutto: da un lato, se l’intento è quello di bloccare operazioni criminose, una maggior tracciatura degli spostamenti economici non può che risultare utile al conseguimento di tale obiettivo; dall’altro si deve sottolineare come normative restrittive in materia porterebbero ad una vera e propria fuga dei facoltosi giocatori verso le case da gioco straniere o quelle *on-line* che pian piano stanno comparando<sup>(195)</sup>.

L’auspicio è che vengano aumentati i controlli *a monte*, impedendo alla criminalità organizzata di disporre di ingenti cifre da riciclare, in qualsiasi settore essa decidano di farlo.

---

<sup>193</sup> Una situazione senza dubbio favorevole per i gestori delle case da gioco, che in un colpo solo risparmiano un grande ammontare di denaro ed evitano la fuga dei grandi clienti indispettiti dalle lentezze burocratiche e da operazioni di schedatura simil-poliziesche.

<sup>194</sup> Sul progetto di legge presentato dal senatore del PdL De Angelis, si è già accennato al termine del paragrafo 1 del presente capitolo.

<sup>195</sup> Se si considera come la stragrande maggioranza dei frequentatori della case da gioco è composta da persone molto facoltose (non essendo quello dei *casino* un fenomeno “di massa”), è da ritenersi corretto l’intento del legislatore di non calcare troppo la mano con le restrizioni, in modo da non deprimere troppo un settore già elitario e sofferente di una concorrenza estera sicuramente meglio organizzata.

*CAPITOLO TERZO*

**LA DISCIPLINA DELLE SCOMMESSE SPORTIVE  
IN ITALIA E NEL MONDO**

**1. La gestione delle scommesse sportive in Italia**

*1.1 – Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (AAMS)*

L'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (da qui AAMS) nasce nel 1927 in un momento florido per lo sviluppo dell'economia italiana <sup>(196)</sup>.

Una svolta decisiva viene operata con l'emanazione del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, il quale riserva, all'art. 1, l'organizzazione dei giuochi di abilità e dei concorsi a pronostici allo Stato, affidandola al Ministero delle Finanze, il quale può gestire i giochi in prima persona o affidarli a terzi concessionari (art. 2). La stessa disciplina viene disposta per le scommesse su eventi sportivi organizzati da federazioni rientranti all'interno del CONI o dell'UNIRE (art. 6).

---

<sup>196</sup> E' stato scelto un modello in auge all'epoca, quello dell'amministrazione autonoma, per regolare un settore che doveva assicurare allo Stato un ingente apporto di entrate.

La scelta inizialmente si è rivelata felice, portando all'auspicato sviluppo del settore fiscale, con politiche accurate e ben produttive, ma ben presto è sfociata in problematiche comuni a tale modello, mortificando il regime produttivo in favore di uno stanco modello amministrativo.

Sul punto cfr. D. RICCIO, *La trasformazione dell' AAMS nell' Agenzia dei giochi*, liberamente consultabile su <http://www.assotrattenimento.com/2008/02/la-trasformazione-della.php>



Con tale disposizione quindi viene demandata all' AAMS, in quanto amministrazione interna al Ministero delle Finanze, la gestione dei giochi a pronostici, attribuendole quindi un settore economicamente molto rilevante che acquisterà sempre maggior potere nel corso degli anni a venire <sup>(197)</sup>.

I grandi poteri concessi all'AAMS nella gestione dei concorsi a pronostici entrano presto in conflitto con le esigenze del mercato che, pian piano, inizia a muovere i primi passi verso la tendenza ad una maggiore liberalizzazione delle attività economiche, come si ricava dalle leggi n. 1293/1957 e n. 724/1975 <sup>(198)</sup>.

Nell'ultimo decennio del secolo scorso iniziano a prendere piede vari progetti di liberalizzazione, in seguito alla presa di posizione della Comunità Europea contro i Monopoli degli Stati membri <sup>(199)</sup>.

Il primo progetto per la privatizzazione dell' AAMS avviene con il Decreto legge n. 486/1992 il quale, all'art. 3, sancisce che “*l' AAMS è trasformata in S.p.A.*”, facendo salva la possibilità di demandare la gestione delle attività a soggetti terzi tramite lo strumento della

---

<sup>197</sup> Basti pensare ai giochi attualmente gestiti dall' AAMS (tramite concessionari):

- Lotto
- Super Enalotto
- Lotterie
- Lotterie istantanee
- Totocalcio (dal 2002)
- Totogol (dal 2002)
- Totip (dal 2002)
- Bingo (dal 2000)
- Giochi di abilità
- Scommesse sportive
- *Skill games*

<sup>198</sup> Per adeguarsi alle nuove esigenze del settore sono state avanzate numerose proposte di liberalizzazione, spesso senza concreti risvolti.

<sup>199</sup> Attuata soprattutto tramite direttive di settore che avevano la loro base giuridica negli artt. 86, 87 e 95 del Trattato CE.

concessione, con un controllo su tali attività operato da parte del Ministro delle Finanze <sup>(200)</sup>.

Un ulteriore tentativo è contenuto nella deliberazione del CIPE datata 18 febbraio 1993, nella quale si auspica la trasformazione in S.p.A. dell' AAMS, seguendo però le procedure dell'art. 1 del decreto n. 386/1991 <sup>(201)</sup>. Anche questa via, però, non avrà seguito.

Un primo tentativo concreto di istituire un Ente Tabacchi autonomo si ha con l'emanazione del Decreto legge n. 456/1996 <sup>(202)</sup>, il quale, per l'appunto, istituisce l'Ente Tabacchi Italiani, al quale vengono demandate le attività produttive e commerciali già attribuite all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, con esclusione delle attività inerenti il lotto e le lotterie <sup>(203)</sup>.

La svolta decisiva si ha, finalmente, con il decreto legislativo n. 283/1998 <sup>(204)</sup>, il quale istituisce l'Enti Tabacchi Italiani <sup>(205)</sup>, al quale

---

<sup>200</sup> Il decreto però non è stato convertito in legge nel termine previsto dalla Costituzione e quindi è decaduto.

L'idea della privatizzazione, però, viene sentita sempre più come un'esigenza, anche se principalmente ciò era dovuto alla crisi in cui si trovava il settore interno dei Sali e dei Tabacchi, non certo quello dei giochi e dei concorsi a pronostici (sempre florido e ben redditizio).

<sup>201</sup> In materia di privatizzazioni la prima norma importante è il dl n. 386/1991 il quale, all'art. 1, comma 1, afferma che gli enti di gestione delle partecipazioni statali e gli altri enti pubblici economici, nonché le aziende autonome statali, possono essere trasformati in S.p.A. (non era obbligatoria la trasformazione ma era una possibilità), mentre all'art. 1, comma 9, si affermava che le partecipazioni azionarie potevano poi essere vendute.

<sup>202</sup> La fine di questo decreto è stata la stessa del decreto legge n. 486/1992, ossia decadenza per mancata conversione nei termini previsti dalla Costituzione.

<sup>203</sup> Articolo 1, comma 2, Decreto Legge del 30 Agosto 1996, n. 456.

<sup>204</sup> Il quale si basava sulla delega al Governo per la riforma di ministeri e amministrazioni autonome, concessa dalla L 59/1997 (cd. Bassanini 1).

<sup>205</sup> Il quale è stato costituito come società per azioni interamente partecipata dallo Stato.

vengono demandate le funzioni dell' AAMS “con esclusione delle attività inerenti al lotto ed alle lotterie”<sup>(206)</sup>.

Le motivazioni di tale scelta sono state, come già accennato, quelle di separare la gestione dei tabacchi da quella dei giochi, in quanto la prima comportava allo Stato forti perdite<sup>(207)</sup> che dovevano essere neutralizzate con un cambio totale della gestione del settore.

La vecchia AAMS resta quindi in vita<sup>(208)</sup>, seppur con competenze dimezzate, potendosi quindi concentrare di più sul riassetto del settore dei giochi e delle scommesse, del quale da alcuni anni si avvertiva il bisogno<sup>(209)</sup>.

Il ruolo dell' AAMS viene potenziato, negli anni successivi, con significative aggiunte.

Il Decreto del Ministero delle Finanze del 31 gennaio del 2000, n. 29 assegna all' AAMS le competenze relative alla istituzione ed alla gestione del gioco del bingo. Successivamente la legge n. 383/2001 prevede che la gestione di tutti i giochi a pronostici<sup>(210)</sup> venga affidata

---

<sup>206</sup> Articolo 1 comma 2.

<sup>207</sup> Basti pensare che alla fine degli anni '80 i Monopoli detenevano circa il 60% del mercato interno dei tabacchi mentre alla data di emanazione del dlgs n. 283/98 ne avevano solo il 30% circa.

Sul punto cfr. E. DE FEO, *La privatizzazione dell' Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*, liberamente consultabile su:

[http://www.filodiritto.com/diritto/pubblico/amministrativo/privatizzazione\\_monopoli\\_defeo.htm](http://www.filodiritto.com/diritto/pubblico/amministrativo/privatizzazione_monopoli_defeo.htm)

<sup>208</sup> In questo caso non può parlarsi di trasformazione in senso tecnico dell' Amministrazione dei Monopoli, in quanto l'ente originario permane in vita mantenendo il precedente status giuridico e delle competenze residue, e se ne crea un altro al quale sono attribuite alcune funzioni dell'originario.

<sup>209</sup> Una riorganizzazione avviene con il dpr 7 febbraio 2000, n. 115 e con il ddg del 19/6/2000, i quali dettano un assetto più snello ed adeguato, nel contesto della trasformazione del Ministero delle Finanze.

<sup>210</sup> Enalotto, Superenalotto, Totocalcio, Totobingol, Totosei ecc.

ad un'unica struttura statale individuata, dal D.P.R. 24 gennaio 2002 n. 33, nell'AAMS <sup>(211)</sup>.

Una ulteriore svolta, per il momento congelata, è prevista nel decreto fiscale 2008, con la previsione di trasformare l' AAMS nell' "Agenzia fiscale dei giochi" <sup>(212)</sup>.

Lo scopo di tale agenzia, secondo il disegno originario, è quello di governare l'intera materia dei giochi con un'amministrazione snella e specializzata, separando il momento della definizione delle linee guida politiche dalla gestione dei fatti amministrativi, cercando di raggiungere una modernizzazione del sistema fiscale.

L'aspetto sicuramente più significativo di tale Agenzia, come si è potuto evincere, è la notevole autonomia che gli viene concessa, rendendola un ente dotato di enormi poteri, ancora maggiori di quelli dell' attuale AAMS <sup>(213)</sup>, ovviamente controbilanciati da una maggiore responsabilizzazione attuata mediante il meccanismo della convenzione.

La riforma in questione ha risentito, come quella relativa alla normativa anti-riciclaggio, del cambio di maggioranza politica attuato nella primavera 2008.

---

<sup>211</sup> Con conseguente sottrazione di competenza al Coni, il quale lamenterà un danno notevole per le già disastrose casse dello sport. E' facile intuire come in seguito a tale modifica il potere dell' AAMS sia notevolmente accresciuto, rendendolo quindi l'ente gestore di ogni gioco o pronostico.

<sup>212</sup> Tale agenzia costituirebbe un ente con personalità giuridica di diritto pubblico, il quale si caratterizzerebbe per una spiccata autonomia derivante dalla volontà di riformare l'Amministrazione finanziaria prevedendo una netta distinzione della sfera politica da quella amministrativa.

<sup>213</sup> L' Agenzia dei Giochi si vedrebbe riconosciuta una autonomia organizzativa (possibilità di modellare in maniera flessibile la propria organizzazione interna), una autonomia gestionale (adozione di scelte strategiche e operative valutate nell'ottica dei risultati e non della verifica formale dei singoli atti di gestione), una autonomia contabile e finanziaria (redazione di un proprio bilancio, mancanza di controlli esterni di tipo preventivo ed autorizzatorio).

Sul punto cfr. D. RICCIO, *La trasformazione dell' AAMS nell' Agenzia dei giochi*, liberamente consultabile su <http://www.assotrattenimento.com/2008/02/la-trasformazione-della.php>

Il nuovo Ministro dell' Economia, Giulio Tremonti, ha infatti frenato sulla creazione dell' Agenzia dei Giochi <sup>(214)</sup>.

Non manca chi, in seno al governo <sup>(215)</sup>, difende tale Agenzia spingendo l'acceleratore verso la sua istituzione.

Il dibattito è ancora acceso, come testimoniato dalle parole dell' On. Alberto Giorgietti (sottosegretario all'economia con delega ai giochi) <sup>(216)</sup>, il quale confessa che l'idea di trasformare l'AAMS in Agenzia dei Giochi è sempre viva, pur rimarcando i pregi della struttura attuale dell' AAMS <sup>(217)</sup>.

## 1.2 – Sisal

Nello sviluppo del settore del gioco in Italia un ruolo fondamentale, a livello di gestione, ma soprattutto di creazione ed innovazione, ha da sempre rivestito la Sisal, società per azioni privata che si occupa della progettazione e della gestione dei giochi.

---

<sup>214</sup> Nell'ambito di un più ampio progetto di riforma tremontiano di accorpamento delle agenzie fiscali.

<sup>215</sup> Sostenitore della creazione dell' Agenzia dei Giochi è il Ministro della Funzione Pubblica, Renato Brunetta.

<sup>216</sup> Colpiscono le cifre riportate in questa intervista, nella quale si evidenzia come tale mercato abbia un giro d'affari tra i 45 e i 50 miliardi di euro annui, dando lavoro a circa 150.000 addetti.

<sup>217</sup> Questo il testo dell'intervista:

*“Trasformare l' AAMS in agenzia dei giochi? Stiamo valutando quale sia l'ipotesi più conveniente. L'idea comunque è quella di non separare l'amministrazione dei tabacchi da quella dei giochi, anche perché in questo modo avremo un percorso codificato per quelli che saranno i meccanismi di vendita dei vari prodotti. L'AAMS ha dimostrato professionalità e capacità nel tenere le redini di un settore così in forte crescita. Se bisognerà fare dei correttivi, interverremo, ma per ora la struttura dell'AAMS ha tenuto nonostante le difficoltà. Insomma prima di abbandonare il certo per l'incerto, saranno fatti dei passi con la massima responsabilità e attenzione. Bisogna certamente dare una maggiore trasparenza alle decisioni sul settore, ma occorre studiare i modi. Secondo me, ancora una volta, l'intervento deve essere fatto sul piano normativo, e la via maestra è quella di semplificare le norme e la procedura. E' ovvio, quando c'è un eccessivo margine di discrezionalità, è più facile che sorgano delle contestazioni. Ma una volta arrivati a un sistema normativo chiaro, diventa più difficile attuare delle scelte poco trasparenti”*

Cfr. agicom – 05/08/2008

Il primo prototipo di totocalcio infatti, dovuto ad una idea di Massimo Della Pergola, Fabio Jegher e Geo Molo, viene messo a punto da questa azienda nel 1946, con il nome di “schedina Sisal”. Questa schedina ha avuto una tale fortuna che, nel 1948, viene creato un nuovo gioco basato questa volta sulle competizioni ippiche, il Totip.

In seguito al decreto legislativo n. 496/1948, che assegna a CONI ed UNIRE la gestione dei concorsi a pronostici sulle competizioni da loro organizzate, salvo la possibilità di servirsi di terzi concessionari, il concorso passa sotto la gestione del Coni <sup>(218)</sup>, cambiando nome in Totocalcio. In compenso viene lasciata alla Sisal l’organizzazione dei concorsi sulle competizioni ippiche, i quali avranno un successo paragonabile a quello del Totocalcio <sup>(219)</sup>.

Negli anni successivi la Sisal prende in gestione un gioco di moderna creazione, l’ Enalotto <sup>(220)</sup>, modificandone la formula nel 1997 trasformandolo in un vero e proprio fenomeno di massa, il Super Enalotto <sup>(221)</sup>.

Nel 2002, con l’affidamento di Totocalcio e Totogol all’ AAMS invece che al Coni, l’Amministrazione decide di dare tali giochi in concessione, e tale scelta ricade sulla Sisal che, a distanza di quasi sessant’anni, torna così a gestire il gioco da essa stessa creato, accompagnandolo col Totogol e con giochi di creazione moderna, quali Big Match e Big Race.

---

<sup>218</sup> Il primo concorso sotto la gestione Coni fu quello del 19 settembre 1948.

<sup>219</sup> Si pensi al Totip e alla corsa Tris.

<sup>220</sup> Gestito in origine da un ente pubblico dimesso, l’ Enal.

<sup>221</sup> Questo gioco, infatti, ha scatenato una vera e propria “febbre dell’oro” nei giocatori, alimentando speranze di vincite mai nemmeno lontanamente avvicinate, prima di allora, dagli altri giochi o concorsi a pronostici. Basti qui ricordare la più grande vincita di sempre al Super Enalotto, dell’ammontare di ben 100 milioni di Euro.

Nel 2007, infine, Sisal aumenta la propria offerta acquisendo una concessione per la raccolta del gioco del Bingo.

Inoltre Sisal è presente nel mercato delle scommesse sportive a quota fissa tramite la controllata Match Point, la quale detiene una quota di mercato vicina al 10%, rendendola il secondo concessionario italiano per volume d'affari dietro Snai.

### *1.3 – Sogei*

La Sogei S.p.A. è l'esclusivo partner tecnologico delle strutture qualitative del comparto fiscale.

Nata il 28 maggio 1976 per realizzare la riforma fiscale sancita nel 1974, è una società per azioni originariamente a partecipazione statale nel gruppo Iri-Finsiel.

Attualmente è partecipata interamente dal Ministero dell'Economia, che nel 2002 ne ha rilevato il pacchetto azionario da Telecom Italia, trasformando la Sogei da fornitore a partner tecnologico dell'amministrazione finanziaria.

Oltre alle numerose opere rilevanti compiute negli altri settori <sup>(222)</sup>, la Sogei realizza sistemi informatici che permettono all'AAMS l'esercizio delle attività di controllo, gestione, garanzia e trasparenza, gestendo le concessioni in materia <sup>(223)</sup>.

La particolarità del sistema italiano risulta evidente se si considerano alcune peculiarità della Sogei <sup>(224)</sup>.

---

<sup>222</sup> Si pensi, ad esempio, alla creazione del Tesserino sanitario.

<sup>223</sup> Nella piattaforma realizzata da Sogei rientrano i giochi su base ippica o sportiva, le sale bingo e le newslot.

<sup>224</sup> Questo sistema, che all'estero non avviene, presenta alcuni ordini di problemi che verranno analizzati nel paragrafo dedicato alla "liberalizzazione del palinsesto", anche se gli operatori del settore evidenziano, fortunatamente, come la Sogei mantenga un atteggiamento molto collaborativo ed aperto alle proposte degli addetti ai lavori.

Innanzitutto tale società è l'unica in grado di decidere il palinsesto <sup>(225)</sup>, al quale dovranno conformarsi tutti gli operatori di scommesse autorizzati in Italia; inoltre prima di poter aprire una scommessa su un determinato evento i vari *bookmakers* devono aspettare che Sogei abiliti tale scommessa <sup>(226)</sup>.

## **2. Il cardine del sistema italiano: l'affidamento in concessione**

### *2.1 – Storia del sistema concessorio in Italia*

Il termine concessione indica, nella presente analisi, l'istituto attraverso il quale l'AAMS affida, ad un soggetto terzo, attività e funzioni pubbliche per la commercializzazione delle scommesse a quota fissa.

Il sistema concessorio nasce in Italia con il decreto legislativo n. 496/1948 il quale, all'art. 2, afferma che il Ministero delle Finanze “*può effettuare la gestione (dei giochi) o direttamente o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità*”.

Questo sistema rimane sostanzialmente invariato per quaranta anni, confermato anche dall'art. 3, comma 229, della legge n. 549/1995 e dall'art. 3, comma 78, della legge n. 662/1996 <sup>(227)</sup>.

---

<sup>225</sup> Per palinsesto intendiamo gli eventi sui quali è possibile scommettere e le modalità di scommessa. Ad esempio all'estero qualsiasi *bookmakers* può decidere, nell'ambito delle scommesse su una partita di calcio, di mettere in palinsesto ogni evento possibile, dalla “*doppia chance*”, all' “*under/over*”, al “*minuto primo calcio d'angolo*” e così via; in Italia invece ci si deve attenere agli eventi consentiti dalla piattaforma Sogei che, ad esempio, al momento attuale non consente le scommesse sul minuto del primo goal, presenti in quasi tutti i *bookmakers* esteri.

<sup>226</sup> Per fare un esempio qualsiasi operatore, all'estero, potrà fin da oggi decidere di aprire le scommesse sugli eventi delle Olimpiadi di Londra del 2012, mentre quelli operanti in Italia dovranno aspettare che tali eventi siano inseriti nella piattaforma Sogei.

<sup>227</sup> Ad esempio ricordiamo che sono stati affidati in concessione nel corso degli anni: il gioco del lotto (dal 1993 a Lottomatica); il gratta e vinci (dal 2004 a Lottomatica), il Super Enalotto (dal 1979 a Sisal), il Totocalcio (dal 2003 alla Sisal).



Un'importante svolta nel sistema delle concessioni, che le ha rese strumento sempre più importante e diffuso, si ha con il DM del 2 giugno 1998 n. 174 <sup>(228)</sup>, il quale ha introdotto nel nostro ordinamento la possibilità di abilitare scommesse a quota fissa (oltre a quelle a totalizzatore) su eventi organizzati dal Coni <sup>(229)</sup>.

L'articolo 2, comma 6, prevede, in un'ottica di trasparenza per l'azionariato, che a tali gare per l'attribuzione delle concessioni possano partecipare solo *“società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, in cui le azioni aventi diritto di voto o le quote siano intestate a persone fisiche, società in nome collettivo o società in accomandita semplice”*, pena la decadenza della concessione <sup>(230)</sup>.

In base a queste disposizioni viene bandita, l' 11 dicembre del 1998, la prima gara per l'attribuzione di 1000 concessioni da parte del Coni e 679 da parte del Ministero delle Finanze per le corse ippiche. Tali concessioni avevano una durata di 6 anni, prorogabile per altri 6 <sup>(231)</sup>.

Il decreto presidenziale n. 33/2002 trasferisce le competenze di Coni e Unire in materia verso l' AAMS; al termine di quell'anno, l'art. 22, comma 11, della legge n. 289/2002 <sup>(232)</sup> modifica i criteri di

---

<sup>228</sup> Regolamento recante norme per l'organizzazione e l'esercizio delle scommesse a totalizzatore ed a quota fissa su competizioni sportive organizzate dal CONI, da adottare ai sensi dell'articolo 3, comma 230, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

<sup>229</sup> L'art. 2, infatti, sancisce che *“il Coni può attribuire, con gara da espletare secondo la normativa nazionale e comunitaria, le concessioni per l'esercizio delle scommesse sportive al totalizzatore nazionale e a quota fissa a persone fisiche, società ed altri enti con idonei requisiti”*, prevedendo che tali concessioni siano rinnovabili una sola volta.

Per le competizioni organizzate dall' Unire si veda l'omologo Dpr 169/1998

<sup>230</sup> Abbiamo visto e vedremo ancora in seguito come l'art. 2 comma 6 impedisca l'accesso alle gare alle società quotate nei mercati regolamentari, di fatto costituendo una barriera illegittima per l'accesso al mercato delle scommesse sportive.

<sup>231</sup> Scadendo, di fatto, nel 2011.

<sup>232</sup> Finanziaria per l'anno 2003.

accesso alla gara per l'attribuzione delle concessioni, consentendo a tutte le società di capitali di potervi prendere parte <sup>(233)</sup>.

Il sistema concessorio subisce una ulteriore modifica, molto importante, nel 2006, grazie all'emanazione del decreto legge del 4 luglio 2006, n. 223 <sup>(234)</sup>, il quale, in un processo di liberalizzazione del settore delle scommesse sportive, prevede una serie di novità:

- L'apertura di 2600 nuove agenzie su tutto il territorio nazionale <sup>(235)</sup>, affiancate da numerosi "corner";
- La fissazione di nuove aliquote <sup>(236)</sup>
- L'introduzione del gioco "peer to peer" <sup>(237)</sup>

---

<sup>233</sup> Come è stato giustamente notato dagli addetti ai lavori tale disposizione in realtà si è rivelata priva, nel momento della sua emanazione, di efficacia concreta, in quanto le concessioni in vigore nel 2002 sarebbero scadute, grazie al sistema "6+6", soltanto nel 2011, non prevedendo quindi gare prima di quell'anno. Sarà poi il decreto Bersani del 2006 che farà tornare la necessità di attuare bandi di gara, modificando anche i criteri di accesso per renderli conformi ai rilievi effettuati dai giudici comunitari nella sentenza Gambelli del 2003.

<sup>234</sup> Meglio noto come "Decreto Bersani", convertito con legge 4 agosto 2006 n. 248, con il quale si procede ad un ampio numero di liberalizzazioni in vari settori dell'economia italiana, incluso quello delle scommesse sportive.

<sup>235</sup> Di cui 2100 agenzie e 4900 corner che si occupino di scommesse sportive.

<sup>236</sup> L'Italia era il paese (e lo è tuttora) con la tassazione più alta in materia di scommesse sportive, in quanto, all'apertura del settore nel 1998, la tassazione oscillava tra il 15% e il 20% dell'importo delle scommesse giocate, contro una media del 4-6% a livello comunitario (dove, tra l'altro, la tassazione non avveniva sulle giocate ma sui guadagni). Seguendo un processo di progressivo affievolimento fiscale il decreto Bersani fissa le aliquote nazionali dal 3 al 6,6% in base al numero di eventi giocati, un livello comunque ancora superiore, seppur di poco, alla media europea che oscilla tra il 2 e il 4% (clamoroso è il dato dell'Australia, dove la tassazione ammonta allo 0,5% dell'importo giocato).

<sup>237</sup> Si tratta di una modalità di gioco portata al successo dal colosso internazionale Betfair, nella quale il giocatore non gioca contro il *bookmaker* (il quale normalmente fa da "banco"), ma contro altri scommettitori, permettendo di effettuare sia "puntate" che "bancate" che vanno a combinarsi con le rispettive giocate degli avversari. In questo modo il *bookmaker* non si espone ad alcun rischio sull'esito della giocata, guadagnando comunque una percentuale che verrà sottratta dalla vincita del giocatore.

Tale sistema al momento non è stato concretamente attuato in Italia, dovendosi ancora decidere le modalità di attuazione, la predisposizione della piattaforma e la normativa di regolazione. Si pensa che l'introduzione di tale modello di scommesse in Italia avverrà a breve, entro il 2010.

- L'introduzione degli skill games <sup>(238)</sup> (con una tassazione agevolata pari al 3%).

L'art 38, comma 2, lettera d, del decreto Bersani definisce le modalità di apertura dei nuovi punti vendita, prevedendo *“l'effettuazione di una o più procedure aperte cui potranno partecipare solo operatori che esercitano in ambito UE, Efta e di altri Stati, qualora siano in possesso dei requisiti previsti dall' AAMS <sup>(239)</sup>”*.

Per la regolazione di tali aperture vengono inoltre previsti dei limiti geografici di vicinanza tra i punti di raccolta scommesse, diversificati in base alla popolazione del comune.

La seconda grande gara italiana in materia di concessioni per la gestione di scommesse sportive, originata dal decreto Bersani <sup>(240)</sup>, si verifica il 28 agosto 2006, con l'uscita del nuovo bando AAMS per l'affidamento in concessione dei giochi pubblici.

<sup>238</sup> Per una analisi approfondita si veda l'apposito paragrafo nel prossimo capitolo.

<sup>239</sup> Gli effetti del decreto Bersani vengono limitati dall'apposizione della clausola che attribuisce ad un organo nazionale il compito di definire i requisiti di affidabilità degli operatori stranieri, comportando, secondo alcuni, un *vulnus* al principio comunitario del Paese di origine.

Sul punto si veda G.M. RUOTOLO, *Il regime italiano del gambling all'esame della Corte di giustizia: rien ne va plus?*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2007, p. 1399.

<sup>240</sup> I giochi pubblici oggetto della concessione del decreto Bersani sono:

- a) scommesse a quota fissa: si tratta delle scommesse a quota fissa su eventi sportivi diversi dalle corse dei cavalli e su eventi non sportivi;
- b) scommesse a totalizzatore: ossia le scommesse a totalizzatore su eventi sportivi diversi dalle corse dei cavalli e su eventi non sportivi;
- c) scommesse ippiche a quota fissa e a totalizzatore;
- d) concorsi a pronostici sportivi, cioè i concorsi pronostici, di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 giugno 2003, n. 179, e successive modificazioni ed integrazioni;
- e) totip: il concorso a pronostici, a svolgimento periodico, connesso con le corse dei cavalli, di cui al decreto del Ministro delle finanze 20 luglio 1979, n. 207 e successive modificazioni ed integrazioni;
- f) ippica nazionale: scommesse ippiche a totalizzatore di cui all'articolo 1, comma 498, della legge 30 dicembre 2004, n. 311;
- g) giochi di abilità a distanza;
- h) qualsiasi ulteriore gioco pubblico su base ippica e non che l'Amministrazione dei Monopoli riterrà opportuno commercializzare per mezzo della rete di negozi, di punti di gioco e di gioco sportivo a distanza.

In esito a tale bando si ha l'ingresso, finalmente legalizzato e non può "in nero", di nuovi operatori, sia italiani che stranieri, all'interno del sistema italiano, con notevole beneficio per l'erario che vede un minor numero di capitali dirigersi verso l'estero <sup>(241)</sup>.

*2.2 – Analisi dello schema di convenzione di concessione per la commercializzazione delle scommesse a quota fissa su eventi sportivi, diversi dalle corse dei cavalli, ed eventi non sportivi*

La concessione per la commercializzazione delle scommesse a quota fissa su eventi sportivi viene concessa dall' AAMS in base ad un modello contrattuale prestabilito nel quale viene indicata l'intera disciplina che regola tale rapporto.

L'oggetto di tale concessione viene indicato, nell'art. 2, nello "svolgimento di attività e funzioni pubbliche relative alla commercializzazione delle scommesse a quota fissa" <sup>(242)</sup>.

Gli obblighi del concessionario, indicati dall'articolo 3, consistono in un numero molto ampio di attività, che rendono di certo

---

<sup>241</sup> Tra gli operatori possiamo ricordare le italiane Lottomatica (tramite la rete Better), Sisal (tramite la rete Match Point), Eurobet e Cogetech. Tra le straniere un numero notevole di concessioni è stato acquistato dagli inglesi di *Ladbrokes* e dai greci di *Intralot*. Curiosa la scelta di *Stanleybet* la quale, pioniera dell'espansione dei *bookmakers* esteri in Italia, ha deciso di non partecipare a tale bando, restando ferma nel mantenimento dei suoi centri di trasmissione dati, causando anche un'interrogazione presentata in Commissione europea da parte di due europarlamentari italiani, Mauro (PPE) e Pittella (PSE), i quali denunciavano come l'attività di *Stanleybet* in Italia fosse illegale dato che non aveva partecipato al bando del 2006 pur essendo in possesso dei requisiti sanciti dal decreto Bersani. L'Unione Europea, dimostrando di non recepire le novità introdotte da tale decreto, ha bocciato la tesi dei due europarlamentari confermando le proprie perplessità sul sistema italiano in materia di giochi e scommesse. Sul punto cfr. <http://www.jamma.it/articolo.asp?id=13770>

<sup>242</sup> Viene subito in rilievo come il concessionario debba adempiere anche a funzioni pubbliche, venendogli riservato un importante ruolo che esige rigorosi adempimenti.

gravoso il compito a carico di tale soggetto <sup>(243)</sup>. Tra i principali possiamo ricordare:

- l'osservanza degli adempimenti previsti dalla disciplina in materia di scommesse a quota fissa, dallo schema di concessione, dal Tulp, oltre ad ulteriori adempimenti amministrativi
- assicurare la continuità del servizio <sup>(244)</sup>
- prestare agli scommettitori informazioni complete in materia sia di regolamento sulle scommesse a quota sia di gioco responsabile, in ossequio alle campagne di comunicazione di AAMS <sup>(245)</sup>
- ottemperare ai pagamenti nei termini previsti, sia verso l'erario che verso gli scommettitori
- adeguarsi agli standard funzionali ed operativi stabiliti da AAMS
- non accettare scommesse a quota fissa in locali diversi dal luogo di vendita

L'art. 5, al comma 2, sancisce una regola molto ferrea, stabilendo che *“il concessionario si assume integralmente la responsabilità derivante da eventuali perdite determinate dalla gestione delle quote delle scommesse a quota fissa e da ogni genere di contestazione con gli scommettitori che possa comunque derivare dall'esercizio delle scommesse, non imputabile alle informazioni trasmesse dal totalizzatore nazionale, impegnandosi, ora per allora, a manlevare e tenere indenne AAMS da ogni responsabilità”*.

---

<sup>243</sup> Abbiamo visto come obblighi rigorosi e controlli approfonditi siano un modo per ottenere l'obiettivo statale di controllo dei concessionari per evitare l'infiltrazione di organizzazioni malavitose nel settore.

<sup>244</sup> Con obbligo di non interrompere per oltre 30 giorni l'anno la raccolta presso il luogo di vendita.

<sup>245</sup> Oltre all'esposizione del regolamento sulle scommesse a quota fissa.

Questa rigida previsione, a detta degli addetti ai lavori, pone una disparità di trattamento illogica con quando disposto negli altri paesi, aggravando in maniera considerevole la responsabilità dei soggetti concessionari, con possibili ripercussioni economiche elevate <sup>(246)</sup>.

Il concessionario deve garantire, per tutta la durata della concessione, la conformità delle proprie dotazioni tecnologiche ai requisiti previsti dalle specifiche tecniche funzionali, oltre al loro funzionamento, all'efficienza e alla qualità, garantendone la manutenzione (articolo 8).

La durata della concessione viene confermata in sei anni, scadendo dunque, per le concessioni aggiudicate in esito alla gara del 2006, il 30 giugno 2012 (articolo 9).

L'articolo 11 colpisce per l'attribuzione all' AAMS di poteri di vigilanza, controllo ed ispezione notevoli e molto rilevanti, sempre nell'ottica di prevenzione da infiltrazioni malavitose nel settore. Viene infatti sancito come *“durante il periodo di efficacia della concessione, l' AAMS esercita, senza limitazioni, i poteri di vigilanza, di controllo e di ispezione nei confronti del concessionario, con specifico*

---

<sup>246</sup> All'estero, in caso di errore nella quota, laddove sia palese la sua illogicità, il *bookmaker* non è obbligato a pagare l'eventuale vincita. Invece in Italia, in caso di manifesto errore di quota, il *bookmaker* è tenuto a pagare lo scommettitore vincente. Per fare un esempio qualora la vittoria dell' Inter nel campionato di calcio fosse quotata, per errore, 18 invece di 1,8 ,il *bookmaker* italiano sarebbe comunque obbligato a pagare, mentre il *bookmaker* estero operante all'estero no. Come è evidente questo comporta, in caso di errori, notevoli perdite che possono mandare all'aria piani e bilanci annuali, dando adito a forti dubbi.

Recentemente si registrano aperture su questo argomento. Uno scommettitore, nel settembre 2008, ha maturato una vincita di 134 mila euro scommettendo su di un evento quotato per errore 51,90, invece di 1,90. Il *bookmaker*, Betshop, ha dichiarato di voler pagare in base alla quota corretta (1,90), mentre AAMS ricorda come il decreto 111/2006 sostiene che in caso di errore del *bookmaker* si fa sempre riferimento al dato del totalizzatore. Betshop si rivolge al Tribunale amministrativo che, con sentenza, sospende per ora il pagamento. Desta curiosità analizzare gli esiti della vicenda per capire se anche in questo aspetto ci si allineerà o meno ai regimi degli altri Stati.

*riferimento all'esecuzione di tutte le attività e funzioni pubbliche trasferite*"<sup>(247)</sup>.

Le spese e gli oneri di gestione della concessione sono ad esclusivo carico del concessionario, il quale assume su di sé anche il rischio di impresa (articolo 12).

Molto importanti sono le garanzie<sup>(248)</sup> che il concessionario deve prestare ai sensi dell'articolo 13.

Sono previste due diverse garanzie: la prima viene presentata dal concessionario all'atto della sottoscrizione della convenzione di concessione, ed è valida per tutti gli eventuali effetti sorti in costanza di rapporto concessorio, emersi anche successivamente alla scadenza della concessione, fino ad un anno successivo a partire dalla data di scadenza della concessione stessa; la seconda viene presentata sempre all'atto della sottoscrizione della convenzione, ma riguarda i debiti maturati dal concessionario nei confronti dell'erario e del Coni.

La cessione della concessione può essere consentita dall'AAMS, per evitare negative interruzioni di servizio, esclusivamente nei casi in cui il cessionario sia un altro concessionario o, pur non essendolo, sia in possesso dei requisiti richiesti dalla convenzione e dalle specifiche tecniche funzionali (articolo 14).

L'AAMS procede alla revoca della concessione<sup>(249)</sup> in caso emerga, successivamente alla stipula della convenzione, la non

---

<sup>247</sup> Tali controlli ed ispezioni, in base al comma 2, possono essere effettuati anche unilateralmente dall'AAMS, con riferimento alle dotazioni tecnologiche utilizzate. In caso di malfunzionamenti il concessionario è tenuto a provvedere "a proprie spese".

<sup>248</sup> Vengono previste due forme: cauzione (in numerario od in titoli di Stato), o fideiussione (rilasciata da banche o istituti di credito).

<sup>249</sup> Viene inoltre previsto che "in caso di provvedimento di revoca o di decadenza della concessione, la cauzione, previa comunicazione al concessionario ed all'istituto di credito, è incamerata dall'AAMS ove siano riscontrati omessi versamenti di somme dovute, fermo restando il diritto di chiedere il risarcimento del danno ulteriore"(articolo 13, comma 6).

sussistenza di un requisito o di un elemento costitutivo di un requisito, considerato essenziale ai fini della permanenza del rapporto concessorio (articolo 17 comma 1).

Inoltre procede alla decadenza della concessione in caso di:

- Adozione di misure cautelari o provvedimenti di rinvio a giudizio nelle ipotesi di reato di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55 (che mira a prevenire il cd. “inquinamento mafioso”);
- violazione delle norme che disciplinano la cessione della concessione e le scommesse a quota fissa
- mancato versamento delle somme dovute ed inadempienze gravi nei confronti degli scommettitori
- raccolta delle scommesse a quota fissa in luoghi differenti dai luoghi di vendita
- violazione della normativa in materia di repressione del gioco e delle scommesse anomale, illecite, clandestine e per frode in competizione sportiva
- impedimento all’esercizio dei controlli da parte dell’ AAMS
- omessa o infedele comunicazione al totalizzatore nazionale delle scommesse a quota fissa
- mancato pagamento delle somme dovute all’ Erario e al Coni
- commercializzazione di altri tipi di scommesse

L’articolo 20 prevede penali in caso di:

- mancato rispetto dei livelli di servizio indicati nelle specifiche tecniche funzionali
- ritardato versamento del canone di concessione
- documentato ritardato pagamento delle vincite e dei rimborsi agli scommettitori, mancata comunicazione al



totalizzatore nazionale del pagamento delle vincite e dei rimborsi relativi a scommesse telematiche

- sospensione non autorizzata delle scommesse

Infine viene previsto dall'articolo 21 <sup>(250)</sup> che “*il concessionario garantisce e prende atto che l'affidamento della concessione è subordinato all'integrale ed assoluto rispetto della vigente normativa in materia di antimafia*”.

Infatti, in caso di provvedimenti definitivi o provvisori emessi in applicazione della normativa antimafia, viene prevista la decadenza delle concessioni.

Lo schema di concessione fin qui analizzato contiene anche due allegati.

Il primo allegato è intitolato “nomenclatore unico delle definizioni”, e contiene al suo interno le definizioni dei termini usati all'interno dello schema <sup>(251)</sup>.

---

<sup>250</sup> Si noti come la prevenzione dalle infiltrazioni della malavita organizzata sia un tema più che ricorrente all'interno dello schema di concessione.

<sup>251</sup> Tra i più importanti ricordiamo:

*concessionario* = soggetto individuato dall' AAMS per l'affidamento e l'esercizio delle specifiche attività e funzioni pubbliche per la commercializzazione delle scommesse a quota fissa;

*concessione* = istituto attraverso il quale l' AAMS affida attività e funzioni pubbliche per la commercializzazione delle scommesse a quota fissa;

*convenzione di concessione* = contratto stipulato tra l' AAMS ed il concessionario che definisce i rapporti derivanti dall'affidamento delle specifiche attività e funzioni pubbliche per la commercializzazione delle scommesse a quota fissa;

*licenza di polizia* = atto autorizzatorio, rilasciato dall'autorità di pubblica sicurezza, ai sensi dell' articolo 88 del Tulp per l'esercizio delle scommesse;

*luogo di vendita* = punto di vendita autorizzato alla raccolta di scommesse a quota fissa, in possesso dei requisiti stabiliti con provvedimenti dell' AAMS e della licenza di polizia rilasciata dall' Autorità di pubblica sicurezza, di cui all' articolo 88 del R.D. del 18 giugno 1931 n. 733, dove si gestisce il rapporto con lo scommettitore, si effettuano le scommesse sui terminali di gioco e si pagano le vincite;

*scommettitore* = colui che effettua una scommessa a quota fissa;

*provider* = soggetto, i cui requisiti tecnici sono individuati con decreto dell' AAMS, abilitato a gestire l'attività di collegamento e di trasporto delle informazioni dei concessionari al totalizzatore nazionale;

*scommesse a quota fissa* = scommesse a quota fissa su eventi sportivi, diversi dalle corse dei cavalli, e non sportivi accettate anche per via telematica;

Il secondo allegato si intitola “specifica tecnica funzionale per la commercializzazione delle scommesse a quota fissa”. E’ diviso in due parti: nella prima vengono descritte le attività e le funzioni pubbliche affidate in concessione <sup>(252)</sup>; nella seconda vengono indicati i requisiti tecnici e i livelli di servizio <sup>(253)</sup>. Si tratta di un documento utile per gli operatori del settore per adeguarsi alle disposizioni della concessione, in particolar modo agli standard tecnologici ed agli obblighi che la legge dispone a loro carico.

### 2.3 – *Commenti all’attuale sistema concessorio italiano*

In seguito all’entrata in vigore del decreto Bersani <sup>(254)</sup> si può dire che il sistema delle scommesse sportive si stia faticosamente

---

*terminale di gioco* = dotazione hardware e software minima del luogo di vendita, le cui caratteristiche sono descritte nelle specifiche tecniche funzionali, che consente ai concessionari la raccolta delle scommesse a quota fissa;

*totalizzatore nazionale* = specifico sistema di elaborazione per la gestione ed il controllo, da parte dell’ AAMS, di tutte le informazioni e di tutti i dati relativi alle scommesse a quota fissa e telematiche.

<sup>252</sup> Tali adempimenti del concessionario sono:

- Gestione tecnologica, commerciale ed amministrativa del luogo di vendita
- Trasporto delle informazioni
- Gestione del gioco telematico

<sup>253</sup> Nello specifico si disciplinano:

- Modalità di colloquio con il totalizzatore nazionale
- Ricevuta di partecipazione
- Terminali di gioco e apparati di supporto
- Sistema di elaborazione
- Reti trasmissione dati
- Livelli di servizio
- Sicurezza
- Verifiche e controlli

<sup>254</sup> Sul decreto Bersani le opinioni degli operatori esteri furono molteplici: *Ladbrokes* dimostrò fin da subito interesse per il mercato italiano, siglando un accordo con Pianeta Scommesse, dichiarando di voler investire fin da subito 100 milioni di euro per sviluppare le scommesse via internet, telefono e in agenzia nel giro di 5 anni.

*William Hill* dichiarò subito di avere perplessità sul mercato italiano, dichiarando di dover studiare la situazione apertasi con il decreto Bersani. Successivamente, pur avendo acquistato le concessioni in seguito alla convenienza della situazione, *William Hill* decise di ritirarsi dal mercato italiano, vendendo le concessioni ad altri operatori interessati.

aprendo ai principi sanciti dal Trattato CE, troppe volte ignorati dal nostro legislatore e dalla nostra giurisprudenza, pur se ribaditi a gran voce dalla Corte di Giustizia.

I commenti a tale riforma, però, non sono tutti positivi, mettendosi in luce eventuali pecche e carenze dell'attuale sistema, frutto a volte di un protezionismo "vecchia scuola", altre di uno spiccato liberalismo commerciale non pienamente attuato dal decreto Bersani.

Tra i commenti politici una posizione di spiccato protezionismo viene riscontrata nell'attuale coalizione di governo di centro-destra, sia da parte di esponenti della Lega Nord <sup>(255)</sup> che da parte di Forza Italia <sup>(256)</sup>.

I giuristi hanno espresso posizioni diverse sull'argomento.

---

*Stanleybet* confermò come, a suo avviso, il decreto Bersani non sanava la situazione di disparità del sistema italiano sancita dalla sentenza Gambelli, e per questo motivo disertò la gara per l'assegnazione delle concessioni seguendo l' *iter* dei propri ricorsi. *Betfair* dichiarò che il decreto Bersani ha rappresentato un passo in avanti verso la completa liberalizzazione del mercato delle scommesse, pur ravvisando che l'attuale sistema di tasse nel nostro paese impedisca l'accesso a quei *bookmakers* che, come *Betfair*, puntano tutto sul *peer-to-peer*.

*Bwin*, pur essendo una società improntata principalmente sul mercato *on-line*, pianificò collaborazioni con soggetti interessati alle concessioni per le agenzie, in modo da ottenere reciproca visibilità.

*Betway* dichiarò di guardare con interesse al nuovo bando, il quale denotava a loro dire una concreta apertura dello Stato italiano verso il mercato delle scommesse.

*Betshop*, infine, si dichiarò dall'immediato interessato al nuovo bando di gara, pianificando un budget di 30 milioni di euro per l'acquisto delle concessioni ed avviando nuove collaborazioni.

<sup>255</sup> Il senatore Massimo Poliedri (Lega Nord) ha infatti affermato che "il decreto Bersani rende l'Italia un enorme casinò", sottolineando come il gioco d'azzardo, incentivato dal decreto, costituisca una "tassa sui poveri", temendo il rischio di un proliferare degli usurai e degli aguzzini e mettendo in evidenza come il gioco d'azzardo sia in mano alla mafia.

Per le interviste complete si veda:

<http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=8402>

<http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=10987>

<sup>256</sup> Anche Forza Italia denuncia alcuni aspetti di tale decreto, ponendo in evidenza come l'apertura indiscriminata verso gli operatori esteri non sia motivata, non essendovi negli altri ordinamenti un principio di reciprocità su tale fattispecie.

Sul punto cfr. <http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=9559>

Se l'avv. Marco Ripamonti si esprime in maniera positiva considerando le aperture del decreto Bersani <sup>(257)</sup>, meno ottimista appare l'avv. Cino Benelli <sup>(258)</sup>, secondo il quale si ravviserebbe l'intenzione di relegare i gestori al ruolo di meri collaboratori dei concessionari nell'attività di raccolta delle giocate <sup>(259)</sup>.

Appare doveroso riferire l'opinione di Snai, il primo operatore italiano in materia di scommesse sportive dal 1998, il quale ha operato in un regime molto simile ad un monopolio fino al 2006.

Secondo Snai tale provvedimento costituirebbe un enorme danno nei confronti di un'azienda che, operando fin dall'inizio, si è trovata a pagare tasse enormi in passato <sup>(260)</sup>, e che ora si ritroverebbe a competere con operatori <sup>(261)</sup> che, pagando negli altri paesi aliquote non superiori al 6%, dispongono di maggiore liquidità da investire <sup>(262)</sup>.

Le lamentele di Snai, quindi, si risolvono in una sorta di mancato riconoscimento all'operatore storico del merito di aver aperto il

---

<sup>257</sup> Secondo l'avv. Ripamonti il decreto Bersani apre nuove prospettive per gli operatori esteri in possesso di una licenza rilasciata da un qualsiasi stato membro dell'Unione Europea, in quanto si creerebbe una sorta di presunzione di validità delle licenze estere per l'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse su eventi sportivi e sui giochi di abilità a distanza, avendo l'AAMS solo poteri di verifica.

<sup>258</sup> Secondo l'avv. Benelli resterebbero giocoforza esclusi dalle gare gli operatori tradizionali dell'automatico, i quali sarebbero costretti a coalizzarsi, in forma consortile o di raggruppamento temporaneo di imprese, con soggetti, anche esteri, titolari di autorizzazione o concessione per l'esercizio dei giochi pubblici.

<sup>259</sup> Per le interviste complete si veda:  
<http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=8617>

<sup>260</sup> Come abbiamo riferito nel 1998 l'aliquota sulle giocate era al 20%.

<sup>261</sup> Viene fatto notare, inoltre, come i *bookmakers* esteri abbiano una conoscenza e un'inventiva maggiore nel settore, che ora potranno sfruttare per innovare il mercato italiano, dovuta alla possibilità concessa dagli stati esteri di creare eventi e modalità sempre diverse di scommesse sportive, mentre in Italia ciò era rigorosamente vietato, paralizzando l'attività creativa di Snai.

<sup>262</sup> Senza aver minimamente contribuito nel passato all'erario pubblico, come invece Snai ha sensibilmente fatto.

mercato, lasciandolo ora, all'improvviso, in una posizione di netta difficoltà <sup>(263)</sup>.

Come si vede le posizioni sono tra le più differenti possibili.

Non vanno taciuti i meriti del decreto Bersani, il quale ha avviato una strada auspicata da tutti e tracciata dalla Corte di Giustizia. Si sarebbe potuto fare di più, ma i rigidi schemi della concessione difficilmente concedono ampi margini di inventiva. Probabilmente è giunto il momento di pensare ad una riforma strutturale del sistema italiano, della quale si parlerà nelle conclusioni.

### **3. La Corte di Giustizia europea ed il sistema concessorio italiano**

Nel capitolo precedente è stato riscontrato come la Corte di Giustizia sia intervenuta varie volte sul sistema normativo italiano in materia di scommesse sportive, denunciando l'illegittimità delle norme penali che punivano l'intermediazione e la raccolta delle giocate.

E' il momento ora di analizzare come i giudici comunitari si siano espressi riguardo al sistema concessorio e alla sua compatibilità con i principi espressi dal diritto comunitario.

#### *3.1 – La sentenza Zenatti (1999)*

La sentenza Zenatti <sup>(264)</sup> costituisce il primo intervento della Corte di Giustizia riguardante il sistema concessorio presente in Italia.

La Corte analizza la normativa italiana che sottopone l'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse all'affidamento di una concessione, affermando che tale normativa si pone, *prima facie*, in

---

<sup>263</sup> Per l'intervista completa si veda:  
<http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=8766>

<sup>264</sup> Causa C-67/98 del 21 ottobre 1999, in *Giustizia civile*, 2000, I, p. 8 ss.

contrasto con il principio della libera prestazione dei servizi sancito dall'articolo 49 del Trattato CE <sup>(265)</sup>.

Viene subito sottolineato, però, come lo stesso Trattato CE giustifichi eventuali violazioni a detto principio, in casi tassativi espressi dagli articoli 45 e 46, ossia:

- partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri
- motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica <sup>(266)</sup>

Nel caso in esame viene riconosciuto come la normativa italiana in materia di scommesse sia ispirata dall'obiettivo di perseguire politiche a tutela dell'ordine sociale, in quanto il controllo statale nell'affidamento delle concessioni ha come scopo quello di evitare eventuali infiltrazioni malavitose all'interno del settore, oltre a quello di disincentivare la pratica del gioco <sup>(267)</sup>.

In definitiva la Corte di Giustizia ritiene pienamente legittima la normativa italiana in materia di scommesse <sup>(268)</sup>.

Il primo *round* vede, quindi, la vittoria dello stato italiano e dell'impianto predisposto in materia.

---

<sup>265</sup> Sentenza *Zenatti*, punto 27.

<sup>266</sup> Sentenza *Zenatti*, punto 29.

<sup>267</sup> L'ampiezza della tutela data alle lotterie e ai giochi rientra nel potere discrezionale degli stati membri che devono valutare, nel contesto dell'obiettivo perseguito, se sia necessario vietare totalmente le scommesse o solo limitarle (Sentenza *Zenatti*, punto 33). Ne consegue che le disposizioni degli Stati membri vanno valutate in base agli obiettivi degli Stati, potendosi ben ammettere regimi diversi tra i vari Paesi (Sentenza *Zenatti*, punto 34).

<sup>268</sup> Infatti, anche se una normativa nazionale che impedisce agli operatori degli altri Stati membri di procedere alle scommesse viola i principi della libera prestazione dei servizi, tale normativa, se non c'è discriminazione in base alla nazionalità, risulta giustificata perché persegue scopi legati alla tutela dei consumatori ed alla protezione dell'ordine sociale (Sentenza *Zenatti*, punto 38).

### 3.2 – *La sentenza Gambelli (2003)*

I primi segni di cedimento del sistema concessorio italiano vengono a crearsi con la sentenza *Gambelli* <sup>(269)</sup> del 2003.

In questa sentenza i giudici comunitari riprendono gran parte delle osservazioni fatte in occasione della sentenza *Zenatti* <sup>(270)</sup>.

La Corte però analizza in maniera diffusa la normativa italiana in un'ottica complessiva, considerando per intero il settore dei giochi e scandagliando a fondo le direzioni e le motivazioni politiche al riguardo.

I giudici di Lussemburgo mettono subito in risalto la contraddizione di tale sistema che, se da un lato appone come giustificazione del sistema concessorio la tutela dell'ordine pubblico (intesa come disincentivazione al gioco), dall'altro incoraggia esso stesso la propensione al gioco mediante la gestione diretta, da parte dello Stato, di lotterie e giochi come quello del lotto.

Per questo motivo la Corte sancisce che il divieto di fare da intermediari per le società di scommesse costituisce una restrizione al diritto alla libera prestazione di servizi <sup>(271)</sup>, in quanto non può essere invocata, come giustificazione, la tutela dell'ordine pubblico, a causa della politica espansiva del governo italiano in materia di giochi <sup>(272)</sup>.

---

<sup>269</sup> Sentenza 6 novembre 2003, causa C-243/01, *Gambelli e altri*, in *Racc.* pag. I-13031.

<sup>270</sup> In particolare viene difeso il sistema concessorio e, seppur ribadendo che le restrizioni imposte dal sistema concessorio italiano costituiscono ostacoli alla libertà di stabilimento di società stabilite in un altro Stato membro viene confermata la possibilità di derogare a tale libertà per uno dei motivi sanciti dagli artt. 45 e 46 del Trattato CE.

<sup>271</sup> Sentenza *Gambelli*, punto 58.

<sup>272</sup> I giudici comunitari, in definitiva, confermano la possibilità di ritenere legittimo il sistema concessorio italiano, sancendo però che, se si vuole arrivare ad una conclusione simile a quella della sentenza *Zenatti*, occorre cambiare la politica italiana in materia di diffusione e gestione dei giochi leciti (in particolare lotto e lotterie), pena l'illegittimità di tale normativa.

### 3.3 – La sentenza Placanica (2007)

Le conclusioni alle quali erano giunti i giudici comunitari nella sentenza Gambelli sono state confermate dalla Corte nella successiva sentenza Placanica<sup>(273)</sup> del Marzo 2007.

Viene ribadito, per l'ennesima volta, come la normativa italiana violi il principio della libertà di stabilimento, affermando come l'esclusione totale degli operatori esteri appaia non proporzionata al raggiungimento degli obiettivi sanciti dallo Stato italiano, cioè la tutela dell'ordine pubblico e sociale<sup>(274)</sup>.

I motivi di ordine pubblico vengono ritenuti come una possibile giustificazione per evitare l'accesso al mercato da parte di un numero indiscriminato di operatori, attuando tale esigenza mediante il modello concessorio, ma occorre coerenza da parte dello Stato italiano, che si vede ribadito quanto sancito dalla sentenza Gambelli, non essendo cambiato nulla nella politica italiana in materia di disincentivazione delle scommesse<sup>(275)</sup>.

Il sistema concessorio, conclude la Corte, può essere un meccanismo efficace per controllare coloro che operano nel settore dei giochi d'azzardo. I giudici nazionali devono verificare se la normativa italiana sulle concessioni risponda a tale obiettivo, essendosi però già ribadito in sede comunitaria come tale normativa appaia non proporzionata agli obiettivi che si vogliono raggiungere<sup>(276)</sup>.

---

<sup>273</sup> Sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e altri, in *Racc.* pag. I-1891.

<sup>274</sup> Al riguardo la Corte sostiene che esistono dei metodi più efficaci, quali il raccogliere informazioni sui loro rappresentanti o principali azionisti, sicuramente conformi ai principi sanciti dal Trattato.

<sup>275</sup> La sentenza Placanica, pur essendo del 2007, si riferisce a cause del 2004, in un contesto normativo oramai mutato dal Decreto Bersani del 2006.

<sup>276</sup> Prevenire l'esercizio delle attività in tale settore per fini criminali o fraudolenti.



Con la sentenza Placanica si chiude il trittico di sentenze della Corte di Giustizia sul sistema concessorio italiano anteriore alla riforma Bersani. I punti al riguardo possono essere così riassunti:

- è ammissibile l'adozione di un sistema concessorio
- gli Stati membri non devono adottare tutti uno stesso sistema
- il sistema concessorio, se comporta limitazioni alla libertà di stabilimento, può essere giustificato solo da esigenze di tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza sociale
- lo Stato italiano non può addurre come giustificazione al proprio sistema concessorio le esigenze sopra menzionate a causa di una concomitante politica espansiva in materia di giochi pubblici e lotterie
- di conseguenza il sistema italiano, combinato con la normativa generale dello Stato, è incompatibile con il sistema comunitario.

#### *3.4 – La sentenza Stanleybet in materia di rinnovo delle concessioni (2007)*

La Corte di Giustizia europea, in data 13 settembre 2007, si trova per la prima volta ad esprimersi su una problematica nuova sollevata da *Stanleybet*<sup>(277)</sup>.

---

<sup>277</sup> Lo Stato italiano infatti aveva previsto, nel bando di gara per le concessioni indetto nel 1999, che tali concessioni avessero una durata di 6 anni, rinnovabili automaticamente per altri 6.

Ne conseguiva che lo Stato italiano escludeva, di fatto, nuove concessioni fino al 2011, salvo un ampliamento dell'offerta in materia (che poi è avvenuto con il decreto Bersani).

*Stanleybet* denuncia questo meccanismo, affermando che per i rinnovi delle concessioni occorresse un nuovo bando ed una nuova gara, aperta anche a coloro che nel 1999 erano stati costretti, a causa della normativa italiana, a non partecipare all'affidamento.

La Corte, con la causa C-260/04, accoglie il ricorso di *Stanleybet*, affermando che i rinnovi senza gara non soddisfano il principio di proporzionalità, eccedendosi quanto necessario per evitare che gli operatori attivi nel settore delle scommesse ippiche siano coinvolti in attività criminose.

Lo Stato italiano viene, quindi, formalmente invitato a conformarsi ai dettami di tale sentenza, predisponendo una gara per il rinnovo delle 329 concessioni ippiche <sup>(278)</sup>.

La Commissione Europea ha infatti inviato una lettera di costituzione in mora, a norma dell'articolo 228 Trattato CE, con la richiesta di conformarsi immediatamente ad una sentenza della Corte di giustizia europea concernente l'assegnazione di concessioni per l'esercizio delle scommesse sulle corse ippiche senza ricorrere a procedure di appalto.

### 3.5 - *La risposta della Commissione Europea ad un'interrogazione parlamentare sul sistema italiano (2008)*

Il decreto Bersani del 2006, come si è già avuto modo di sottolineare, opera un cambiamento del sistema italiano verso una maggiore apertura ad operatori comunitari, in un'ottica di liberalizzazione del settore <sup>(279)</sup>.

---

<sup>278</sup> Secondo J. Whittaker, managing director di *Stanleybet International*, “*La decisione della Commissione mostra la sua determinazione nel voler definitivamente rimuovere l' illegalità nel sistema concessorio italiano e noi non possiamo che esprimere il nostro apprezzamento per tale posizione. Le Autorità Italiane non hanno altra scelta che aprire il mercato delle scommesse sportive alla concorrenza cosa che, al di là delle apparenze, non è avvenuta. Problemi rilevanti permangono e la Commissione ha confermato che è inaccettabile. Mi piace ripetere la mia posizione: non sono contrario ad una regolamentazione del mercato delle scommesse sportive, purché sia fatta in modo da assicurare uno spazio di partecipazione a tutti i giocatori*”.

Per l'intervista completa cfr. <http://www.jamma.it/articolo.asp?id=14759>

<sup>279</sup> Le disposizioni di questo decreto rispondono a molte delle censure poste dalle varie sentenze della Corte di Giustizia sopra esaminate, in particolare ai limiti di accesso alle gare per le concessioni operanti nei confronti degli operatori comunitari.

Si attendeva, quindi, di sapere quale sarebbe stata la posizione della Comunità europea nei confronti delle novità introdotte da Bersani, in particolare ci si aspettava un incoraggiamento della strada intrapresa dall' Italia, soprattutto rispetto alle svolte neo-proibizioniste che si andavano sviluppando negli altri paesi europei <sup>(280)</sup>.

L'occasione per avere un parere della Commissione arriva con un'interrogazione proposta dagli europarlamentari Mario Mauro e Gianni Pittarella in merito alla problematica della fornitura dei servizi transfrontalieri in Italia per la raccolta delle scommesse sportive.

La Commissione risponde nel gennaio 2008, denotando un giudizio ancora negativo sul sistema italiano.

Tale organo, pur essendo al corrente del decreto Bersani e dei cambiamenti da questo introdotti, rileva che *“ciò non sana la situazione per quanto riguarda la fornitura transfrontaliera di servizi di scommesse sportive.*

*Le procedure d'infrazione avviate dalla Commissione a questo proposito restano aperte <sup>(281)</sup>, anche se continua il positivo dibattito tra la Commissione e le autorità italiane” <sup>(282)</sup>.*

---

<sup>280</sup> Nei Paesi Bassi e in Germania, di recente, è stata vietata la gestione e l'organizzazione di scommesse sportive *on-line*.

<sup>281</sup> Ad oggi l' Italia ha in sospeso quattro procedure di infrazione riguardanti le normative sui giochi. In tutti i casi si parla di violazione del diritto comunitario. Nel 1999 la Commissione Europea ha aperto un procedimento relativo all'affidamento del servizio di raccolta e gestione delle scommesse sportive. Nel 2007 è stata emessa una sentenza della Corte di Giustizia Europea. Nel 2003 la Commissione ha avviato una indagine per restrizioni all'esercizio di attività di organizzazione e di raccolta di scommesse sportive inviando al Governo italiano una lettera di messa in mora. Tale procedura fa riferimento alle norme che limitano la raccolta delle scommesse ai soli operatori concessionario dello Stato. Nel 2005 viene avviata una procedura di infrazione per la violazione del diritto comunitario per ostacoli all'importazione in Italia di apparecchi d'intrattenimento. Nel 2006 abbiamo una nuova procedura di infrazione in cui si presume la violazione del trattato comunitario relativamente alla libera circolazione delle merci per il provvedimento che impone l'oscuramento dei siti Internet che offrono servizi di scommesse *on-line* in assenza di autorizzazione.

<sup>282</sup> La Commissione, inoltre, ribadisce come il sistema concessorio italiano sia stato già bocciato dalle sentenze Gambelli e Placanica, in quanto la giustificazione avanzata dall'Italia di tutela dell'ordine sociale non era compatibile con la politica espansiva nel settore del gioco e delle lotterie, ricordando anche la sentenza del

L'intervento della Commissione desta qualche perplessità, in quanto non considera nella maniera più assoluta le novità, decisamente importanti, introdotte nel sistema italiano dal Decreto Bersani <sup>(283)</sup>.

Si resta quindi in attesa di un intervento comunitario che analizzi a fondo il sistema italiano seguente la riforma Bersani, ponendo l'attenzione in particolare sui cambiamenti che hanno permesso l'accesso a tutti gli operatori comunitari (pur se soggetti a verifica dei requisiti disposti da AAMS), in modo da comprendere se tale sistema sia avallato dalla Comunità europea o se ci si debbano aspettare nuove pronunce della Corte di Giustizia sfavorevoli allo Stato italiano, con conseguente obbligo di riformare nuovamente l'intera normativa di settore.

#### **4. La giurisprudenza amministrativa tra l'uropeismo dei Tar e il nazionalismo del Consiglio di Stato**

##### *4.1 – Le prime sentenze dei giudici amministrativi*

Il sistema italiano in materia di scommesse ha da sempre diviso la giurisprudenza italiana e quella comunitaria.

Contrasti vi sono anche tra i giudici italiani, secondo una tendenza che vede le giurisdizioni inferiori pronte a dare alle norme

---

settembre 2007 nella quale veniva dichiarato illegittimo il rinnovo delle concessioni ippiche senza una nuova gara.

<sup>283</sup> L'organo comunitario, pur dichiarando di essere “*al corrente del cosiddetto decreto Bersani*”, in realtà riafferma la propria contrarietà al sistema italiano richiamando le censure sollevate dalla Corte di Giustizia nella sentenza Placanica, senza considerare che le restrizioni imposte agli operatori comunitari per l'accesso alle gare (che configuravano, come si è visto, violazione della libertà di prestazione dei servizi) erano venute meno con la riforma del 2006 e che gli operatori che nel passato si erano rivolti alla Corte per denunciare un trattamento discriminatorio, in base al sistema vigente dal 2006, erano tutti in possesso dei requisiti per l'accesso al bando di gara per l'affidamento delle nuove concessioni, non potendosi più parlare quindi di discriminazione nei loro confronti.

un'ottica europeista, tenendo in debita considerazione i *dicta* della Corte di Giustizia e le norme del Trattato CE, mentre le giurisdizioni superiori sono protese verso una difesa ad oltranza del sistema italiano, spesso attaccato dai giudici europei, in un'ottica di conservazione del diritto che si rivela, spesso, difesa di decisioni politiche più che logico-giuridiche.

Nella giurisprudenza amministrativa sono presenti quei contrasti che abbiamo già ravvisato nei giudici ordinari, con i TAR, pronti ad accogliere le censure pronunciate dai giudici comunitari, puntualmente smentiti dalle sentenze del Consiglio di Stato, le quali hanno sempre difeso ad oltranza il sistema concessorio italiano, affermando la sua compatibilità con i principi espressi dal Trattato CE.

Le prime timide pronunce dei tribunali amministrativi in materia di concessioni si hanno nel 2001.

Il Tar Toscana, con la sentenza n. 62/2001 <sup>(284)</sup> rigetta il ricorso presentato dalla società *Betting Winner* contro un decreto del questore di Grosseto, richiamandosi ai principi espressi dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Zenatti* <sup>(285)</sup>.

---

<sup>284</sup> TAR Toscana, Sezione I, sent. 22 gennaio 2001, n. 62, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>285</sup> La società *Betting Winner* chiede l'annullamento del decreto del questore di Grosseto con il quale viene negato il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di trasmissione dati nel settore dei *bookmakers* e, di conseguenza, la prosecuzione dell'attività già intrapresa. Il ricorrente fa notare come la sua attività abbia ad oggetto eventi sportivi esteri, non ricadenti nella previsione dell'art. 88 Tulps.

I giudici toscani, rigettando il ricorso, richiamano la sentenza *Zenatti* che autorizza misure limitative del mercato per esigenze imperative connesse all'interesse generale, ed a nulla vale obiettare, sempre secondo i giudici comunitari, un'eventuale differenza con i regimi vigenti negli altri Stati membri. Secondo i giudici italiani la normativa nazionale, e nello specifico l'art. 88 Tulps, mira a reprimere i rischi di criminalità e frode, come è stato successivamente confermato dall'articolo 24, comma 27, della legge n. 449/1997 (viene inoltre considerato come sia l'ordinamento italiano, analizzato nella sua complessità, a sfavorire la diffusione e la pratica del gioco d'azzardo, prevedendo anche sanzioni penali).

Una eventuale liberalizzazione, quindi, aprirebbe le porte alla criminalità organizzata, la quale sicuramente approfitterebbe di tale possibilità per legalizzare attività gestite "in nero" da decenni.

A conclusioni sorprendentemente (per i tempi) diverse giungerà, pochi giorni dopo, il TAR Sardegna <sup>(286)</sup>, con la sentenza n. 28/2001 <sup>(287)</sup>. Viene qui, infatti, accolto un ricorso contro un decreto della questura di Cagliari, evidenziando come l'attività di intermediazione abbia sue peculiarità che la rendono non sottoponibile al regime previsto dall'art. 88 Tulps <sup>(288)</sup>.

La posizione rigida espressa dal TAR Toscana era comunque la più frequente tra i tribunali italiani, come dimostra, nello stesso anno,

---

A nulla vale obiettare, infine, come la società svolga una attività di intermediazione per conto di una società estera, in quanto la concreta puntata in denaro si svolge in Italia ed è quindi nel nostro Paese che si perfeziona il rapporto contrattuale tra scommettitore ed intermediario.

<sup>286</sup> TAR Sardegna, sent. 26 gennaio 2001, n. 28, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>287</sup> Tale decisione verrà riformata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1107/2008, che verrà analizzata in questo paragrafo.

<sup>288</sup> Nel caso in esame il Sig. Petrulli aveva stipulato con la società inglese *Stanleybet* un contratto in base al quale veniva autorizzato a raccogliere e trasmettere, per suo conto, i dati relativi alle puntate effettuate su manifestazioni sportive.

La questura di Cagliari, con decreto, vieta al ricorrente la prosecuzione di tale attività di raccolta e trasmissione dei dati relativi alle scommesse.

Il sig. Petrulli impugna il decreto affermando di non svolgere alcuna attività disciplinata dall'art. 88 Tulps, in quanto gli aspetti organizzativi dell'attività fanno capo alla *Stanleybet*, espletandosi quindi, in territorio italiano e da parte sua, un mero servizio, protetto dalla libera prestazione dei servizi sancita dall'art. 49 del Trattato CE.

Il Tar Sardegna, come si è accennato, perviene a decisioni completamente opposte rispetto ai colleghi toscani, pur partendo dallo stesso punto.

Anche qui, infatti, viene richiamata la sentenza Zenatti e tutti i principi da essa sanciti.

Secondo i giudici sardi, però, l'attività di *booking* può essere vietata solo se lo Stato, nel suo complesso, persegue l'obiettivo di limitare l'attività di gioco, mentre nel caso in questione l'Italia indubbiamente consente un numero considerevole di giochi e lotterie, promuovendole in prima persona.

L'attività di intermediazione per conto terzi, aggiunge il Tar, non ricade sotto il regime stabilito dall'art. 88 Tulps, in quanto chi organizza è la società *Stanleybet* nel proprio paese.

I giudici salvano solo l'autorizzazione di polizia, ritenuta necessaria per un controllo dalle infiltrazioni malavitose nel settore, criticando però le difficoltà per ottenerla. In conclusione il Tar Sardegna, con la sentenza n. 28/2001, accoglie il ricorso del sig. Petrulli annullando la sospensiva inflittagli dal Questore di Cagliari.

la sentenza n. 189/2001 <sup>(289)</sup> del TAR Friuli Venezia Giulia, la quale anch'essa richiama la sentenza Zenatti <sup>(290)</sup>

L'orientamento dei TAR non cambia l'anno successivo.

Il TAR Calabria, infatti, con la sentenza n. 2395/2002 <sup>(291)</sup>, respinge un ricorso contro un provvedimento della questura di Cosenza, ritenendo *contra legem* l'attività di raccolta delle giocate svolta in territorio italiano da un operatore comunitario, privo di licenza nel nostro Paese <sup>(292)</sup>.

---

<sup>289</sup> TAR Friuli Venezia Giulia, sent. 23 aprile 2001, n. 189, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>290</sup> Il sig. Morandini impugna di fronte al giudice amministrativo l'ordine di cessazione dell'attività di raccolta e trasmissione dati sulle scommesse sportive, impartitogli dal questore di Trieste.

Il ricorrente sottolinea come egli si limiti a raccogliere e trasmettere dati relativi alle puntate effettuate dai clienti su manifestazioni sportive organizzate dalla società inglese SSP, le cui quote venivano, oltretutto, divulgate ordinariamente in Italia a mezzo della stampa specializzata.

Non si tratterebbe, quindi, di esercizio abusivo di attività di gioco o di scommessa, in quanto l'attività svolta si limiterebbe ad un mero servizio di intermediazione.

Il TAR friulano ritiene il ricorso infondato.

L'attività di raccolta delle puntate, infatti, si svolge in territorio italiano, costituendo a pieno titolo un'attività di gioco o scommessa, ed essendo soggetta *in toto* alla normativa italiana.

Viene qui riconosciuto come taluni TAR, ispirandosi alla sentenza Zenatti, abbiano fatto aperture nel senso di considerare la politica italiana di proliferazione dei giochi incompatibile con le restrizioni causate da un regime concessorio ed autorizzatorio, ma in questo caso il TAR afferma come la proliferazione dei giochi non debba interessare i giudici poiché non vanno disconosciute le differenze tra giochi di mero azzardo e giochi sportivi, dove conta l'abilità. Il ricorso viene quindi respinto.

<sup>291</sup> TAR Calabria, Sezione I, sent. 10 ottobre 2002, n. 2395, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>292</sup> Il TAR Calabria si trova a dover decidere su un ricorso presentato da una società londinese la quale si lamenta del fatto che la questura di Cosenza aveva rifiutato di concedere l'autorizzazione per l'apertura di un centro per la raccolta delle giocate ed il pagamento delle vincite su eventi sportivi esteri, non rientranti sotto l'egida del Coni.

Tale attività, secondo il *bookmaker*, sarebbe assicurata e protetta dai principi del Trattato CE, e non ricaderebbe nelle fattispecie vietate dall'art. 88 Tulpis poiché non si può qui parlare di gioco d'azzardo.

I giudici calabresi, con la sentenza n. 2395/2002, dichiarano il ricorso infondato.

Il questore, infatti, vieta l'autorizzazione prevista dall'art. 88 Tulpis ritenendo che l'attività svolta dall'operatore londinese sia *contra legem*.

Viene ricordato come la Corte di Giustizia abbia affermato che la legislazione italiana non può dirsi di per sé contrastante con il Trattato, pur prevedendo una riserva in favore dello Stato per le attività aventi ad oggetto la gestione di

Nello stesso anno abbiamo la prima pronuncia del Consiglio di Stato in materia <sup>(293)</sup>, avente ad oggetto la sentenza n. 1251/2001 del TAR Campania, nella quale viene confermato l'orientamento giurisprudenziale dominante presso le giurisdizioni di primo grado <sup>(294)</sup>.

E' interessante notare come per un caso analogo a quello appena esaminato il Tar Liguria, Sezione II, con la sentenza n. 319/2003 <sup>(295)</sup> accoglierà le censure dei ricorrenti contro un decreto del Questore di Genova che vietava la prosecuzione dell'attività di un centro di trasmissione dati <sup>(296)</sup>.

---

scommesse sportive, in quanto la *ratio* è quella della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza sociale, ragioni più che sufficienti per il mantenimento di un regime non liberalizzato ai sensi degli artt. 45 e 46 del Trattato CE. Non viene travalicato quindi, proprio per l'importanza dei motivi addotti, il limite della ragionevolezza, stesso discorso può dirsi per quello della proporzionalità.

<sup>293</sup> Consiglio di Stato, Sezione VI, sent. 28 maggio 2002, n. 4095, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>294</sup> Il TAR Campania aveva respinto l'istanza della Camdue sul provvedimento con il quale il questore di Salerno aveva ordinato la cessazione delle attività, svolte dalla Atlas Euro Sport, di raccolta delle scommesse, ritenendo che la normativa italiana non fosse in contrasto con i principi sanciti dal Trattato CE.

Il supremo collegio amministrativo conferma l'orientamento espresso dai giudici di primo grado, affermando come l'attività di intermediazione tra scommettitori italiani e *bookmakers* esteri sia uno dei tratti essenziali dell'attività di scommessa intesa in senso lato, ed è indubbio che si svolga, nel caso in esame, nello Stato italiano, non essendo rilevante il luogo dove venga tenuta la competizione sportiva oggetto della scommessa (questa decisione può, *latu sensu*, riferirsi a tutte le controversie già esaminate e frequenti in quegli anni, dove si discuteva delle attività di intermediazione più che della presenza diretta di *bookmakers* esteri sul territorio italiano.)

La libertà di iniziativa economica, inoltre, non viene compressa perché tale normativa è giustificata da obiettivi di politica sociale.

La sezione IV del Consiglio di Stato dunque, con la sentenza n. 4095/2002, confermata la decisione del TAR ritenendo le censure infondate.

<sup>295</sup> TAR Liguria, sent. 14 marzo 2003, n. 319, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>296</sup> I giudici liguri sanciscono che in questi casi non si ravvisa l'esercizio di un'attività di gestione di scommesse, ma solo un'intermediazione per conto terzi, svolgendosi tra l'altro con riguardo ad eventi sportivi non rientranti nella riserva attribuita al Coni. Viene inoltre accennato un principio che di lì a poco sarebbe stato ribadito dai giudici comunitari con la sentenza Gambelli, ossia che l'eventuale limitazione alle libertà sancite dal Trattato CE è ammissibile solo se c'è realmente



#### 4.2 – L'apertura dei Tar ai principi sanciti dalla sentenza Gambelli e l'immediato blocco del Consiglio di Stato

La sentenza Gambelli, più volte richiamata, segna la prima grande spaccatura tra le giurisdizioni amministrative italiane <sup>(297)</sup>.

Mentre, da un lato, i Tribunali amministrativi regionali si dimostreranno particolarmente inclini a recepire i dettami dei giudici comunitari, il Consiglio di Stato resterà “ancorato” sulle proprie posizioni e convinzioni, mantenendo una linea uniforme iniziata con la sentenza n. 4905/2002.

La prima importante sentenza post-Gambelli è la n. 661/2005 <sup>(298)</sup> del TAR Abruzzo, sezione L' Aquila, nella quale viene accolto il ricorso di *Stanleybet* contro un provvedimento della questura dell'Aquila, richiamando per la prima volta i principi espressi dalla Corte di Giustizia nella sentenza Gambelli <sup>(299)</sup>.

---

l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di gioco, cosa che in Italia non avviene.

<sup>297</sup> Questa spaccatura, come si è visto nel precedente capitolo, si è verificata anche nelle giurisdizioni di merito. Da un lato molti tribunali del riesame hanno disapplicato l'art. 88 e l'art. 4 della legge n. 401/1989, oltre all'art. 37 della legge n. 388/2000, proprio in virtù dei principi sanciti dai giudici comunitari nella sentenza Gambelli (Tribunali di Napoli, Santa Maria Capua Vetere, Pistoia, Campobasso, Pisa, Pescara, Chieti, Lamezia Terme, Reggio Calabria, Avellino); dall'altro le Sezioni Unite hanno confermato, con la sentenza n. 23273/2004, la validità delle norme sopra indicate e, più in generale, del sistema concessorio italiano, non curandosi delle doglianze espresse dalla sentenza dei giudici europei.

<sup>298</sup> TAR Abruzzo, Sezione L' Aquila, sent. 30 luglio 2005, n. 661, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>299</sup> Nel caso in esame i ricorrenti avevano stipulato con *Stanleybet* un contratto per svolgere l'attività di intermediazione su scommesse gestite dall'operatore inglese oltremarina.

La Questura ordina l'immediata cessazione dell'attività per mancanza dei requisiti previsti dall'art. 88 Tulps (ossia la mancanza della concessione o dell'autorizzazione).

I ricorrenti invocano, a sostegno della loro posizione, il principio della libertà di stabilimento e l'effetto diretto di tale normativa, lamentando l'ingiustificato monopolio statale nel settore.

Vengono richiamate le sentenze Schindler, Laara, Zenatti e, per la prima volta, Gambelli, emanate dalla Corte di Giustizia nel corso degli anni, sottolineando come

L'impostazione intrapresa dal TAR Abruzzo nella sentenza sopra riportata verrà confermata *in toto*, nella sentenza "gemella" n. 867/2005<sup>(300)</sup>, nella quale lo stesso TAR si limita a confermare quanto sancito poco prima dato che la causa si concreta in un analogo ricorso, proposto da un altro operatore del settore, avverso un atto di identico contenuto.

La questione arriva di fronte al Consiglio di Stato, il quale conferma la propria avversione all' europeismo portato avanti dai vari TAR, mantenendo, con la sentenza n. 5644/2006<sup>(301)</sup>, una posizione di stampo conservatore<sup>(302)</sup>.

---

quest'ultima abbia riguardato esplicitamente l'attività in Italia della *Stanleybet* affermando che l'attività di protezione del nostro Stato, per giustificare le restrizioni imposte dal sistema concessorio italiano, deve essere coerente con la politica in materia di giochi.

Il TAR riconosce come, nella sentenza Gambelli, il giudice comunitario sia stato molto chiaro.

L'attività svolta dal centro di trasmissione dati dei ricorrenti è diversa da quella svolta dai concessionari, sia per gli eventi sportivi oggetto delle scommesse, sia perché il rischio d'impresa nel primo caso grava sulla *Stanleybet* e non sull'intermediario italiano.

In base alla sentenza Gambelli deve escludersi che considerazioni di ordine fiscale possano giustificare l'oramai acclarata e indubitabile contrarietà della normativa italiana alle libertà sancite dal Trattato CE, stesso discorso deve farsi per le esigenze di ordine pubblico e sociale, vista la politica italiana nel settore dei giochi, considerata dai giudici comunitari in contraddizione con l'obiettivo dichiarato di prevenire la diffusione delle scommesse.

Il sistema sancito dall'articolo 88 Tulp, che prevede la necessità della licenza di polizia da riconoscere a chi abbia una concessione, configura un sistema chiuso, in contrasto con il Trattato CE, che ha come risultato quello di impedire che si svolgano scommesse in base ad una concessione rilasciata da un altro Stato membro, situazione ancor più ingiustificata nei casi, come quello in esame, dove tali scommesse abbiano per oggetto eventi sportivi esteri, non soggetti all'esclusiva Coni.

Per tutti questi motivi il sistema italiano non rispetta il parametro della proporzionalità con l'obiettivo dichiarato dallo Stato italiano di tutelare l'ordine sociale, proprio come avevano da poco affermato i giudici di Lussemburgo.

<sup>300</sup> TAR Abruzzo, Sezione L'Aquila, sentenza 20 ottobre 2005, n. 867, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>301</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 14 luglio 2006, n. 5644, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>302</sup> I giudici riformano la seconda delle sentenze emanate dal TAR Abruzzo, ribadendo come la normativa nazionale in materia di scommesse non si ponga in contrasto con i principi sanciti dal diritto comunitario.

A conclusioni analoghe si era già pervenuti nel 2005 con la sentenza n. 5898/2005 <sup>(303)</sup>, nella quale il Consiglio di Stato afferma che l'attività di intermediazione nella raccolta di scommesse consiste in una prestazione di servizi, ma derogabile dagli Stati per esigenze superiori, basando il proprio ragionamento sulla sentenza Gambelli <sup>(304)</sup>.

---

L'obiettivo del legislatore italiano, secondo il supremo collegio amministrativo, non è quello di contenere la domanda di gioco (obiettivo che, come abbiamo visto, non può essere invocato a causa della concomitante politica espansiva di lotterie e giochi pubblici), bensì quello di prevenire ogni degenerazione criminale. Il sistema di accesso alle concessioni non può dirsi in sé discriminatorio, in quanto non distingue tra società italiane e società straniere, non creando quindi disparità in ordine alla nazionalità.

Il Consiglio di Stato rimanda a valutazioni di tipo politico affermando che i giudici non possono sostituirsi al legislatore nell'individuazione delle modalità operative che garantiscano al meglio la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, commisurandola al perseguimento di altri interessi di rilievo pubblicistico.

In conclusione il Consiglio di Stato accoglie l'appello riformando la sentenza del TAR Abruzzo, riconoscendo per l'ennesima volta come risultino rispettati, dalla normativa italiana, i criteri di adeguatezza e proporzionalità richiamati dalla Corte di Giustizia.

<sup>303</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 14 giugno 2005, n. 5898, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>304</sup> Il Consiglio di Stato si era trovato a doversi esprimere su due ricorsi nei quali venivano impugnati due provvedimenti del questore di Roma, il quale con il primo aveva fatto cessare la raccolta di scommesse su eventi sportivi esteri (non sottoposti quindi ad esclusiva Coni), mentre con il secondo aveva negato al ricorrente l'autorizzazione a svolgere la medesima attività prevista dall'art. 88 Tulp. Il TAR del Lazio aveva dichiarato improcedibile il primo ricorso, mentre aveva accolto il secondo.

Il Consiglio di Stato accoglie l'appello. Secondo i giudici la sentenza Gambelli afferma che l'attività di intermediazione nella raccolta di scommesse costituisce prestazione di servizi.

Questa libertà, pur essendo sancita dall'articolo 49 del Trattato CE, può essere ristretta riducendo le opportunità di gioco, in questi casi spetterà al giudice nazionale valutare la proporzionalità della normativa italiana agli obiettivi perseguiti e se vi sia adeguata tutela del consumatore.

Per sostenere la posizione in difesa della normativa italiana vengono citate le Sezioni Unite della Cassazione che, nel 2004, avevano ritenuto legittimo l'intero sistema nazionale. Il Consiglio di Stato non difende il sistema italiano per motivi fiscali, essendo esclusa la portata giustificativa di tali esigenze, ma basa la sua decisione su esigenze sociali di prevenzione dell'attività criminale, come era già stato affermato da abbondante giurisprudenza sia della Cassazione che dello stesso Consiglio di Stato.

#### *4.3 – L'attuale situazione giurisprudenziale e le nuove problematiche in divenire*

La posizione del Consiglio di Stato, immutata nel corso degli anni, si può dire oramai cristallizzata, come confermato dai recenti interventi in materia.

Nel 2007 arriva di fronte ai giudici di Palazzo Spada il ricorso avverso la sentenza n. 28/2001 del Tar Sardegna, analizzata in precedenza, la quale segnava una prima critica dei giudici amministrativi verso il sistema concessorio italiano, anticipando alcuni punti di criticità espressi, in seguito, dai giudici comunitari.

Il Consiglio di Stato, ancora una volta, riforma la sentenza emessa dai giudici sardi <sup>(305)</sup>, con la sentenza n. 1108/2008 <sup>(306)</sup>.

A questo punto va fatta una doverosa constatazione: il sistema italiano, così come analizzato in queste sentenze, ha avuto un deciso cambiamento con il decreto Bersani del 2006.

Molte delle doglianze lamentate dai ricorrenti, i quali non riuscivano ad accedere al mercato vedendosi negata l'autorizzazione, sono state superate dalle modifiche dell'ultimo triennio, che hanno

---

<sup>305</sup> Vengono richiamate le precedenti statuizioni del Supremo Collegio, affermando che la normativa italiana in materia di scommesse non si pone in contrasto con il diritto comunitario, né lede diritti costituzionalmente garantiti.

La politica espansiva delle scommesse autorizzate e dei giochi, attuata dallo Stato italiano, è coerente e compatibile con i principi espressi dagli artt. 46 e 55 del Trattato CE.

Secondo il Consiglio di Stato non vi è alcun dubbio sull'adeguatezza e proporzionalità del sistema così articolato, basato sulla riserva pubblica e sulla possibilità di concessione ad altri soggetti.

Viene inoltre ribadito come, nelle controversie su questa materia, non occorra esperire il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, dovendosi esclusivamente verificare l'adeguatezza e la proporzionalità della normativa italiana nei confronti dell'obiettivo perseguito, compito che i giudici europei hanno demandato al giudice nazionale.

<sup>306</sup> Consiglio di Stato, Sezione VI, sent. 18 marzo 2008, n. 1108, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

consentito alle società straniere <sup>(307)</sup> (se in possesso dei requisiti sanciti da AAMS) di accedere alle gare per l'assegnazione delle concessioni necessarie per operare in territorio italiano, ponendo fine ad un blocco che, seppur difeso dal Consiglio di Stato, lasciava forti perplessità.

Si attende una decisione dei Giudici Amministrativi sul sistema così come modificato dal decreto Bersani, anche se la situazione probabilmente cambierà di poco, visto che il Consiglio di Stato a maggior ragione difenderà il sistema italiano visto che molte delle doglianze espresse negli anni non hanno più modo di essere sostenute.

Fino ad ora gli interventi dei giudici di primo grado hanno riguardato solo piccoli aspetti del decreto Bersani <sup>(308)</sup>, aumentando quindi l'attesa per sapere se i tribunali amministrativi regionali manterranno la loro posizione, spesso critica verso il sistema italiano, o resteranno soddisfatti dalle modifiche occorse negli ultimi anni.

Le problematiche più scottanti, a livello di giurisdizioni amministrative, si stanno focalizzando su altri aspetti.

Uno degli aspetti che ha dato più lavoro ai giudici nel 2008 è stato sicuramente quello dell'oscuramento dei siti web che permettono di effettuare scommesse, operato ai sensi di un decreto dell' AAMS

---

<sup>307</sup> E' facile notare in queste sentenze come i ricorrenti siano praticamente sempre legati a società inglesi regolarmente operanti nel loro paese che, dopo il decreto Bersani, presentano i requisiti per partecipare alle gare per le concessioni.

<sup>308</sup> Il TAR Emilia Romagna, con la sentenza 24 gennaio 2008, n. 198, dichiara legittima la previsione di distanze minime tra le sale giochi, risultando queste equiparabili alle attività commerciali e come tali rientranti nel processo di liberalizzazione attuato attraverso il decreto legge n. 223/2006.

Il 13 maggio 2008 il TAR Lazio, con una sentenza non ancora depositata, ha bocciato parte del decreto Bersani perché non sono previste distanze minime tra le sale giochi.

Secondo i giudici del TAR l'art. 38 del DL 223/2006, in quanto norma primaria suscettibile di attuazione a mezzo di regolamenti, non può essere immediatamente invocato per contestare la legittimità delle autorizzazioni all'apertura di nuove sale giochi.

Per un approfondimento di tale sentenza:

<http://www.jamma.it/articolo.asp?id=15196> .

nei confronti dei siti internet gestiti dagli operatori del settore sforniti di licenza per offrire tale servizio nel mercato italiano <sup>(309)</sup>.

Il Consiglio di Stato, esprimendosi sull'argomento <sup>(310)</sup>, ha comunque rimarcato per l'ennesima volta la legittimità del monopolio, non contestato dalla sentenze Gambelli e Placanica, il quale va giustificato non dalla volontà di scoraggiare la propensione della collettività al gioco, ma da motivi di ordine pubblico e sicurezza.

## **5. La disciplina tributaria delle scommesse**

L'ordinamento tributario non resta estraneo al mondo delle scommesse, in quanto la presenza di atti a contenuto patrimoniale consente di qualificare diverse fattispecie come idonee alla contribuzione fiscale. Sul punto vi sono tre vie alternative:

1. costruire un monopolio fiscale
2. tassare le vincite
3. tassare l'atto di gioco

La legge n. 973/1939 riserva allo Stato la gestione dei giochi, con determinazione del prelievo sulle vincite per quanto riguarda lotto e lotterie.

Per i concorsi a pronostici esercitati dallo Stato l'art. 19, comma 8, della legge n. 449/1997 prevede un'imposta sostitutiva del 20% sui premi.

Diverso è il regime per i concorsi a pronostici aventi ad oggetto competizioni sportive, che fino al 2002 erano sotto la gestione del Coni, sui quali lo Stato percepisce un provento determinato in ragione del volume totale delle giocate, che riduce il montepremi messo a

---

<sup>309</sup> Tale problematica verrà analizzata nel capitolo successivo.

<sup>310</sup> Con una sentenza emanata il 7 luglio 2008, non ancora pubblicata. Per un approfondimento si veda <http://www.jamma.it/articolo.asp?id=15906>

disposizione del giocatore, senza nessuna tassazione della vincita finale essendo questa già avvenuta “a monte”.

Per quanto concerne le scommesse sportive a quota fissa, introdotte nel 1998, in Italia abbiamo una “tassa di prelievo erariale unico”, meglio nota come PREU<sup>(311)</sup>.

Il soggetto passivo d’imposta è, formalmente, il concessionario<sup>(312)</sup>, denotando i tratti tipici della prestazione in favore del monopolista Stato per lo svolgimento del gioco.

La prestazione patrimoniale imposta da AAMS ai concessionari trova la sua origine in un atto autoritativo dello Stato, vigendo una riserva di legge di cui all’ articolo 23 della Costituzione, in base alla quale l’istituzione e gli aspetti qualificanti della disciplina di ogni forma di prelievo fiscale sui giochi e sulle scommesse devono essere contenuti in un atto avente forza di legge.

La disciplina attuale presenta notevoli problemi.

*In primis* si deve ritenere come sia escluso da tassazione il volume di gioco sviluppato *on-line* dai vari siti esteri che propongono scommesse o lotterie, che, anche per tale motivo, sono stati oscurati da AAMS<sup>(313)</sup>.

---

<sup>311</sup> L’imposta sui redditi non si applica alle vincite perché la tassazione, come accennato, viene effettuata a monte (essendo tassato il montepremi o il concessionario), le somme giocate inoltre sono esenti da IVA, per il legislatore l’applicazione di questa imposta appesantirebbe eccessivamente l’esercizio del gioco e della scommessa (è un giudizio sull’efficienza tributaria).

<sup>312</sup> La storia dell’aliquota sulle scommesse sportive in Italia è assai turbolenta. Nel 1998 le scommesse a quota fissa partono, con gestione da parte di SNAI, con una tassazione pari al 20% del volume delle giocate, una cifra superiore di oltre il quadruplo la media europea. Progressivamente tale imposta viene diminuita fino ad arrivare, dal 1 gennaio 2008, ad un’aliquota pari al 3% sulle scommesse fino a sette eventi, e al 6,66% sulle scommesse con più di sette eventi. Questa aliquota, seppur diminuita, è ancora superiore alla media europea, che va dal 2 al 4% indipendentemente dal numero di eventi sui quali verte la scommessa. Altra importantissima differenza riguarda la base imponibile: se all’estero la tassa è commisurata sui guadagni dei *bookmakers*, in Italia si tassa il volume delle giocate, rendendo il nostro regime ancora più gravoso.

<sup>313</sup> Fortunatamente tale problematica è in via di risoluzione in quanto la predisposizione di apposite licenze per l’ *on-line* attuata dal decreto Bersani sta

Inoltre la disciplina, intesa nel suo complesso, è da considerarsi frammentaria e confusionaria, essendo frutto principalmente di leggi, circolari o decreti amministrativi non collegati tra loro, disciplinanti ognuno un micro-settore<sup>(314)</sup>.

Gli addetti ai lavori concordano sulla necessità di un testo unico su cui fare riferimento, aggiungendo la necessità di semplificare ed equilibrare il trattamento fiscale.

Le maggiori problematiche, al momento, riguardano le vicissitudini sul pagamento del PREU per quanto riguarda le cd. “*new slot*”, ossia le nuove macchinette da intrattenimento e gioco.

Al riguardo la finanziaria 2007 ha stabilito che il PREU è assolto dai soggetti passivi di imposta mediante versamenti periodici relativi a singoli periodi contabili e mediante un versamento annuale a saldo.

Le fonti per la definizione delle specifiche modalità di prelievo sono specifici provvedimenti di AAMS, che al riguardo ha pubblicato due decreti, nell’aprile 2007<sup>(315)</sup> e nell’aprile 2008<sup>(316)</sup>, dove viene stabilito che lo Stato ha il 13,5% dell’ammontare del giocato<sup>(317)</sup>.

---

convincendo molti operatori stranieri ad acquistare una di queste licenze, predisponendo un sito internet italiano con conseguente pagamento delle tasse sulle giocate all’Erario.

<sup>314</sup> La dottrina ha avanzato l’ipotesi di adottare un Codice dei giochi e delle scommesse, il quale potrebbe poi confluire nel complessivo Codice tributario. Gli addetti ai lavori concordano sulla necessità di un testo unico su cui fare riferimento, aggiungendo la necessità di semplificare ed equilibrare il trattamento fiscale.

Sul punto cfr. P. BORIA, *La disciplina tributaria dei giochi e delle scommesse*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007, p. 61.

<sup>315</sup> Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, n. 99 del 30 aprile 2007.

<sup>316</sup> Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, n. 93 del 19 aprile 2008.

<sup>317</sup> Precedentemente era previsto, nel caso in cui non fosse possibile collegare la *slot* al sistema telematico gestito da Sogei, un costo forfettario di 210 euro per ogni macchinetta. Tale costo si è rivelato subito molto più conveniente dell’aliquota del 13,5% sul giocato, portando molti rivenditori a scollegare volutamente le *slot* dal sistema adducendo motivazioni tecniche, difficilmente comprovabili. Al fine di prevenire questi abusi il PREU a *forfait* non è più applicabile dal 19 dicembre 2007.



Una seria problematica si è verificata per il fatto che l'attività di raccolta delle giocate sulle *new slot* viene esercitata generalmente mediante terzi incaricati <sup>(318)</sup>.

Questi soggetti, infatti, devono a loro volta conferire ai titolari della concessione il PREU corrispondente al volume del loro giocato, che i concessionari poi verseranno alle casse dell'erario. Il problema si pone per il fatto che, spesso, i terzi incaricati ritardano il pagamento del PREU loro spettante, determinando, di conseguenza, un ritardo nel pagamento dei concessionari. In seguito a tali ritardi dei concessionari l' AAMS, non curante del fatto che tutto dipenda dai terzi incaricati, ha sanzionato i titolari delle concessioni con penali molto elevate <sup>(319)</sup>.

---

<sup>318</sup> I terzi incaricati sono gli operatori che, titolari di un contratto con il concessionario, relativamente ad apparecchi di intrattenimento, svolgono l'attività di gestione dei giochi svolti con detti apparecchi.

<sup>319</sup> La vicenda ha destato molto scalpore in quanto AAMS aveva multato i soggetti concessionari con penali dell'ammontare totale di 90 miliardi di euro. I singoli concessionari si sono trovati di fronte a sanzioni a dir poco elevate, che avrebbero di fatto rischiato di porre fine alla loro attività (nello specifico il record era stato toccato da Atlantis con 31 miliardi. Seguono: Cogetech (9,4 miliardi), Snai (8,1 miliardi), Lottomatica (7,7 miliardi), Cirsa (7 miliardi di euro), Hbg (7 miliardi), Codere (6,8 miliardi), Sisal (4,5 miliardi), Gmatica (3,1 miliardi) e Gamenet (2,9 miliardi)).

I concessionari quindi impugnano di fronte al TAR il provvedimento dell'AAMS chiedendo l'annullamento delle penali irrogate.

I TAR, con vari provvedimenti, annullano le penali irrogate nei confronti dei concessionari, poiché l'Amministrazione non aveva dato previo riscontro delle segnalazioni delle difficoltà da essi lamentate.

Si veda TAR Lazio, Sezione II, sent. 23 gennaio 2008, n. 2726 (caso *Codere*).

Il Tribunale rileva inoltre un difetto di proporzionalità nell'irrogazione delle penali, *“sia perché l'Amministrazione intimata ne ha fatto un mero cumulo con decorrenza della scadenza dei vari termini di riferimento senza verificarne la coerenza con l'equilibrio del sinallagma nella prestazione del servizio, sia perché la contestazione degli addebiti, oltre che generica e non riferita a specifici episodi, in realtà replica quanto già contestato al dante causa della ricorrente con un atto precedente”*.

Viene rivelata inoltre la contraddittorietà del provvedimento impugnato poiché *“contemporaneamente, chiede, in modo sproporzionato rispetto alla vicenda in contestazione, il pagamento dell'intera somma a titolo di tutte le penali possibili prima di valutarne addirittura lo stesso an debeatur e tuttavia contesta inadempimenti, in capo alla ricorrente, senza averne istruito con esattezza il contenuto, donde la genericità sia della richiesta, sia della stessa contestazione degli addebiti”*.

Per un approfondimento in materia <http://www.jamma.it/articolo.asp?id=14932>.

L' AAMS, in seguito, tenterà di porre rimedio a tale situazione, responsabilizzando i terzi incaricati. L'art. 2 del decreto pubblicato in data 6 Agosto 2007 <sup>(320)</sup> sancisce, infatti, che i terzi incaricati sono solidalmente responsabili <sup>(321)</sup> per il versamento del PREU dovuto, con riferimento alle somme giocate che i suddetti terzi hanno raccolto sulla base dei contratti stipulati con i concessionari, nonché dei relativi interessi e sanzioni <sup>(322)</sup>.

## 6. Le scommesse sportive in Europa e nel mondo

### 6.1 – Panoramica sulla situazione europea

Nell' Unione Europea manca una normativa unitaria ed organica in materia di giochi e scommesse.

Un primo tentativo in tal senso si è verificato nel 2000, con una iniziativa del Parlamento europeo volta alla creazione di un sistema

---

Recentemente si sta avanzando l'ipotesi di un "maxi-condono" che priverebbe lo Stato quasi interamente dei 90 miliardi di euro richiesti. Tale ipotesi è stata fortemente criticata da alcune forze politiche e movimenti di pensiero.

Si veda sul punto l'articolo di M.MENDUNI, *Slot, colpo di spugna da 90 miliardi*, consultabile su:

[http://ilsecoloxix.ilsole24ore.com/italia\\_e\\_mondo/view.php?DIR=/italia\\_e\\_mondo/documenti/2008/05/14/&CODE=ccc79780-2185-11dd-be0a-0003badbebe4](http://ilsecoloxix.ilsole24ore.com/italia_e_mondo/view.php?DIR=/italia_e_mondo/documenti/2008/05/14/&CODE=ccc79780-2185-11dd-be0a-0003badbebe4).

<sup>320</sup> Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, n. 194 del 22 agosto 2007.

<sup>321</sup> Non sono mancate posizioni critiche a tale norma. Ad esempio il prof. CLAUDIO PREZIOSI dichiara come, a suo dire, "la responsabilità solidale fra concessionari e terzi raccoglitori costituisca un abuso di diritto perché ribalta sul raccoglitore le responsabilità del concessionario (...). Il terzo incaricato viene chiamato in causa per un debito che non è suo ma del concessionario (...), saltando del tutto la fase degli accertamenti. Mi pare evidente l'illegittimità di questa norma e che essa vada impugnata in tutte le occasioni possibili".

Per il testo integrale si veda <http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=13161>.

<sup>322</sup> I concessionari restano tuttora in difficoltà nel versare le cifre da loro dovute. Per intervenire in loro soccorso il deputato del PDL Amedeo La Boccetta, ha proposto di rateizzare il PREU arretrato per evitare le conseguenti sanzioni tributarie. Una proposta sicuramente sensata che eviterebbe di aumentare le difficoltà degli operatori del settore, spesso causate, come abbiamo visto, da una non limpida disciplina dell' AAMS e da una carenza di un testo unico al riguardo, del quale si sente il bisogno.

unico europeo nel campo dei giochi e delle scommesse.; in seguito si ha, nel 2004, un'iniziativa analoga, ma entrambe producono un esito negativo. Le ragioni sono presto dette: gli Stati membri sono sempre stati restii nel perdere la propria influenza su un settore che, oggi più di ieri e meno di domani, procura loro una fetta di utili non indifferente.

Al momento attuale, quindi, la situazione all'interno dell'Unione è decisamente frammentaria, coesistendo all'interno dei 27 Stati membri profonde differenze strutturali, ideologiche e storiche in tale materia<sup>(323)</sup>.

I sistemi europei possono essere raggruppati in quattro categorie:

1. Stati protezionisti, i quali intendono mantenere i propri monopoli in materia di lotterie e scommesse, osteggiando ogni tentativo di introdurre un regime concorrenziale ed incuranti delle sollecitazioni dell'Europa<sup>(324)</sup>;
2. Stati che si stanno aprendo ad un regime di tolleranza ampliando il mercato al fine di non avere un monopolio, ma che di fatto risentono ancora di logiche monopolistiche sia a livello economico che giuridico<sup>(325)</sup>;
3. Stati che si possono definire, chi più chi meno, liberali, i quali hanno creato delle licenze e/o delle concessioni per l'apertura di punti di raccolta scommesse o per l'esercizio delle scommesse *on-line*, dando vita ad una politica di tolleranza<sup>(326)</sup>;

---

<sup>323</sup> Un'armonizzazione a livello europeo è molto lontana, per i motivi fiscali appena enunciati e per diversità di vedute sui rischi provocati dal gioco.

<sup>324</sup> Fino a pochissimi anni fa questa categoria annoverava al suo interno la maggioranza degli Stati membri; oggi vi possono essere incluse Portogallo, Danimarca, Olanda e Grecia.

<sup>325</sup> Rientrano in questa categoria: Francia, Austria e Svezia.

<sup>326</sup> In questa categoria vanno inserite *in primis* il Regno Unito, ma anche Malta, Belgio e, di recente, Italia (Non può negarsi come il decreto Bersani abbia fatto

4. Stati che ancora non si sono schierati apertamente né da una parte né dall'altra <sup>(327)</sup>

Non va dimenticata l'opera della Corte di Giustizia nel senso di uniformare i vari Stati ai principi sanciti dal Trattato CE, creando un diritto vivente atto alla creazione di un sistema omogeneo di scommesse a livello europeo.

La realtà dei fatti, purtroppo, ci parla spesso di un mancato rispetto di queste statuizioni da parte dei giudici nazionali, lasciando il sistema tuttora frammentario.

Di seguito verranno analizzate le situazioni nei vari Stati, per analizzarne pregi e difetti.

#### 6.2 – Francia

Il sistema francese si avvia verso una parziale liberalizzazione del settore, la quale potrebbe far venire meno il monopolio detenuto da sempre dalla PMU (per l'ippica) e dalla Française des Jeux (scommesse sportive e lotto).

La Française des Jeux organizza e gestisce il lotto e le scommesse sportive in Francia in regime di monopolio, è una via di mezzo, usando paragoni a noi familiari, tra Snai (ante-Bersani) e AAMS. E' una società quasi interamente partecipata dallo Stato <sup>(328)</sup>.

---

venire meno, almeno sulla carta, il monopolio della Snai, che comunque mantiene ancora una fetta di mercato superiore al 40%) e Spagna.

<sup>327</sup> L'esempio più lampante è sicuramente quello della Germania, dove i Länder continuano a resistere all'invasione dei giudici interni e comunitari, mentre i tribunali sono favorevoli al rispetto dei principi di libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento sanciti dal Trattato CE.

<sup>328</sup> Precisamente lo Stato francese detiene il 72% delle quote, mentre il 20% è detenuto da azionisti storici (tra cui l'associazione vittime della prima guerra mondiale), il 3% da *stakeholders* e il 5% dai dipendenti. C'è un progetto di quotazione in borsa entro il 2009 vista l'apertura del settore delle scommesse *on-line*.

Il sistema delle scommesse sportive gestite in punti fisici resta assolutamente monopolistico, essendo interamente gestito dalla Française des Jeux.

Singolare invece è la scelta del legislatore francese, il quale ha deciso di avviare l'apertura del sistema delle scommesse sportive *on-line*, il quale evidentemente ha margini di crescita e richieste di apertura maggiori rispetto ai punti vendita <sup>(329)</sup>.

La transizione francese verso un mercato concorrenziale è stata spinta da interventi esterni.

La Francia ha già ricevuto un avvertimento dalla Commissione europea per la sua politica in materia di giochi. Secondo Bruxelles le restrizioni nel mercato delle scommesse non sono compatibili con le normative correnti dell'Unione Europea, venendo sottolineato come le misure attuate per limitare il libero mercato nei servizi di scommesse sportive non siano risultate necessarie, proporzionate e non-discriminatorie.

I giudici francesi si sono mostrati sensibili alle posizioni comunitarie. Il 18 gennaio 2008 la Suprema Corte di Versailles ha richiesto maggiori informazioni per verificare se la normativa francese sul *gambling* fosse compatibile con le sentenze Gambelli e Placanica <sup>(330)</sup>.

---

<sup>329</sup> In base al progetto di legge sopra menzionato verrebbe consentito l'accesso controllato e regolamentato al mercato dell' *on-line* da parte degli operatori privati francesi ed esteri, sia per le scommesse sportive che per i casinò, venendo il tutto gestito dalla neonata agenzia di regolamentazione responsabile del monitoraggio e del rilascio delle licenze a chi chieda di gestire scommesse *on-line* legali. I server degli operatori dovranno essere accessibili a questa agenzia al fine di agevolare l'attività di controllo (la stessa apertura verrà fatta per il poker *on-line*).

Questa liberalizzazione è stata incentivata soprattutto da Partouche, operatore francese che attualmente si occupa della gestione di casinò, ma vede molto interessate anche società di altri Stati europei quali BWin e Unibet.

<sup>330</sup> Il quesito era stato promosso da D. Dewyn, ex capo di Unibet, il quale era stato accusato di "lotteria illecita organizzata" e "scommesse clandestine su corse dei cavalli".

La Francia sta ponendo fine, quindi, ad un sistema molto chiuso e monopolistico, il quale, essendo accompagnato da sanzioni penali, ha creato situazioni a rischio di incidente diplomatico, che hanno portato il governo ad analizzare la necessità di rivedere tale sistema <sup>(331)</sup>.

### 6.3 – Regno Unito

La situazione delle scommesse sportive nel Regno Unito è diametralmente opposta a quella francese, essendo, quello britannico, il sistema senza dubbio più aperto in Europa, frutto di una lunga tradizione di scommesse e concorrenza.

La materia del gioco è regolata da un testo unico e completo, fatto più unico che raro nel mondo, il *Gambling Act* del 2005 <sup>(332)</sup>, entrato in vigore dal 1 gennaio 2007. L'intero sistema poggia su tre obiettivi:

- prevenire che il gioco diventi fonte di criminalità o disordini;
- assicurare una piena concorrenza;
- proteggere i minori e le altre persone vulnerabili dai rischi del gioco.

Viene regolata ogni tipo di attività connessa al gioco, compreso il gioco *on-line*.

---

<sup>331</sup> Famosa è la vicenda intercorsa nell'ottobre 2007, quando l'amministratore delegato di Unibet, Petter Nylander, è stato arrestato per gioco d'azzardo illegale, pur essendo la sua società in regola con le leggi comunitarie. Tale vicenda ha provocato un forte imbarazzo presso il Governo francese, il quale ha ordinato a PMU e FDJ di ritirare le loro denunce nei confronti di Unibet. Altro caso ai limiti si è verificato nel Maggio 2008 quando Unibet ed Export hanno ricevuto ingenti multe per aver accettato puntate sul Roland Garros di tennis.

<sup>332</sup> 7th April 2005, chapter 19.

La grande particolarità del sistema britannico sta nel fatto che l'intero sistema non si basa su concessioni ma su semplici licenze <sup>(333)</sup>, essendo quindi un sistema aperto all'accesso, senza bandi di gara o limitazioni numerose, subordinato esclusivamente al rispetto della normativa di settore <sup>(334)</sup>.

Esistono apposite licenze diversificate in base al mercato dove si vuole operare: punti vendita, *on-line*, tv interattiva, telefonia mobile, ecc.

La pubblicità dei siti di scommesse è consentita, ma per farla occorre avere gli stabilimenti in un paese inserito, dalla *Gambling Commission*, nella cd. *white list*.

Il mercato britannico delle scommesse è stato sicuramente l'antesignano nel settore. E' nota infatti la passione, dovuta a motivi culturali e storici, del pubblico britannico per le scommesse <sup>(335)</sup>.

---

<sup>333</sup> Mentre la concessione attribuisce al destinatario un diritto di cui egli era privo, la licenza rimuove un ostacolo all'esercizio di un diritto già contemplato nella sfera giuridica del destinatario.

<sup>334</sup> Il controllo viene effettuato da una cd. *Gaming authority*, la *Gambling Commission*, che opera in base ad un proprio Statuto. Essa ha un funzione di verifica sul corretto andamento del mercato e sul rispetto degli obiettivi, soprattutto per quel che riguarda la tutela dei minori. La Commissione si occupa del rilascio delle licenze che, come abbiamo visto, vengono rilasciate a tutti coloro che rispettano i requisiti, senza vincoli numerici.

<sup>334</sup> Esistono numerosi tipi di licenze nel Regno Unito in base all'attività da svolgere. Per le scommesse sportive abbiamo:

- General betting (Standard)
- Remote general betting (Standard)
- General betting (Limited)
- Remote general betting (limited) (telephone only)
- Betting intermediary
- Remote betting intermediary
- Remote betting intermediary (Trading rooms)
- Pool betting
- Remote pool betting

<sup>335</sup> Nell'immaginario collettivo è molto diffusa l'immagine del distinto signore inglese che si reca all'ippodromo per scommettere quotidianamente sulle corse dei cavalli.

Eppure anche questo mercato sta cambiando, influenzato dai suoi nuovi sviluppi e dalle tendenze dei moderni mezzi di comunicazione e di un pubblico sempre più giovane <sup>(336)</sup>.

Il sistema britannico si configura, quindi, come un sistema stabile, ben regolato, liberale ed efficiente, dovendo necessariamente essere preso come esempio per uno sviluppo comunitario in materia <sup>(337)</sup>.

#### 6.4 – Germania

Il sistema di scommesse in Germania è pervaso da una forte ambiguità: da un lato si pone la giurisprudenza con le sue posizioni europeiste, dall'altro la politica decisa nel difendere il monopolio federale <sup>(338)</sup> in materia (anche se le numerose competenze in mano ai singoli Laender portano spaccature anche in tal senso).

Le scommesse sportive che si svolgono nei punti vendita sono sottoposte ad un regime di duopolio statale, essendo gestite dalle società Oddset e Toto, partecipate dallo Stato. Il mercato, negli ultimi mesi, avverte una leggera crisi, dovuta soprattutto alle restrizioni nel

---

<sup>336</sup> Secondo Chris Bell di Ladbrokes l'ippica, che pure è rimasta l'unico settore controllato dallo Stato tramite la società statale *Tote*, non è più importante come tradizionalmente è stata, e ciò è dovuto sostanzialmente al fatto che la trasformazione dei *bookmakers* tradizionali in veri e propri mini-casinò ha causato una proliferazione di tipologie di gioco che ha distolto ingenti somme da quella più antica e tradizionale, l'ippica appunto (superata addirittura dalle corse di cavalli virtuali).

<sup>337</sup> Non è un caso che i più grandi operatori mondiali siano britannici, anche se spesso le sedi legali sono a Gibilterra, Malta o in qualche isola caraibica.

<sup>338</sup> I motivi del monopolio sono stati indicati dal Tribunale Costituzionale federale nella sentenza del 13 aprile 2007 sul monopolio dei casinò in Baviera, affermando che il regime in vigore è volto a tutelare i consumatori e a prevenire le dipendenze. Per questi motivi, secondo i giudici tedeschi, l'interesse dello Stato deve prevalere sulla libertà di iniziativa economica. Curiosamente va segnalato come c'era stata, invece, un'apertura del mercato ippico, cui ha seguito un calo clamoroso di giocate nel settore con la conseguente chiusura degli ippodromi.



marketing ed all'obbligo di registrazione dei giocatori prima di effettuare giocate <sup>(339)</sup>.

A differenza della Francia, la Germania ha operato una scelta molto restrittiva sul mercato delle scommesse *on-line*, essendo scattato dal 1 gennaio 2008 il divieto di effettuare ogni attività di *gambling on-line*, in base ad una norma votata da tutti e 16 i Laender <sup>(340)</sup>.

La norma viene subito censurata dalla giurisprudenza tedesca (che, come abbiamo visto, si attesta da sempre su posizioni filo-europee) <sup>(341)</sup>.

Il 24 gennaio, a meno di un mese dall'entrata in vigore della norma, la Commissione Europea avvia una procedura di infrazione contro la Germania per le sue norme sul *gaming on-line*.

A ciò si aggiunge un'altra procedura di infrazione, aperta nel settembre 2008, sul sistema delle concessioni per l'apertura dei punti vendita, in quanto poco rispettoso dei privati.

Il sistema così strutturato, quindi, sembra troppo restrittivo, perchè limita completamente un settore senza apparente motivo,

---

<sup>339</sup> Simile a quello che il Governo Prodi aveva inserito, in Italia, per i casinò.

<sup>340</sup> Con questo provvedimento vengono bloccate le giocate sia sui siti tedeschi che su quelli esteri, disponendosi misure molto severe per le banche, che devono bloccare il denaro da e per i siti di scommesse, pena multe severe. Sanzioni penali piuttosto gravi vengono previste per i trasgressori. La commissione europea ha subito chiesto al governo tedesco, ancora prima della sua entrata in vigore, di riconsiderare la portata di questa norma, ma la Germania si è rifiutata di ascoltare i rilievi formulati dall'Unione Europea.

<sup>341</sup> L'11 gennaio 2008, appena dieci giorni dopo la sua entrata in vigore, il Tribunale di Stoccarda ha ritenuto di dover disapplicare la nuova legge sul gioco *on-line* per incompatibilità col diritto comunitario. Il 15 gennaio la Corte suprema tedesca consente a Bwin di accettare scommesse per i clienti residenti nello stato di Baden – Wuertenberg. A diversa conclusione giungerà il Tribunale di Colonia che, in data 15 settembre 2008, blocca il sito internet di Bwin.

bloccando tra l'altro ogni possibilità di diffusione di messaggi pubblicitari o altre operazioni di marketing <sup>(342)</sup>.

### 6.5 – Stati Uniti

Il mercato delle scommesse sportive negli Stati Uniti viene scosso, nel 2006, dall'UIGEA <sup>(343)</sup>, il quale detta una disciplina molto rigorosa e restrittiva per quanto concerne le scommesse *on-line*.

La norma vieta in maniera tassativa il trasferimento di fondi tramite banche, carte di credito e processori di pagamento (ad esempio *paypal*) tra giocatori e casinò o siti di scommesse *on-line* e viceversa. Non viene vietato in materia letterale il gioco *on-line*, ma gli effetti prodotto sono gli stessi, pur se la norma presenta un notevole tasso di ambiguità.

L'emanazione di questa norma mette in subbuglio un mercato di proporzioni enormi, se si pensa che prima di tale normativa il giro d'affari annuale per gli operatori del settore era di sei miliardi di dollari.

Si scatena, all'indomani della promulgazione dell' UIGEA, un vero e proprio terremoto, il quale provocherà una crisi finanziaria nell'intero settore <sup>(344)</sup>.

La questione approda di fronte al WTO a causa del ricorso del piccolo Stato di Antigua e Barbuda <sup>(345)</sup>, il quale riteneva di essere leso

---

<sup>342</sup> Sarà curioso vedere fin quando il governo tedesco riuscirà a reggere alle bordate provenienti dagli organismi comunitari, tanto più che anche gli altri Stati europei protezionisti, come la Francia, si avviano ad una inevitabile regolazione ed apertura di questo settore.

<sup>343</sup> Unlawful Internet Gambling Enforcement Act.

<sup>344</sup> Si pensi che un colosso del settore, *Partygaming PLC*, ha visto in un solo giorno un crollo del 60% delle sue azioni.

<sup>345</sup> Antigua e Barbuda, stato di 70 mila abitanti, è la sede legale di molti operatori del settore, attirati da un favorevole regime di tassazione. Si stima che il gioco d'azzardo contribuisca per il 20% al PIL totale del piccolo stato.

da tale norma e che essa non rispettasse gli accordi commerciali a livello mondiale, in quanto vieterebbe agli stranieri l'accesso in quel settore. Secondo il WTO tale norma sarebbe contraria all'articolo XVI Gats, essendo equivalente ad una misura che fissa a zero il numero di fornitori stranieri ammessi ad operare su tale mercato. In realtà il settore è vietato anche agli operatori USA, non solo a quelli stranieri <sup>(346)</sup>.

La questione, in concreto, si è chiusa in quanto gli Usa hanno garantito ad Antigua e Barbuda concessioni in altri settori (mai svelati).

In seguito a tale vicenda si forma, in capo ad alcuni politici, il convincimento che tale normativa debba essere cambiata. Il membro del Congresso F. Barney presenta una proposta di legge nota come IGREA <sup>(347)</sup>, che consente una riapertura del settore per superare le criticità del sistema esposte dal WTO.

Allo stato attuale, però, l'unico modo di operare consentito negli Stati Uniti è quello della presenza commerciale, in quanto nessuna restrizione vige sulle scommesse *land-based*.

#### 6.6 – Altri Stati

In Austria fino al 2004 c'era un mercato legalmente regolato, vigendo un sistema monopolistico. Nel 2004 viene liberalizzato il settore, dando vita ad un forte sviluppo <sup>(348)</sup>.

---

<sup>346</sup> L'organo di appello pare aver scambiato uno dei numerosi effetti prodotti dalle norme USA con il loro oggetto: tali misure, infatti, vietano la raccolta di scommesse *on-line* da parte di qualsiasi soggetto, indipendentemente dalla sua nazionalità, e il fatto che questo divieto generale, in concreto, si imponga con maggior frequenza agli stranieri per il solo fatto di essere tali, di operare cioè dall'estero e attraverso Internet, non ne muta la natura.

Sul punto cfr. G.M. RUOTOLO, *La disciplina delle scommesse on-line negli Stati Uniti e nella Comunità europea alla luce delle recenti pronunce dell' OMC*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 2006, p. 440.

<sup>347</sup> Internet Gambling Regulation and Enforcement Act.

<sup>348</sup> Non è un caso che uno dei più grandi operatori europei, Bwin, sia austriaco.

All'inizio convivevano imprese nazionali ed imprese locali; in seguito la competitività ha portato le grandi imprese a prevalere.

Nei Paesi Bassi il gioco *on-line* è stato di recente consentito, ma esclusivamente su piattaforme certificate dalla Holland Casino, azienda dello stato <sup>(349)</sup>.

Il monopolio statale sui servizi di gioco è stato confermato di recente dalla Corte d' Appello, c'è un divieto assoluto per gli operatori esteri per l'accesso al settore del *gaming on-line*.

Un'apertura in tal senso si ha, nel luglio del 2008, ad opera dal Consiglio di Stato, il quale accoglie il ricorso di un operatore di servizi per le lotterie al quale era stata negata l'autorizzazione a raccogliere giocate su lotterie straniere <sup>(350)</sup>.

Nel febbraio 2008 c'è l'apertura di una procedura d'infrazione da parte dell' Unione Europea per restrizioni all'offerta di servizi in materia di giochi e scommesse.

Curiosa è la constatazione avvenuta in Irlanda dove, nell'ottobre 2008, il Ministro della Giustizia ha affermato di non essere in grado di mettere al bando il gioco *on-line*, in quanto ogni mezzo si sarebbe rivelato inadeguato, rifiutando quindi di apporre alcuna barriera legislativa <sup>(351)</sup>

---

<sup>349</sup> Al momento però l'attivazione risulta bloccata.

<sup>350</sup> Secondo i giudici olandesi la mancanza di una procedura di gara per il rinnovo delle licenze di lotteria esistenti non poteva, alla luce dei principi comunitari di necessità e proporzionalità, "trovare giustificazione con la sola esigenza di mantenere il controllo del mercato", sulla base dei principi consacrati nella sentenza Placanica.

<sup>351</sup> Il Ministro della Giustizia irlandese, Dermot Ahern, si è espresso con queste parole: "Il Gambling via internet è ormai un fenomeno di dimensioni globali. Noi non siamo stati in grado di proibire la diffusione di materiale pornografico attraverso l'internet, come potremmo farlo con il gioco d'azzardo? Abbiamo tentato tutto quello che potevamo, a livello nazionale, europeo e internazionale. Semplicemente non ci siamo riusciti".

Sul punto si veda <http://www.jamma.it/articolo.asp?id=17027>

In Canada dal 1969 al 1985 le province ottengono il controllo esclusivo sul *gambling*, con modifiche al codice penale per permettere tale attività concluse nel maggio del 2005. Ultimamente stanno emergendo problemi di controllo sociale soprattutto per i giovani. Studi di settore, inoltre, evidenziano come i costi legati ai problemi dei giocatori e delle loro famiglie siano 3-5 volte superiori rispetto ai ricavi. Anche per limitare questo fenomeno è vietato partecipare ai giochi d'azzardo *on-line*.

*CAPITOLO QUARTO*  
**NUOVE PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE  
FUTURE**

**1. Le scommesse sportive *on-line* in Italia**

*1.1 – La storia delle scommesse sportive on-line in Italia*

Il mercato delle scommesse sportive *on-line*, nel nostro Paese, è sicuramente uno dei fenomeni emergenti dell'intera economia nazionale, oltre ad essere fonte di discussione a livello mondiale in quanto, come analizzato nel capitolo precedente, vi sono tendenze da parte di alcuni Stati membri al blocco di tali attività, mentre altri Stati, al contrario, si avviano ad una liberalizzazione del settore.

Quel che è certo è che stiamo parlando di un mercato, assente fino a dieci anni fa, il quale produce oramai un giro d'affari di svariati miliardi di euro, necessitando quindi al tempo stesso di una regolazione ma anche di una promozione, dati gli enormi introiti che potrebbe portare nelle casse degli Stati, in un periodo di recessione mondiale <sup>(352)</sup>.

---

<sup>352</sup> Per dare alcuni dati della situazione italiana basti considerare come le previsioni di crescita dell'intero settore dei giochi e delle scommesse, in base ai primi nove mesi del 2008, danno un incremento dell' 11%, con una crescita del 54,7% del solo settore delle scommesse sportive. La sola Snai, leader del settore, nei primi nove mesi del 2008 ha raccolto oltre 2,66 miliardi di euro.

Le scommesse sportive, secondo le stime degli analisti, rappresentano circa il 30% del bilancio totale del settore delle scommesse sportive, quota che sta salendo vertiginosamente ogni anno e che andrà sempre crescendo, soprattutto ora che i siti internet degli operatori stranieri che hanno acquistato una licenza italiana sono entrati a pieno regime, dopo due anni di titubanze legate alla *querelle* sull'oscuramento dei siti stranieri di cui si parlerà nel presente paragrafo.

In Italia i primi operatori delle scommesse *on-line* si sono affacciati sul mercato “nostrano” in una situazione di totale mancanza di regolamentazione del fenomeno.

Il governo italiano e l’AAMS, infatti, non avevano ancora considerato il settore delle scommesse *on-line*, pertanto erano visibili a tutti, senza alcun tipo di censura o blocco, i siti aperti in ogni parte del mondo che si dedicavano a tale attività.

Appare evidente come tale fenomeno sia un palese controsenso rispetto alla stretta regolamentazione dei punti vendita, per i quali occorre la concessione in esito ad una gara ad evidenza pubblica <sup>(353)</sup>, soprattutto se si considera che intermediari come *Stanleybet* avevano visto perseguiti penalmente i loro agenti che in Italia gestivano i centri di trasmissione dati, mentre al tempo stesso potevano tranquillamente ricevere scommesse dal pubblico italiano sul loro sito *on-line*.

Questa totale mancanza di regolamentazione ha permesso, quindi, agli operatori stranieri, bloccati dal punto di vista dei punti vendita, di entrare lo stesso nel mercato italiano tramite i loro siti internet, guadagnandosi negli anni una clientela, anche notevole, ed un discreto giro d’affari, grazie alle loro quote, spesso superiori a quelle dei *bookmakers* italiani, alla varietà dei giochi presenti sui loro siti ed alla diffusione sempre crescente di internet.

La situazione di confusione viene stoppata dall’articolo 66, commi 11-14, della finanziaria 2006, il quale costringe i *providers* che gestiscono reti di collegamento web in Italia, su segnalazione dei Monopoli di Stato e del Ministero dell’ economia, ad adottare tecniche

---

Per alcuni dati cfr.

[http://www.milanofinanza.it/news/dettaglio\\_news.asp?id=200810011112022937&chAgenzia=TMFI&sez=news](http://www.milanofinanza.it/news/dettaglio_news.asp?id=200810011112022937&chAgenzia=TMFI&sez=news)

<sup>353</sup> Questa gara, come si è visto, era tra l’altro preclusa alle società di capitali estere, le quali invece potevano tranquillamente rendere visibili e raccogliere giocate sui loro siti di scommesse anche presso il pubblico italiano.

idonee (ossia oscurare i siti internet) per bloccare l'offerta di gioco, scommesse o quant'altro dei siti non autorizzati, pena un'ammenda pecuniaria molto salata <sup>(354)</sup>.

I *bookmakers* si trovano spiazzati dalla norma, che pone fine in maniera drastica ed immediata ad una fetta dei loro introiti, causando la perdita di un mercato che essi avevano conquistato e gestito nel corso degli anni.

Gli operatori del settore lamentano le criticità di questa normativa, la quale, a loro dire, avrebbe infranto cinque principi di diritto comunitario:

- libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi in ambito UE
- libertà di fornitura dei servizi di telecomunicazione
- tutela dei dati personali
- aiuti di Stato
- notifica degli standard tecnologici e delle norme relativi ai servizi della società dell'informazione

I gestori dei siti internet iniziano a rivolgersi al TAR per ottenere il ripristino dei loro siti <sup>(355)</sup>. Il dibattito sulla legittimità del provvedimento contenuto nella Finanziaria 2006 cresce <sup>(356)</sup>, ed al

---

<sup>354</sup> Dai 30 mila ai 180 mila euro.

<sup>355</sup> Proprio in quel periodo il TAR Abruzzo, sezione L'Aquila, accoglie, l'8 febbraio 2006 (a poco più di un mese dall'entrata in vigore della legge), ben undici ricorsi di titolari di centri di trasmissione dati annullando, previa sospensiva, i provvedimenti di chiusura della loro attività, ritenendoli in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. Sul punto si veda TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sentenze 8 febbraio 2006, nn. 22 ss., in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>356</sup> Secondo *Betfair* (uno dei principali operatori al mondo nel settore dell'*on-line*, che agisce esclusivamente su internet a causa del suo sistema di scommesse *peer-to-peer* che non prevede intervento del banco ma interconnessione tra puntate e bancate di due giocatori) tale provvedimento costituirebbe l'equivalente, in termini moderni, dei roghi di libri medievali. La politica si occupò nuovamente dell'argomento grazie ad un'interrogazione parlamentare promossa dal sen. Domenico Kappler.



tempo stesso si moltiplica il contenzioso in materia, con interventi ricorrenti i quali invocano i principi sanciti in materia di scommesse dalla sentenza Gambelli.

Si arriva di fronte al Tar Abruzzo, sezione L'Aquila, il quale, a differenza di quanto avvenuto per i centri di trasmissione dati, dichiara inammissibile la richiesta di sospensione sull'oscuramento di alcuni siti web collegati a *Stanleybet* <sup>(357)</sup>.

Di diverso avviso si dimostra il Tribunale civile di Roma <sup>(358)</sup>, il quale accoglie la richiesta di riacciamento del sito internet di *Astrabet* in data 10 aprile 2006, affermando che non si tratti di concorrenza sleale e non ricorrano estremi di ordine pubblico, essendo la società autorizzata da un altro Stato dell'Unione Europea a svolgere tale attività, arrecando il blocco italiano un pericolo di danno ingiusto.

Il Tar del Lazio, il 10 maggio 2006, conferma invece la propria posizione respingendo, con ordinanza <sup>(359)</sup>, i ricorsi dei principali operatori stranieri <sup>(360)</sup>, giustificando la norma con ragioni di ordine pubblico <sup>(361)</sup>.

La Commissione europea segue con molto interesse la vicenda italiana ed il notevole contenzioso scaturito dalla norma contenuta

---

<sup>357</sup> TAR Abruzzo, Sezione L'Aquila, Ordinanza 29 marzo 2006, nella quale si evidenzia che *"Ritenuto che non sussistono i presupposti di cui al citato art. 21, tenuto conto che allo stato il ricorso risulta di dubbia ammissibilità e che non risulta provato il danno grave e irreparabile"*.

<sup>358</sup> Trib. Roma, Sez. Civ. II, Ordinanza 10 aprile 2006, n. 20239  
Si veda <http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=7744>

<sup>359</sup> TAR Lazio, Sezione II, Ordinanza 10 maggio 2006, n. 2624.

<sup>360</sup> Tra i quali *Betfair, Ladbrokes, Unibet, William Hill*.

<sup>361</sup> Il TAR ritiene che *"dal necessario contemperamento dei confliggenti interessi emerge la prevalenza, sotto il profilo del danno, delle ragioni nazionali di protezione sociale e di pubblica sicurezza, concernenti il contrasto delle possibili infiltrazioni criminali nonché la tutela dei consumatori, e in particolare delle fasce più deboli quali i minori, che motivano, almeno in parte, le norme di legge nazionali di cui parte ricorrente chiede la disapplicazione"*.

nella finanziaria 2006, finendo per aprire, nel Luglio del 2006, una procedura d'infrazione contro l'Italia per mancata notifica alla Commissione della norma "oscura-siti" <sup>(362)</sup>.

La questione della legittimità di tale norma arriva per la prima volta al Consiglio di Stato il 26 luglio 2006.

I giudici di Palazzo Spada respingono l'appello degli operatori del settore riguardo l'ordinanza del Tar Lazio, n. 2624/2006 <sup>(363)</sup>.

La politica, rendendosi conto che il numero notevole di contenziosi e la procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea avrebbero potuto provocare grandi problemi, attua una modifica con la Finanziaria 2007, la quale cancella le norme previste dalla Finanziaria 2006 <sup>(364)</sup>.

Intanto il contenzioso sull'oscuramento continua senza sosta.

Il TAR Lazio mantiene ferma la sua posizione di difesa della normativa italiana <sup>(365)</sup>, confermando anche la legittimità della nuova *black list* scaturita dai criteri inclusi nel decreto pubblicato dall'

---

<sup>362</sup> Procedura di infrazione n. 4379/2006.

<sup>363</sup> Consiglio di Stato, Sezione IV, Ordinanza 26 Luglio 2006, n. 4012.  
In questo caso i ricorrenti "*hanno tentato di percorrere la strada della violazione, da parte dei Monopoli guidati da Giorgio Tino, della direttiva 98/34/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 (modificata dalla direttiva 98/48/Ce del parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 1998) che contiene una procedura di informazione delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. In sostanza, i bookmaker hanno dedotto la violazione di tale direttiva, sostenendo che il governo italiano prima di adottare un provvedimento contenente regole tecniche avrebbe dovuto informare la Commissione europea*".

Sul punto cfr. N. TANI, *Siti, confermato l'oscuramento*, liberamente consultabile su <http://www.aiip.it/page.php?id=422&aiip=4be91d1ed1edba0439e9ffe3fd1b24fc>

<sup>364</sup> Viene affidato ad un altro soggetto, nello specifico l'AAMS, il compito di fissare nuove regole per rimuovere l'offerta *on-line* dei soggetti privi di licenza. L'AAMS, in seguito a tale previsione, pubblica il decreto indicante i criteri nel gennaio 2007.

<sup>365</sup> Che si scontra con le aperture dimostrate nel capitolo precedente sulla legittimità del sistema concessorio italiano.

AAMS, rigettando, con ordinanza <sup>(366)</sup>, il ricorso presentato da *Stanleybet*, in data 8 marzo 2007 <sup>(367)</sup>.

In seguito una timida apertura (senza esiti concreti) viene dallo stesso TAR Lazio, il quale, respingendo l'ennesimo ricorso, afferma, con ordinanza datata 6 aprile 2007, che può considerarsi l'ipotesi di aprire ad operatori "affidabili", purché in possesso di una concessione rilasciata da un altro Stato europeo <sup>(368)</sup>.

Una buona notizia per l'Italia viene nel maggio del 2007, quando l'Unione europea archivia formalmente la procedura d'infrazione contro il nostro Stato.

I contrasti giurisprudenziali proseguono: da una parte il Tribunale di Pisa, nel maggio del 2007, dichiara, seppur incidentalmente, l'illegittimità dell'oscuramento dei siti internet da parte dell'AAMS, in quanto tale normativa sarebbe in contrasto con i principi sanciti dal Trattato CE <sup>(369)</sup>; dall'altra il Tar Lazio ribadisce, per l'ennesima volta, nel febbraio del 2008 <sup>(370)</sup>, che la raccolta delle

---

<sup>366</sup> TAR Lazio, Sezione II, Ordinanza 8 Marzo 2007, n. 1060.

<sup>367</sup> Secondo i giudici romani "non sussistono i presupposti per disporre l'accoglimento dell'istanza incidentale di sospensione dell'atto impugnato avuto presente sotto il profilo del fumus che la legittimità del sistema concessorio in materia di giochi e scommesse è stata costantemente affermata dal C.S., Sez. VI, n. 6909/06 e 5644/06 e ribadita dalla recente sentenza della Corte di Giustizia del 6/3/2007".

Nello stesso giorno, ricordiamolo, venne emanata dalla Corte di Giustizia la sentenza Placanica, la quale invece metteva in risalto le incongruenze del sistema concessorio italiano, anche questa emanata in seguito ad un ricorso di *Stanleybet*.

<sup>368</sup> Il TAR Lazio ritiene che sussista "l'obbligo in capo all'intimata Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, ex art. 38, c.2, lett. B) del D. L. 223/2006, di individuare i requisiti di affidabilità al fine di consentire agli operatori, come la TIPP 24, titolari di concessione rilasciata in uno Stato membro dell'Unione Europea, d'esercitare l'attività di raccolta di gioco e scommesse anche in Italia."

<sup>369</sup> Trib. Pisa, Sez. Civ., Ordinanza 18 maggio 2007, n. 1764.

<sup>370</sup> TAR Lazio, Sezione II, Sentenza 6 febbraio 2008, n. 2230, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Secondo i giudici "l'offerta on line si perfeziona nel territorio della Repubblica per il sol fatto dell'accettazione, da parte del cliente giocatore, della procedura

scommesse *on-line* è legittima solo se si è in possesso di licenza rilasciata da parte dello Stato.

Una sentenza che potrebbe far discutere è stata recentemente emanata dal Consiglio di Stato il quale, nel luglio del 2008, si è occupato dell'argomento e più in generale del sistema concessorio italiano <sup>(371)</sup>.

I giudici non attaccano direttamente la legittimità del provvedimento con il quale AAMS ha oscurato i siti internet, ma ne attaccano le modalità, affermando che vi era l'obbligo di notificare all'Unione Europea tale provvedimento, contenendo esso una restrizione all'accesso da parte degli operatori stranieri <sup>(372)</sup>.

Il contenzioso in materia, fortunatamente, è in netto calo. Questo è dovuto soprattutto alle aperture e facilitazioni per l'*on-line* attuate dal decreto Bersani che, come vedremo, hanno portato gli operatori del settore a concentrarsi sull'apertura di siti conformi alla normativa italiana piuttosto che nel procedere ai ricorsi in sede giurisdizionale.

### *1.2 – Il sistema attuale in Italia*

La situazione attuale in Italia vede un grande sviluppo di siti internet dedicati alle scommesse sportive, con una crescita esponenziale del settore.

Ciò è dovuto principalmente alla normativa introdotta dal decreto Bersani che, come abbiamo visto, contribuisce ad una

---

*informatica e dell'attivazione della stessa, sicchè tale offerta soggiace, stante il monopolio statale in siffatta materia NON revocato in dubbio dalla più recente giurisprudenza comunitaria, al necessario regime concessorio vigente per tutti gli operatori di gioco”*

<sup>371</sup> Con una sentenza emanata il 7 luglio 2008, non ancora pubblicata. Per un approfondimento si veda <http://www.jamma.it/articolo.asp?id=15906>

<sup>372</sup> Secondo i giudici amministrativi, però, tale mancata notifica non comporta in automatico illegittimità del provvedimento, bensì un silenzio-inadempimento della pubblica amministrazione, il quale andrà contestato seguendo le ordinarie forme previste dalla legge.

liberalizzazione del settore, la quale esplica effetti ancora maggiori se limitiamo la nostra analisi alle scommesse *on-line*.

Il decreto Bersani, infatti, dispone che per le scommesse *on-line* non serva una concessione come per l'apertura dei punti di raccolta, bastando una semplice licenza, la quale viene concessa a chiunque paghi 300 mila euro e possieda una licenza per attività connesse al gioco, rilasciata dal proprio paese di origine e verificata da un'apposita commissione nominata dall' AAMS <sup>(373)</sup>.

Nel sotto-paragrafo precedente si è visto come il repentino oscuramento dei siti internet in materia, attuato con la finanziaria del 2006, abbia comportato l'inizio di una lunga trafila giudiziaria da parte degli operatori del settore, i quali erano ovviamente restii ad abbandonare un mercato fiorente e redditizio come quello italiano.

La normativa Bersani, permettendo di acquisire una licenza con molta facilità, porta la grande maggioranza di questi operatori ad abbandonare la strada del contenzioso <sup>(374)</sup> preferendo investire per acquisire la licenza e mettere *on-line* un sistema di raccolta di scommesse sportive rispettoso della normativa italiana.

---

<sup>373</sup> I vantaggi di tale normativa sono evidenti: vengono infatti neutralizzati i problemi derivanti dal sistema concessorio, le lungaggini delle gare ad evidenza pubblica, il rischio di non ricevere la concessione per le numerose richieste e così via, ponendo un sistema certo ed esente da dubbi il quale, in presenza di requisiti nemmeno troppo esigenti, permette a tutti coloro che sono interessati di ricevere la licenza.

Ci si chiede se questo sistema non possa essere introdotto anche per la gestione dei punti di raccolta scommesse. Alla scadenza delle attuali concessioni (nel 2012), dovrà seriamente considerarsi l'opportunità di adottare un sistema di licenze anche per i punti vendita, avvicinando il modello italiano a quello vigente in paesi più liberali come la Gran Bretagna, anche considerando come il modello attuato per le scommesse *on-line* stia provocando indubbiamente notevoli vantaggi per tutto il settore.

Un altro vantaggio indiretto generato da tale normativa consiste in un notevole calo del contenzioso in materia.

<sup>374</sup> Strada che si stava dimostrando poco felice in materia di aperture giurisprudenziali e molto dispendiosa a livello di spese legali, oltre al fatto che i siti stranieri continuavano e continuano tuttora ad essere bloccati.

Allo stato attuale, infatti, quasi tutti i grandi operatori stranieri hanno inaugurato i loro siti internet di raccolta delle scommesse sportive, i quali sono fisicamente e tecnicamente diversi da quelli, sempre da loro gestiti, residenti su server stranieri e bloccati tuttora dalla normativa AAMS <sup>(375)</sup>.

Questo comporta un enorme aumento dell'offerta di scommesse sportive *on-line*, spesso accompagnate da offerte promozionali decisamente invitanti, alle quali il pubblico sembra reagire molto bene, come dimostrano i fatturati delle aziende in questione che stanno rapidamente recuperando quanto investito per l'acquisto della licenza, la progettazione e lo sviluppo dei siti web.

Il settore delle scommesse *on-line*, in conclusione, sembra essere un'oasi felice all'interno del convulso mondo delle scommesse italiane, essendosi garantito equilibri e stabilità grazie ad un sistema che, da un lato, garantisce l'accesso al settore praticamente senza ostacoli e, dall'altro, offre allo scommettitore un notevole aumento

---

<sup>375</sup> Per fare un esempio concreto basterà digitare i siti [www.Ladbrokes.com](http://www.Ladbrokes.com) e [www.Ladbrokes.it](http://www.Ladbrokes.it), entrambi di proprietà della società inglese *Ladbrokes*. Nel primo caso, trattandosi del sito inglese della società, che raccoglie le scommesse del mercato inglese e degli altri mercati mondiali dove non vige alcun blocco (come l'Italia pre-finanziaria 2006), non potremo accedere al sito, apparendo il blocco AAMS in quanto tale sito risulta non autorizzato in Italia. Se invece proviamo ad aprire il sito ".it" riusciamo facilmente ad accedervi, ad aprire un conto e piazzare le nostre giocate, essendo un sito autorizzato dallo Stato e conforme alla normativa italiana (risulta evidente come per le società straniere, una volta acquistata la concessione, sia risultato più conveniente costruire *ex novo* un sito conforme alla normativa italiana piuttosto che riadattare i siti esteri, soprattutto a livello economico).

Questo fenomeno, se ha comportato una limitazione per gli operatori stranieri della loro offerta *on-line* (pensiamo a *Betfair* che, in Italia, offre un sito di scommesse a quota fissa mentre, col suo .com, è diventata fenomeno mondiale nelle scommesse *peer-to-peer*, per il momento non consentite in Italia) a causa principalmente di limitazioni del palinsesto (ad esempio *Ladbrokes* nel suo sito .com offrirà, sulle partite di calcio, anche scommesse sul primo calcio d'angolo o sul minuto del gol, per il momento non consentite in Italia), ha comunque consentito loro di entrare nel mercato italiano in maniera redditizia, dato che il giocatore italiano, figlio della mentalità inculcata dal Totocalcio, scommette principalmente sull'esito finale delle partite (1 X 2) e su altre tipologie, comunque collegate al calcio (Under/Over, Parziale/Finale), non necessitando quindi dei palinsesti stranieri ed assicurando un notevole rendimento anche all'attuale struttura dei siti web italiani.

dell'offerta con conseguente aumento di interesse. L'auspicio, da molti condiviso, è che l'intero settore delle scommesse sportive, e non solo, segua, al più presto, il modello introdotto dal settore *on-line*.

### *1.3 – L'aggiramento del blocco sui siti di scommesse esteri*

La finanziaria del 2006 comporta l'oscuramento, da parte dei *providers*, dei siti internet collegati ad operatori sprovvisti di licenza.

Il blocco risulta evidente digitando l'indirizzo di uno di questi siti, in quanto al posto della home page apparirà un cartello con il logo dell'AAMS e la scritta "*Avvertenza – Sito non raggiungibile*", con l'indicazione del decreto AAMS del 2007 il quale indica l'elenco dei siti da bloccare <sup>(376)</sup>.

Ciò nonostante i giocatori italiani, di frequente, continuano ad usufruire di tali siti, con il benestare degli operatori, i quali mantengono la traduzione in lingua italiana ed inviano promozioni, via e-mail, specifiche per un target italiano (ad esempio bonus per le scommesse sul campionato di calcio italiano).

Questo avviene in seguito ad una piccola modifica da operare sul proprio computer, modificando il file *hosts* del proprio sistema operativo con un'operazione molto semplice da realizzare mediante il programma "blocco-note".

---

<sup>376</sup> Il testo che appare è il seguente: "In applicazione del decreto dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) del 2 gennaio 2007, disciplinante la rimozione dei casi di offerta in assenza di autorizzazione, attraverso rete telematica, di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, con il quale è stata data attuazione all'art. 1, comma 50, della Legge 27 dicembre 2006, n° 296, il sito richiesto non è raggiungibile poiché sprovvisto delle autorizzazioni necessarie per operare la raccolta di giochi in Italia. L'elenco degli operatori autorizzati al gioco telematico è disponibile sul sito istituzionale [www.aams.it](http://www.aams.it)."

Un altro metodo consiste nell'utilizzare altri DNS per potere accedere a tali siti utilizzando gli *open DNS* <sup>(377)</sup>.

Ma è legale tutto ciò?

Deve ritenersi che l'accesso ai siti stranieri utilizzando le tecniche sopra menzionate va considerato legittimo, per una serie di motivazioni giuridiche che trovano il loro fondamento sia nel diritto penale dell'informatica che nella normativa di settore <sup>(378)</sup>.

Questo fenomeno non va preso "sottogamba", in quanto le giocate sui siti esteri, essendo questi privi di licenza, non fruttano alcuna imposta allo Stato italiano.

Ne consegue che le giocate effettuate dai giocatori italiani sui siti bloccati non solo non portano alcun beneficio al nostro erario, ma anzi distolgono somme che potevano essere giocate (e quindi tassate) nel nostro territorio.

---

<sup>377</sup> Come ci illustrano i tecnici informatici una volta digitato un indirizzo (es [www.Ladbrokes.com](http://www.Ladbrokes.com)) questo viene convertito in un indirizzo IP. Questa attività di solito viene fatta dai *providers*, i quali, in seguito al decreto AAMS, quando si voglia entrare in un sito compreso nella *black list* reindirizzano l'utente verso la schermata di "avvertenza – sito non raggiungibile" di cui si è parlato in precedenza. Questo blocco viene quindi aggirato andando a modificare il file *hosts* ed inserendovi gli IP dei siti stranieri. In questo modo il browser che si sta utilizzando non va a cercare sul *provider* l'IP, venendo indirizzato verso il blocco, ma utilizza quello trovato nel file *hosts*, che essendo quello originario risulta funzionante. Lo stesso ragionamento può essere fatto per quel che riguarda gli *openDNS*, in quanto anche qui invece di andare a richiedere al *provider* l'indirizzo IP dei siti bloccati il pc si rivolge al sito [www.opendns.com](http://www.opendns.com), con conseguente accesso libero ai siti.

La modifica del file *hosts* e l'utilizzo degli *openDNS*, è bene specificarlo, sono attività assolutamente legali.

<sup>378</sup> In primo luogo, come viene accennato, l'utilizzo di tali tecniche informatiche non comporta alcuna fattispecie vietata dal nostro ordinamento, come può essere l'attività di *hacking* o *cracking* o i reati condotti per mezzo informatico.

In secondo luogo la norma che prevede l'oscuramento di tali siti si rivolge ai *provider*, i quali sono obbligati ad impedire l'accesso ai siti pena un'ammenda, e non si rivolge direttamente a coloro che devono accedervi prevedendo l'accesso come condotta punibile dalla legge, né tanto meno prevede sanzioni per i *providers* qualora gli utenti riescano a *bypassare* il blocco da loro imposto.

Infine va sottolineato come nel nostro sistema non vi sia una norma, come ad esempio in Germania, che vieti qualsiasi transazione economica da e verso i *bookmakers* gestori dei siti di scommesse oscurati, consentendo quindi sia l'apertura di conti che il deposito di fondi, oltre ovviamente alla riscossione delle vincite.



C'è però da considerare come lo sviluppo avvenuto di recente dei siti italiani da parte degli operatori esteri <sup>(379)</sup> muniti di licenza stia attirando quasi tutta la clientela su tali siti <sup>(380)</sup>.

I siti stranieri attirano, tuttora, uno “zoccolo duro” di *aficionados*, attratti da alcuni tipi di scommesse tuttora non consentite in Italia <sup>(381)</sup>, ma l'evoluzione del sistema italiano, che si muove oramai inesorabilmente verso l'ampliamento dell'offerta di tipologie di gioco, riporterà, probabilmente, molti di questi giocatori all'interno dei confini italiani, con notevoli benefici per l'erario.

## **2. La liberalizzazione del palinsesto**

Il palinsesto, come si è detto, si identifica nell'offerta al pubblico operata dai *bookmakers*, ed è composto sia dagli eventi <sup>(382)</sup> che dalle modalità di scommessa offerte <sup>(383)</sup>.

Le problematiche relative alla liberalizzazione del palinsesto partono dal 1998, anno in cui viene autorizzata la raccolta delle scommesse a quota fissa.

A quell'epoca il prelievo fiscale effettuato dal Coni <sup>(384)</sup> ammontava al 16% (contro il 6% di media degli altri paesi europei), creando un enorme malcontento tra gli operatori del settore.

---

<sup>379</sup> Di cui si è ampiamente parlato nel precedente sotto-paragrafo.

<sup>380</sup> Il cliente italiano, infatti, rimane soddisfatto anche dal semplice scommettere sul risultato finale delle partite, accontentandosi quindi dell'offerta attuale e non ravvisando la necessità di rivolgersi presso i siti vietati.

<sup>381</sup> Un gran numero di scommettitori italiani che si servono ancora di siti bloccati per le scommesse sportive utilizza [www.betfair.com](http://www.betfair.com) in quanto è possibile qui scommettere in modalità “*peer-to-peer*”, cosa ancora non consentita in Italia dalla normativa attuale. Si prevede però che tale modalità verrà autorizzata nel giro di pochissimo tempo (entro il 2010), riducendo quindi ulteriormente la fruizione dei clienti italiani dei siti vietati ed assicurando ulteriori entrate all'erario statale.

<sup>382</sup> Intesi come competizioni o incontri sportivi sopra i quali è possibile effettuare la scommessa (es. Milan-Inter o campionato italiano di basket).

<sup>383</sup> Intese come tipologie di scommesse accettate dall'allibratore, ad esempio “Risultato finale” o “Under/Over”.

Gli operatori, di conseguenza, danno luogo ad una vera e propria campagna contro il Coni, nella quale, dietro il preponderante motivo del prelievo fiscale, viene inserito anche il problema della liberalizzazione del palinsesto <sup>(385)</sup>.

La liberalizzazione del palinsesto non avviene, ma in concreto si ha una notevole apertura con grande ampliamento dell'offerta dei giochi proposti, per accontentare le esigenze dei *bookmakers*.

Questo fenomeno cresce ancora di più dopo il 2003, con il passaggio in capo a Sogei della gestione della piattaforma delle scommesse.

L'Italia, infatti, è l'unico Paese dove i *bookmakers* devono subire, per quanto riguarda la formazione del palinsesto, le decisioni operate da terzi, in questo caso Sogei, che decide quali eventi quotare e quali scommesse permettere.

Ulteriore conseguenza di tale fenomeno sta nel fatto che i *bookmakers*, prima di aprire una scommessa al pubblico, devono aspettare che Sogei abiliti l'evento, il che a volte può causare una perdita rispetto all'offerta degli operatori stranieri <sup>(386)</sup>.

---

<sup>384</sup> Si ricorda che il Coni ha avuto in gestione, dal 1948 al 2002, i concorsi a pronostici e le scommesse collegate ad eventi sportivi che provvedeva ad organizzare.

<sup>385</sup> Con la quale i singoli *bookmakers* avrebbero potuto decidere di loro iniziativa quali eventi quotare e quali possibilità di gioco consentire all'interno di questi eventi, senza accettare passivamente le decisioni al riguardo del Coni.

<sup>386</sup> Per fare un esempio concreto qualsiasi operatore straniero potrebbe, già da oggi, aprire le scommesse sul vincitore della finale dei 100 metri di atletica leggera alle olimpiadi di Londra 2012, mentre i *bookmakers* che operano nel mercato italiano dovrebbero aspettare l'abilitazione di questo evento nella piattaforma Sogei, che potrebbe avvenire tra un mese, come tra un anno, come tra tre anni. Tale ostacolo comporta una perdita di mercato corrispondente ai giocatori che decidono di puntare sull' "effetto-sorpresa" puntando gli eventi con molto anticipo, il che concretamente sarà possibile, per gli scommettitori italiani, *bypassando* il blocco sui siti esteri come evidenziato nel precedente paragrafo. All'estero, inoltre, ciascun operatore è libero sia di accettare in qualsiasi momento scommesse su qualsiasi evento, sia di proporre, per questo evento, qualsiasi tipo di scommessa, anche la più strana o bizzarra.

Gli addetti ai lavori sottolineano come, però, la liberalizzazione del palinsesto sia in realtà un “falso problema”, che aveva ragione di esistere dieci anni fa in un regime bloccato, ma che oggi non ha più motivo di essere sostenuta.

Sul punto Ubaldo Perrucci (esperto del settore) sottolinea come Sogei abbia assunto uno spirito decisamente collaborativo con i *bookmakers*, accettando senza sindacare le proposte effettuate in merito a nuove tipologie di scommessa da inserire nel palinsesto, fidandosi del parere degli addetti ai lavori.

Inoltre, sempre secondo Perrucci, non viene ravvisata da parte dei *bookmakers* che operano nel mercato italiano, la necessità di inserire nel palinsesto tipologie di scommesse consentite per ora solo all'estero <sup>(387)</sup>, dato che in Italia i dati confermano che il 74% del mercato viene monopolizzato dall'esito finale <sup>(388)</sup>, lasciando poco spazio ad eventi come l' “Under/over” o il “Goal/No Goal” <sup>(389)</sup>.

Il mercato italiano, inoltre, risente dell'orientamento “calcio-centrico” che caratterizza la mentalità dell'intera nazione, non ravvisandosi quindi la necessità di implementare scommesse su sport ancora non quotati, nemmeno in occasione di eventi di portata

---

<sup>387</sup> Come il “minuto primo gol” o il “primo calcio d'angolo” e così via.

<sup>388</sup> Il popolo italiano, che per anni ha visto come sacro principio la giocata della schedina del totocalcio ed i suoi 1 X 2, non riesce ancora a discostarsi da tale abitudine, dimostrando un attaccamento alla giocata sull'esito finale delle partite quasi morboso, frutto di una vera e propria tradizione popolare tramandata di padre in figlio come un rito.

<sup>389</sup> Non mancano tra gli addetti ai lavori personalità che richiedono tuttora, a gran voce, la liberalizzazione del palinsesto. Ad esempio Massimo Temperelli, responsabile di Match-Point, sottolinea come per rendere più competitivo il sistema italiano “un primo passo (sarebbe) la liberalizzazione del palinsesto, che, in un ambiente sempre più competitivo, permetterà ai concessionari più attivi di differenziare la propria offerta e, con questo, al mercato di crescere. Non è utile mettere un limite alla creatività nel settore delle scommesse sportive che, con l'apertura dei nuovi punti, rischia di avere un'offerta troppo appiattita, anche nell'interesse dei clienti”.

Per l'intervista cfr. <http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=10391>

planetaria come le Olimpiadi <sup>(390)</sup> dove molti sport, seppur all'apice dell'attenzione, hanno avuto scarsi riscontri in termini di scommesse.

La liberalizzazione del palinsesto quindi, prescindendo da motivazioni ideologiche di alcuni operatori che la invocano in nome della libertà della iniziativa economica, non può essere considerata allo stato attuale una problematica rilevante, essendo il mercato concentrato quasi interamente su un unico sport e su una manciata di tipologie di scommesse, che lascerebbe una totale liberalizzazione del palinsesto priva di effetti concreti.

### **3. Problematiche relative ai risultati ottenuti grazie al “gioco di squadra”**

Negli ultimi tempi si sono posti dei problemi relativi al cd. “gioco di squadra” <sup>(391)</sup>.

Il fenomeno non è da trascurare.

Alterare l'esito finale di una competizione, seppur per motivi prettamente sportivi, comporta delle ripercussioni economiche notevoli, in quanto finisce per provocare un diverso esito dell'evento che può comportare conseguenze negative sia per i *bookmakers*, sia

---

<sup>390</sup> I dati forniti dagli operatori del settore sulla raccolta di scommesse avvenuta durante le Olimpiadi di Pechino 2008 dimostrano che le scommesse sull'evento si siano rivelate, escluso il calcio, un mezzo flop (mentre all'estero le scommesse su Pechino 2008 hanno avuto un successo enorme). Infatti il calcio ha calamitato il 54,1% delle scommesse totali, pur non essendo uno sport propriamente olimpico, surclassando di gran lunga sport come volley (12%), basket (11,7%), atletica (4,1%), per non parlare del ciclismo (0,7%). Questi dati, nonostante Sogei durante le Olimpiadi abbia inserito nella sua piattaforma praticamente ogni sport, dimostrano come il mercato italiano ruoti quasi esclusivamente sul calcio, che è riuscito a surclassare gli altri avvenimenti proprio nell'evento che donava a questi ultimi maggiore visibilità a scapito del calcio stesso.

<sup>391</sup> Per gioco di squadra intendiamo la tattica volta a favorire un membro di un team piuttosto che un altro, che a volte si concreta in meri accorgimenti che esulano dal contesto agonistico (ad esempio nella formula uno riservare la vettura di riserva al caposquadra piuttosto che al secondo pilota), altre volte si verifica con condotte volte ad alterare il regolare andamento della contesa, falsando il risultato finale (ad esempio, sempre nella formula uno, quando il secondo pilota rallenta e lascia passare sul traguardo il caposquadra, regalandogli la vittoria per fargli conseguire un punteggio più alto nella classifica mondiale).

soprattutto per gli scommettitori che hanno puntato sul “gregario”, i quali si ritroverebbero con una scommessa persa a causa di un evento non propriamente “sportivo”, anche se mosso da logiche interne al sistema sportivo.

Quali conseguenze possono derivare da questa condotta? Lo scommettitore perdente avrà diritto al risarcimento della giocata o, addirittura, al pagamento della posta come se avesse vinto?

Al quesito deve darsi risposta negativa.

I *bookmakers* infatti, nel loro regolamento, sottolineano chiaramente come i pagamenti verranno effettuati in base ai risultati finali, così come certificati da Sogei <sup>(392)</sup>, che evidentemente non può discostarsi da quanto avvenuto sul campo ed omologato dalle relative federazioni.

L’abilità dello scommettitore, inoltre, deve tener conto anche delle possibili influenze interne alla competizione <sup>(393)</sup>, poiché va tenuto in considerazione come un atleta sia quotato in maniera più elevata rispetto ad un altro perché, nei fattori che rendono la sua vittoria meno probabile, c’è anche il “gioco di squadra” <sup>(394)</sup> o gli

---

<sup>392</sup> In Italia i risultati vengono certificati da Sogei ed inseriti nella piattaforma, senza alcun potere da parte dei *bookmakers* che si trovano vincolati da quanto dichiarato da Sogei. All’estero invece ogni singolo operatore certifica i risultati per le giocate da lui raccolte, con la conseguenza che, in casi dubbi come la sospensione di una partita, la scelta se pagare o meno il risultato fino a quel momento maturato avverrà in base a calcoli sulle giocate raccolte, in un’ottica di ricavarne il profitto maggiore o, al limite, minimizzare le perdite.

<sup>393</sup> Ma non assolutamente di quelle esterne, come il doping o l’aggiustamento del risultato da parte di terzi, che danno luogo a una frode nel risultato finale, rendendolo viziato e non omologabile per i pagamenti.

<sup>394</sup> Ad esempio nell’epoca in cui Michael Schumacher era prima guida alla Ferrari le quote dei suoi compagni di squadra erano sensibilmente più alte. Ciò era dovuto non tanto all’abilità del pilota tedesco, quanto soprattutto al fatto che la tattica Ferrari era improntata tutta verso la sua vittoria, fornendogli maggiore assistenza e studiando il sistema delle soste in modo da favorirlo, senza contare che in caso di *bagarre* il compagno di squadra aveva l’obbligo di coprirlgli le spalle per assicurare la vittoria del capitano.

“ordini tattici”<sup>(395)</sup>, cosa assolutamente connaturata al gioco, pronosticabile dal giocatore di media conoscenza ed avvedutezza, che non potrebbe essere poi utilizzata come motivo di impugnazione del risultato finale.

Non mancano poi casi in cui, al verificarsi del gioco di squadra i *bookmakers* decidano di pagare entrambe le scommesse vincenti, sia quella sull’effettivo vincitore certificato da Sogei, sia quella sul gregario sacrificato<sup>(396)</sup>.

In conclusione va sostenuto come il gioco di squadra non possa essere invocato come motivo per ritenere illegittimo il risultato della competizione e pretendere il pagamento della scommessa vincente eventualmente effettuata sul gregario, in quanto i fattori scaturenti rientrano tutti all’interno dell’ottica sportiva e possono essere preveduti in gran parte con la conoscenza e l’abilità, doti fondamentali nelle scommesse sportive che, come si è visto, differenziano tale pratica dal gioco d’azzardo.

#### **4. Problematiche legate ai risultati causati da frode sportiva**

L’osservanza delle regole è molto importante in quanto su di essa si basa la fondamentale fase dell’accertamento dell’esito del gioco da cui dipende l’esito della scommessa, svolto dalle parti o da

---

<sup>395</sup> Ad esempio nel ciclismo, in caso di arrivo in volata, ben si saprà dall’inizio quale sia il velocista designato della squadra, il quale si giocherà la vittoria, con buona pace dei gregari i quali avranno il compito di portarlo il più avanti possibile e tirargli la volata, rinunciando alle loro *chances* di vittoria.

<sup>396</sup> Questa, comunque, è una libera scelta del gestore, il quale non è in alcun modo vincolato a pagare coloro che abbiano scommesso su un atleta non rivelatosi vincente.

Ad esempio, nella formula uno, Snai ha pagato come vincenti sia le scommesse su Michael Schumacher che quelle su Rubens Barrichello, in occasione del Gran Premio d’ Austria del 2002 quando il pilota brasiliano ha rallentato di proposito all’ultima curva per far passare il campione tedesco.

soggetti terzi appositamente nominati, come nel caso delle scommesse sportive si verifica con Sogei <sup>(397)</sup>.

Sicuramente l'impugnazione va riconosciuta in caso di scoperta di una frode nel gioco: la frode "*falsa la gara, rendendola di fatto nulla*" <sup>(398)</sup>.

Problematiche sorgono in caso di errore di valutazione, di fatto o di diritto. Tale problema assume specifica rilevanza nel caso delle scommesse organizzate, visto il notevole giro d'affari che ruota attorno a tale fenomeno.

Di qui l'assunzione di un criterio fisso, ossia la vigenza del risultato acquisito sul campo di gara, sancito dall'arbitro o dall'organizzazione e certificato da Sogei come definitivo ed abilitante il vincitore della scommessa a riscuotere la posta.

Tale criterio, se da un lato risponde ad esigenze di certezza e tiene conto delle peculiarità dell'arbitraggio sportivo, dall'altro lato, probabilmente, non è idoneo a garantire la regolarità della scommessa, in quanto purtroppo ben si sa come molti risultati, convalidati sul campo, siano poi frutto di frode sportiva, combine, fenomeni di doping o altro, il che renderebbe la fase ludica affetta da un vizio che renderebbe non giustificato il conseguente pagamento <sup>(399)</sup>.

Quali soluzioni?

---

<sup>397</sup> Tale accertamento conclude il contratto determinando quale sia la parte vincente, di qui la sua importanza e la necessità di stabilire delle regole riguardo la sua impugnazione.

<sup>398</sup> M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p.88.

<sup>399</sup> Come già espresso alla base di tale scelta vi sono esigenze di certezza e celerità che devono essere tenute in alta considerazione in un settore oramai economicamente molto rilevante, ma non posso non essere perplesso di fronte a fenomeni come il pagamento di una scommessa per la vittoria di un ciclista sul traguardo, il quale viene poi trovato positivo nel controllo antidoping immediatamente successivo alla gara e fermato il giorno seguente.

La dottrina stranamente non si è ancora posta il problema, restando soddisfatta dalle esigenze di celerità garantite dal risultato conseguito sul campo.

Sicuramente non si può tenere sospeso in eterno l'esito della scommessa: oltre a togliere gli stimoli ludici e l'immediatezza tipica di tale contratto, una tale sospensione rischierebbe di creare problematiche molto serie a livello economico.

Una soluzione di compromesso potrebbe essere quella di attendere un determinato numero di giorni, non molto elevato, al termine del quale il risultato certificato dall'arbitro verrebbe omologato e renderebbe l'evento, come si suol dire nel gergo tecnico, "chiuso", con conseguente pagamento della posta ai vincitori <sup>(400)</sup>.

La soluzione a tale problema non è in alcun modo semplice e immediata, dovendosi bilanciare esigenze economiche e giuridiche entrambe di primaria importanza, richiedendo quindi una approfondita analisi in sede politica, economica e giuridica.

## **5. Problematiche relative al pagamento anticipato di eventi non ancora terminati**

Negli ultimi anni alcuni *bookmakers* hanno preso l'abitudine di pagare determinati eventi anche mesi prima della loro conclusione, ritenendo oramai scontato l'esito finale <sup>(401)</sup>.

---

<sup>400</sup> Ad esempio nelle scommesse sportive, dove i risultati dei controlli antidoping giungono in media dopo 5-6 giorni dall'evento, soprattutto negli sport dove tale increscioso fenomeno è purtroppo all'ordine del giorno, si potrebbe optare per un termine di 7 giorni decorrenti dal momento della certificazione del risultato sul campo da parte dell'arbitro.

Questo termine, se da un lato non è evidentemente in grado di proteggere da nefandezze scoperte a distanza di tempo (si pensi alla vittoria di Bjarne Riis al Tour de France del 1996, viziata dall'assunzione di sostanze dopanti da parte del ciclista danese, ammessa solo nel 2006), dall'altro neutralizzerebbe alcuni fenomeni di immediata scoperta, rendendo quindi l'esito del gioco più credibile e veritiero e garantendo una maggiore trasparenza all'intero settore.

<sup>401</sup> Un esempio di questo fenomeno si è avuto negli ultimi due anni nel campionato italiano di calcio italiano, quando la Snai, appurato l'enorme vantaggio in classifica



Questo fatto ha destato scalpore nell'opinione pubblica e ha portato all'intervento dell' AAMS, la quale in un primo momento ha bloccato il pagamento affermando che il pagamento di un evento poteva avvenire solamente in seguito alla certificazione da parte di Sogei.

In realtà tale problema si rivela un "falso-problema", nonché una colossale operazione di marketing <sup>(402)</sup>.

L'iniziativa, infatti, prevede che lo scommettitore consegni al punto Snai il ticket di scommessa, ricevendo immediatamente l'importo pattuito sull'eventuale vincita.

Il Punto Snai conserva il ticket sino a fine campionato, e solo in quel momento, con la certificazione da parte di AAMS dell'esito della scommessa, registra il pagamento in maniera ufficiale, mettendolo in bilancio anche per i fini fiscali ad esso collegati <sup>(403)</sup>.

L'iniziativa di Snai, a ben vedere, non costituisce quindi un pagamento anticipato della scommessa.

Si tratta di una semplice modulazione del rapporto tra scommettitore e concessionario, assunta a rischio esclusivo di quest'ultimo, in assenza di qualunque coinvolgimento di pubblici interessi <sup>(404)</sup>.

La decisione, per la cronaca, ha avuto un notevole impatto sull'opinione pubblica, riuscendo quindi negli intenti di marketing

---

dell'Inter, decise di pagare addirittura fin da Gennaio le scommesse vincenti sulla società nerazzurra.

<sup>402</sup> Snai, dichiarando che avrebbe pagato in anticipo gli scommettitori, non stava effettuando un pagamento in senso tecnico di una vincita, bensì stava compiendo un'azione promozionale nei confronti dei suoi clienti, dando loro una sorta di *bonus*.

<sup>403</sup> Questo era consentito dal fatto che, secondo il regolamento delle scommesse, il ticket è l'unico titolo al portatore valido per la riscossione delle vincite o dei rimborsi e può quindi circolare liberamente. Il portatore della ricevuta può cedere liberamente, e il concessionario può liberamente acquisire il ticket di scommessa.

<sup>404</sup> Il punto era stato chiarito da un comunicato Snai del Marzo 2006, riportato da [http://www.corriere.it/Primo\\_Piano/Sport/2007/01\\_Gennaio/30/snai.shtml](http://www.corriere.it/Primo_Piano/Sport/2007/01_Gennaio/30/snai.shtml)

prefissati, non avendo alcuna ripercussione negativa su Snai, dato che l'Inter riesce a vincere lo scudetto con alcune giornate di anticipo <sup>(405)</sup>.

L'iniziativa viene ripetuta nel Febbraio 2008 sempre sull' Inter Campione d' Italia, causando, questa volta, un esito incerto fino all'ultima giornata.

La Roma, infatti, riesce a rimontare ben 11 punti di svantaggio sull' Inter, perdendo lo scudetto solo all'ultima giornata, dopo essere stata, per 50 minuti, virtualmente Campione d'Italia, sfiorando un risultato che avrebbe comportato, per Snai, rilevanti perdite economiche <sup>(406)</sup>.

Queste scelte, quindi, si rivelano scelte commerciali, di alto impatto in termini di *marketing*, ma spesso ad alto rischio. Sta al *bookmaker* valutare la convenienza o meno di tale iniziativa, non riscontrandosi in essa alcunché di illegale.

## **6. L'enorme diffusione delle aste al ribasso: gioco di abilità o gioco d'azzardo?**

Negli ultimi tempi si sta sviluppando su internet il fenomeno dei siti che offrono prodotti al vincente di un' "asta al ribasso", consentendo l'acquisto di beni di alto valore a prezzi molto bassi.

Il funzionamento è semplice: chi vuole risultare vincitore dell'asta deve presentare un'offerta unica più bassa rispetto a quella

---

<sup>405</sup> Le cifre consegnate ai giocatori sono state, tra l'altro, recuperate in parte da Snai, visto che la disponibilità di liquidità ha portato i giocatori a reinvestire parte della vincita, che quindi è rientrata nelle casse Snai.

<sup>406</sup> Come si può facilmente capire dal discorso appena fatto un'eventuale vittoria della Roma avrebbe comportato grosse perdite da parte di Snai, in quanto se il pagamento anticipato dell' Inter non costituisce adempimento della scommessa ma bonus commerciale, il pagamento sulla vittoria della Roma avrebbe costituito invece adempimento della scommessa in seguito a certificazione di Sogei, essendo quindi obbligatorio e portando, di fatto, al pagamento delle scommesse effettuate su due squadre.

degli altri contendenti. Occorre quindi la compresenza di due fattori: riuscire a fare l'offerta più bassa ed essere l'unico ad averla fatta <sup>(407)</sup>.

Al fine di poter partecipare all'asta viene richiesto il pagamento anticipato di una somma di denaro di lieve entità, generalmente due euro, che viene prelevata da un conto aperto precedentemente.

Il meccanismo quindi è simile a quelle delle lotterie <sup>(408)</sup>: il ruolo assolutamente principale rivestito dall'alea collocherebbe quindi tali aste nel mondo del gioco d'azzardo, facendo rientrare la pratica di tale meccanismo all'interno delle fattispecie sanzionate dall'art. 718 c.p. e dall'art. 110 Tulpas <sup>(409)</sup>.

Al riguardo vi sono posizioni diverse: da un lato i gestori dei siti si difendono, dall'altro le associazioni dei consumatori denunciano l'illegittimità di tale metodologia d'asta <sup>(410)</sup>.

Dove collocare, quindi, le aste al ribasso?

La risposta non è così semplice, soprattutto perché il fenomeno è appena esploso e sicuramente muterà nel corso del tempo per mettersi al riparo da ogni rischio legale.

Tali aste presentano caratteristiche simili a quelle delle lotterie, considerando le similitudini presenti tra l'acquisto del biglietto della

---

<sup>407</sup> Può essere utile fare un esempio: dieci persone offrono 1 centesimo; cinque persone offrono 2 centesimi, una persona offre 3 centesimi, quattro persone offrono 4 centesimi, una persona offre 5 centesimi. Il vincitore sarà quello che avrà offerto 3 centesimi poiché sarà colui che ha effettuato l'offerta più bassa tra le offerte uniche, cioè quelle presentate da un solo offerente.

<sup>408</sup> Si paga un prezzo per fare l'offerta che corrisponde al prezzo del biglietto della lotteria, mentre la vincita appare legata alla fortuna, non essendo pronosticabile con l'abilità quale sia la cifra sulla quale ci sarà l'offerta unica.

<sup>409</sup> Il quale, tra l'altro, parla esplicitamente di "gioco d'azzardo effettuato in via elettronica".

<sup>410</sup> I gestori di questi siti si difendono affermando che le aste al ribasso non rientrerebbero nelle ipotesi dei giochi d'azzardo, ma nel novero dei giochi d'abilità, basati sulla ricerca della strategia vincente al fine di lanciare la migliore offerta e di aggiudicarsi l'asta.

Le associazioni dei consumatori criticano fortemente questa tesi, affermando che tali siti avrebbero la medesima funzione delle lotterie, essendo quindi in contrasto con la legislazione italiana.

lotteria e l'acquisto della possibilità di offrire per tale asta; inoltre il risultato sembra anche qui affidato interamente all'alea <sup>(411)</sup>.

Occorrono ulteriori approfondimenti in materia, soprattutto da parte di matematici e statistici, per capire se tale tipologia sia collocabile all'interno del gioco lecito o meno, fermo restando che, anche qualora la si collochi all'interno del gioco d'azzardo, lo Stato potrebbe legalizzarla qualora si verificano dei benefici per il pubblico erario.

## 7. **Gli *skill games***

Gli *skill games* sono i cosiddetti giochi di abilità via internet <sup>(412)</sup> istituiti dal Decreto Bersani e disciplinati da un Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze <sup>(413)</sup>.

Il prezzo di partecipazione alle partite è decisamente basso, andando da un minimo di 0,50 euro ad un massimo di 100,00 euro, in modo da non provocare i rischi tipici dei giochi d'azzardo.

Gli *skill games* si distinguono in tre categorie:

- giochi di carattere sportivo o di azione, in cui la velocità psicomotoria ha un ruolo centrale
- i cd. *puzzle games*, ovvero i giochi di strategia o rompicapo, basati su abilità logiche, in cui è meno rilevante la velocità di risoluzione sebbene sia presente un tempo limite di gioco

---

<sup>411</sup> Non è da escludere però che si possa arrivare ad un metodo matematico che consenta di calcolare con precisione il numero di offerte da fare e le cifre su cui puntare per ottenere un prodotto di alto valore a cifre irrisorie.

<sup>412</sup> Si tratta di un mercato innovativo a livello mondiale, che nel 2002 era ancora a zero fatturato, mentre nel 2008 le stime parlano di almeno 2 miliardi di dollari di fatturato.

<sup>413</sup> In questi giochi il risultato dipende prevalentemente dall'abilità del giocatore rispetto all'elemento aleatorio, fatto che li rende esenti dalla categoria del gioco d'azzardo.

- i cd. *puzzle games* di carattere linguistico, simili ai giochi di enigmistica in cui assume rilievo l'elemento tempo

Vengono inoltre ricompresi all'interno degli *skill games* gli scacchi e la dama.

La concreta attuazione della possibilità di praticare tali giochi in Italia si è avuta con il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 settembre 2007, con il quale si è passati alla fase conclusiva del percorso di lancio sul mercato dei giochi di abilità<sup>(414)</sup>.

Il fenomeno degli *skill games* assume una rilevanza enorme nel mondo delle scommesse perché al suo interno va ricompreso il *poker*, gioco da sempre molto praticato in Italia, ma che attualmente sta vivendo un vero e proprio periodo di boom economico, dovuto alla notevole pubblicità e allo spazio che sta ricevendo sulle tv italiane.

Si stima che il settore del *poker on-line*, che sta nascendo in questi mesi, arriverà nel giro di due anni ad un fatturato tale da avvicinarsi alle scommesse sportive, giungendo ad essere l'unica seria alternativa a tale mercato, con conseguente attrattività per i *bookmakers* a scapito di altri settori meno redditizi.

Il *poker on-line* è stato inaugurato in Italia nel settembre del 2008, e la sua potenzialità economica è stata subito confermata dall'enorme numero di *poker room* predisposte o in via di predisposizione dalla stragrande maggioranza di coloro che dispongono una licenza per il gioco *on-line* (che va integrata con un'apposita licenza per i giochi di abilità)<sup>(415)</sup>.

---

<sup>414</sup> E' stata costruita una piattaforma unica capace di gestire questi giochi, con la quale i singoli gestori dovranno dialogare usando un linguaggio diffuso da AAMS. E' stato inoltre previsto che gli *skill games* potranno essere esercitati esclusivamente *on-line*, senza quindi l'ausilio di macchinette o il bisogno di predisporre centri di raccolta scommesse.

<sup>415</sup> Il sistema attualmente ha superato la fase di prova estiva, nella quale era possibile effettuare giocate esclusivamente senza denaro in palio, avviandosi quindi a diventare uno dei colossi dell'intero mondo dei giochi e delle scommesse, garantendo al nostro Paese ulteriori introiti dai concessionari.

Attualmente è possibile, così come per le scommesse sportive, giocare esclusivamente in siti italiani, nei quali possono competere esclusivamente giocatori italiani, ma è già prevista in tempi brevi un'apertura a livello mondiale, interconnettendo i sistemi dei vari paesi e consentendo un gioco globale, nel quale un italiano potrà sfidare un inglese così come un giapponese.

Gli operatori più esperti, che hanno una esperienza proficua di *poker on-line* negli altri Stati, hanno subito messo in guardia sui pericoli che possono derivare da tale pratica, in particolare quello della “collusione”<sup>(416)</sup>.

E' stata sollecitata AAMS a rivedere la normativa del settore in modo da prevenire efficacemente questo fenomeno, il quale può comportare seri problemi a livello di economia del gioco, oltre a dar luogo a politiche di riciclaggio che, come abbiamo visto, sono combattute a livello legislativo nel mondo dei giochi e delle scommesse con un'ampia normativa primaria.

Quello del *poker on-line* è sicuramente il mercato emergente del settore su cui andranno a convergere tutte le attenzioni degli operatori. L'auspicio è che questo mercato segua l'esempio delle scommesse sportive *on-line*, predisponendo un sistema sostanzialmente equo ed efficiente, che limiti il contenzioso assicurando agli utenti un ottimo

---

<sup>416</sup> Per collusione si intende quel fenomeno in base al quale due o più giocatori si danno “appuntamento” presso lo stesso tavolo di una *poker room* per compiere condotte lesive nei confronti degli altri giocatori del tavolo tramite accordi tra loro intercorsi, oppure per mettere a frutto gli effetti di un reato compiuto in precedenza (ad esempio il furto di una carta di credito o di un conto *on-line*, versando il denaro ivi contenuto presso un altro giocatore controllato dallo stesso o da un complice). Al momento la normativa di settore prevede che, per importi superiori a mille euro, occorra una verifica dell'identità. Gli operatori chiedono che tali controlli siano intensificati, con la creazione di una piattaforma unica anti-riciclaggio nella quale vengano inseriti i dati raccolti da tutti i gestori *on-line* sui loro clienti, i quali verrebbero così “schedati” in base ad un codice unitario e a dati univoci. Questo sistema avrebbe il grande vantaggio di tracciare tutte le transazioni, indipendentemente dal mezzo di pagamento utilizzato, consentendo pertanto la tracciabilità di ogni operazione sia di ricarica che di prelievo delle somme giacenti sul conto, nonché delle giocate effettuate e delle vincite realizzate.

servizio, ai concessionari entrate rilevanti ed allo Stato notevoli tributi. Gli elevati investimenti dei colossi del settore delle scommesse, addirittura superiori a quelli effettuati per promuovere le scommesse sportive, confermano quanto sia importante il mercato degli *skill games* e in particolare del *poker on-line*, ed i primi dati sulle giocate sembrano, in tal senso, incoraggianti.

## CONCLUSIONI

L'analisi fin qui svolta porta a fare alcune considerazioni.

Si è visto come la situazione sia frammentaria e contraddittoria: si accavallano, infatti, aperture parziali e chiusure incoerenti, il tutto mentre il settore non solo si espande, ma si arricchisce di nuove attività e sviluppi che rendono sempre più necessario un intervento normativo organico e coerente.

Quali sono le soluzioni?

Sono maturi i tempi per una ridefinizione della materia attraverso un testo unico dei giochi e delle scommesse. In questo possono aiutare i maestri del settore, i britannici, che col *Gambling Act* precedentemente analizzato hanno dato la dimostrazione di come una normativa unitaria non solo sia possibile, ma sia anche utile ed indispensabile, sia per i *bookmakers* che per i giocatori, senza dimenticare gli operatori del diritto che si trovano di fronte, ogni giorno, ad enormi difficoltà metodologiche.

La necessità di una normativa unitaria ed organica, che tenga in considerazione quanto contenuto nelle sentenze della Corte di Giustizia, non va messa in discussione. Bisogna ora chiedersi come impostare la materia, alla luce delle problematiche esaminate nelle pagine precedenti.

A questo proposito l'analisi comparata risulta molto utile.

E' stato analizzato come i sistemi possano orientarsi sostanzialmente in tre direzioni:

- monopolio statale assoluto con protezionismo
- sistemi aperti, ma con controllo a monte dello Stato tramite il sistema concessorio



- sistemi totalmente aperti, necessitando esclusivamente di una autorizzazione garantita dal rispetto di determinati parametri

Il sistema italiano può essere definito come un sistema che si sta aprendo alla concorrenza, fermo restando però il controllo statale a monte garantito dalla necessità della concessione statale.

Tale sistema, se è stato indubbiamente migliorato garantendo l'accesso ai bandi di gara praticamente a tutte le società (eliminando quindi i limiti vigenti all'epoca del primo bando di gara del 1999, che impedivano alle società estere quotate in borsa di partecipare alla gara), deve essere comunque considerato come foriero di impedimenti alle libertà comunitarie, ponendo una barriera all'ingresso che la Corte di Giustizia ha già definito (più di una volta) non proporzionata, soprattutto se paragonata alla politica espansiva svolta dallo Stato in materia di giochi.

Il Decreto Bersani del 2006, se da un lato ha, di fatto, aperto agli operatori esteri, garantendo un numero molto elevato di concessioni ed assicurando un sistema molto concorrenziale, dall'altro va comunque considerato come viziato alla radice, non avendo eliminato la barriera sopra menzionata, essendosi limitato ad aprire le "maglie" di una "rete" che, comunque, rimane presente, pronta ad essere ristretta in futuro.

A ciò si aggiunga il fatto che le concessioni, per la loro durata di ben sei anni, bloccano di fatto l'accesso al mercato per un lungo periodo di tempo, essendoci il prossimo bando (per rinnovo o assegnazione di nuove concessioni) esclusivamente nel 2011, ben potendo quindi rilevare come, in questi anni, il mercato sia sostanzialmente chiuso.

A nulla servirebbe obiettare come pressoché tutti gli operatori abbiamo partecipato alla gara del 2006 e quindi si trovino, di fatto, in condizione di operare, dovendosi qui ricercare un sistema ideale,

scevro da vizi, non accontentandoci di una realtà di fatto che può essere ben mutata da situazioni contingenti.

La soluzione, in questo caso, può essere elaborata analizzando i pregi del sistema italiano, in particolare nel settore delle scommesse *on-line*.

Il Decreto Bersani, come ampiamente riportato, ha infatti introdotto per questo tipo di scommesse un sistema di tipo autorizzatorio, e non concessorio, che ricalca il sistema in vigore nel Regno Unito, patria delle scommesse e modello di organizzazione e coerenza normativa in materia.

Il sistema delle scommesse *on-line*, attualmente, si basa su una autorizzazione che viene rilasciata ai *bookmakers* in cambio del versamento di una somma di denaro e del rispetto di determinati parametri, sui quali vigila l'AAMS.

Tale sistema ha permesso alla totalità degli operatori stranieri, interessati ad entrare nel mercato italiano, di inserirsi nel nostro Paese in maniera agevole, eliminando quindi le “barriere” del sistema concessorio, tanto criticate dall'Unione Europea.

Le considerazioni in materia sono evidenti: da un lato, il sistema autorizzatorio consente l'accesso a chiunque voglia operare in maniera seria e concreta nel mercato italiano, data la facilità di ingresso e la chiarezza dei parametri da rispettare; dall'altro, viene salvaguardata la necessità impellente dello Stato di mantenere introiti economici dal settore, grazie alla quota che i *bookmakers* devono rilasciare per ottenere l'autorizzazione per la raccolta delle scommesse *on-line*.

Non solo: in questo modo viene anche garantito un fruttifero regime di tassazione per lo Stato italiano, commisurato all'importo delle giocate operate su questi siti, che garantisce allo Stato introiti nemmeno lontanamente immaginabili in passato, quando il mercato dell'*on-line* si svolgeva su siti esteri, residenti su server stranieri, privi

di autorizzazione statale, i quali non rendevano nulla allo Stato italiano in termini di introiti fiscali.

Col sistema attuale, invece, il contratto di scommessa si perfeziona completamente in Italia, essendo nel nostro Paese sia le parti del contratto, sia il “luogo” di conclusione, ossia l’ubicazione del *server*, rendendo quindi tale contratto pienamente sottoponibile al regime fiscale italiano.

Le obiezioni alla proponibilità di tale sistema sono sempre le stesse: un controllo *a priori* dello Stato, attuato mediante il sistema concessorio, può scongiurare l’infiltrazione criminale nel settore, da sempre molto rilevante e preoccupante.

Un’analisi accurata della situazione però spinge a considerare come il sistema concessorio non sia il più idoneo a scongiurare tale pericolo, essendo sicuramente più efficaci controlli specifici sui soggetti attivi nel mercato, in particolare quelli operati mediante una verifica delle singole transazioni e dei soggetti coinvolti, i quali, come è evidente, si svolgono *a posteriori*.

Non è qui nemmeno il caso di soffermarsi sulle presunte finalità morali dei tentativi di limitare la diffusione di giochi e scommesse, in quanto appare evidente al lettore come lo Stato persegua un obiettivo diametralmente opposto, ossia quello di incoraggiare il gioco svolto sotto la sua vigilanza, assicurando tale attività introiti notevoli e salvifici per le casse statali, a dispetto dei proclami ufficiali (basti pensare ai milioni di euro incassati dallo Stato in concomitanza con l’aumento vertiginoso del *jackpot* del Super Enalotto verificatosi nel 2008).

Il sistema italiano, per queste ragioni, deve continuare l’apertura progressiva svolta negli ultimi anni, operando però un netto cambiamento a monte: non più un sistema concessorio, ma un sistema autorizzatorio basato sul rilascio di licenze, non solo per le scommesse *on-line*, ma per ogni tipo di gioco o scommessa consentito.

Il tutto dovrebbe svolgersi, ovviamente, mediante rigorosi controlli, che potrebbero essere operati sia dall'AAMS (magari rivedendone la struttura, affidando i compiti organizzativi e quelli di vigilanza a due settori diversi), sia mediante la creazione di un'Autorità Indipendente, sulla scorta di quanto avvenuto in altri settori in seguito alle liberalizzazioni verificatesi negli anni novanta (ad esempio l'Autorità per le Telecomunicazioni o l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas).

Il quadro che ne scaturirebbe sarebbe il seguente:

1. verrebbero eliminate le barriere all'ingresso, conseguenza del sistema concessorio, osteggiate dall'Unione Europea;
2. verrebbe garantita una normativa coerente e di semplice comprensione per quanto riguarda l'accesso al mercato, invogliando gli operatori esteri ad investire nel mercato italiano;
3. verrebbe assicurata, mediante l'adozione di un testo unico, una disciplina uniforme a tutela degli scommettitori, dovendo comunque essere assicurata adeguata pubblicità e comunicazione, sia *on-line* che nei punti vendita, ponendo l'attenzione soprattutto sulle problematiche più attinenti al giocatore;
4. verrebbe salvaguardato l'interesse economico dello Stato, mantenendo sia gli introiti iniziali (che verrebbero qui resi fissi senza necessità di bandi di gara) che quelli derivanti dalla tassazione sul volume di denaro giocato, i quali anzi crescerebbero in virtù del presumibile maggiore afflusso di operatori stranieri nel nostro mercato, come analizzato nel punto 2;
5. verrebbe mantenuta e potenziata la sicurezza sulla natura e sull'identità degli operatori, sia mediante i

controlli sulle transazioni sia mediante la creazione di una apposita autorità di vigilanza, che non deve essere considerata un tipico spreco italico in virtù della crescita esponenziale del volume d'affari del settore, analizzando anche i maggiori introiti che tale sistema garantirebbe (i quali andrebbero completamente a coprire i costi sostenuti per il mantenimento di tale autorità, fruttando anche un certo margine di guadagno per lo Stato);

6. verrebbe, infine, garantito un risparmio in termini di giustizia e contenzioso, eliminandosi alla radice, grazie alla chiarezza normativa, le controversie in materia, che da anni sono in forte aumento nei tribunali italiani e comunitari, con conseguenti spese legali ed in termini di malfunzionamento della giustizia.

Dal sistema concessorio a quello autorizzatorio.

Questo è lo slogan da seguire per assicurare al settore maggiore chiarezza e competitività, garantendone un forte sviluppo ed eliminando le enormi e numerose problematiche fin qui riscontrate.

L'esempio britannico serve da lezione, così come parzialmente confermato dal nuovo sistema italiano di scommesse *on-line*: il sistema autorizzatorio è la "strada maestra" da seguire, che va "imboccata" il prima possibile, per evitare che, alla scadenza delle attuali concessioni, nel 2012, lo Stato italiano si trovi di fatto privo di una normativa, in seguito ad ulteriori pronunce della Corte di Giustizia e all'esito delle procedure di infrazione che inevitabilmente arriveranno col mantenimento della normativa vigente.

Questo significherebbe il caos più totale in un settore che, se già oggi coinvolge un giro d'affari molto elevato, nel prossimo futuro sarà probabilmente, dati alla mano, uno dei colossi economici, ben

comprendendosi, quindi, come sarebbe tragico trovarsi in una situazione di vuoto normativo.

Un cambiamento, dunque, è necessario, e va operato il prima possibile, per evitare conseguenze disastrose prima che sia troppo tardi.

## BIBLIOGRAFIA

### Dottrina:

- ASCARELLI, T., *Il contratto plurilaterale. Saggi giuridici*, Milano, 1949
- BARASSI, L., *Teoria generale delle obbligazioni*, 1946
- BELOTTI, B., *Giuoco*, in *Dig. It.*, Torino, 1964
- BELTRANI, S., *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, Milano, 1999
- BITETTI, R., *Concorsi pronostici e tutela collettiva degli scommettitori*, in *Resp. civ. priv.*, 1998
- BOMBI, M., *L'importanza della rilevanza nel giudizio della Corte Costituzionale*, in <http://www.jamma.it/articolo.asp?id=14435>, 2008
- BONFANTE, P., *Le obbligazioni naturali e il debito di giuoco*, in *Scritti giuridici vari*, Torino, 1926
- BORIA, P., *La disciplina tributaria dei giochi e delle scommesse*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007
- BOSELLI, A., *Rischio, alea e alea normale del contratto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1947
- BRECCIA, U., *Il contratto in generale. Causa*, in *Trattato Bessone*, Torino, 1999
- BUTTARO, L., *In tema di giuoco*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1952
- BUTTARO, L., *Del giuoco e della scommessa*, in *Commentario al codice civile*, 1959
- CALAMANDREI, P., *Il processo come giuoco*, in *Riv. dir. proc.*, 1950

- CAPALDO, G., *Profili civilistici del rischio finanziario e contratto di swap*, Roma, 1999
- CARNELUTTI, F., *Gioco e processo*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1951
- CLARICH, M., *Concorsi e operazioni a premio nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, 1993
- COCCIA, M., *I concorsi a pronostici e le scommesse sulle competizioni sportive e il diritto comunitario*, in *Riv. dir. sportivo*, 1992
- COCCIA, M., *Controllo pubblico sui giuochi d'azzardo e principio comunitario di libera circolazione dei servizi*, in *Riv.dir. sportivo*, 1994
- COCCIA, M., *Le scommesse sulle manifestazioni sportive all'estero*, in *Riv. dir. sportivo*, 1999
- COLANGELO, G., *Commento alla sentenza 26 aprile 2004, n. 23271 delle Sezioni unite penali della Corte di Cassazione*, in *Foro Italiano*, 2005
- CORRADO, A., *Commento alla sentenza Gambelli*, in *Guida al diritto*, 2003
- CUSANO, L., *Giuochi e scommesse clandestini nella legge 13 dicembre 1989, n. 401, nel codice della strada e nel diritto vivente*, supplemento a *Giurisprudenza di merito*, 2006
- DE FEO, E., *La privatizzazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*, in [http://www.filodiritto.com/diritto/pubblico/amministrativo/privatizzazione\\_monopolidefeo.htm](http://www.filodiritto.com/diritto/pubblico/amministrativo/privatizzazione_monopolidefeo.htm) , 2006
- DE RUGGERO, R., *Istituzioni di diritto civile*, Messina, 1935
- DI NITTO, T., *I giochi e le scommesse*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000



- FILPO, F., *Il gioco d'azzardo tra la direttiva servizi e la sentenza Placanica*, in *Contratto e impresa Europa*, 2007
- FUNAIOLI, C.A., *La disciplina giuridica delle lotterie*, in *Riv. dir. sportivo*, 1955
- FUNAIOLI, C.A., *Debiti di giuoco o di scommessa: in particolare obbligazioni naturali da scommessa e rilevanza dei vizi della volontà*, in *Studi in onore di Francesco Messineo*, Milano, 1959
- FUNAIOLI, C.A., *Il giuoco e la scommessa*, in *Trattato Vassalli*, Torino, 1961
- FURNO, C., *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952
- GALLO, S., *Manuale pratico di diritto tributario*, Padova, 2001
- GRASSETTI, C., *Debito di giuoco e mutuo fra i giocatori*, in *Temi*, 1946
- GUALAZZINI, E., voce *Giuochi e scommesse (storia)*, in *Enc. dir.*, 1970
- GUARINO, A., *Questioni di gioco*, in *Dir. e giur.*, 1946
- HILL, D., *The fix: soccer and organized crime*, Montreal, 2008
- HUIZINGA, J., *Homo Ludens*, Torino, 1949
- LAMBERTI, A., *La frode sportiva*, Napoli, 1990
- LUBRANO, E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Roma, 2004
- MANENTI, C., *Del giuoco e della scommessa*, in appendice alla traduzione del *Commentario alle Pandette di Federico Gluck*, 1903
- MANZINI, V., *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1948
- MARANI TORO, I., *Dalla Sisal al Totocalcio*, in *Riv. dir. sportivo*, 1996

- MARCHETTI, V., *Teoria generale delle contravvenzioni*, in *Completo trattato di diritto penale*
- MENDUNI, M., *Slot, colpo di spugna da 90 miliardi*, in [http://ilsecoloxix.ilsole24ore.com/italia\\_e\\_mondo/view.php?DIR=/italia\\_e\\_mondo/documenti/2008/05/14/&CODE=ccc79780-2185-11dd-be0a-0003badbebe4](http://ilsecoloxix.ilsole24ore.com/italia_e_mondo/view.php?DIR=/italia_e_mondo/documenti/2008/05/14/&CODE=ccc79780-2185-11dd-be0a-0003badbebe4) , 2008
- MIRRA, V., *Il nuovo diritto ... dello sport*, in *Il nuovo diritto*, 2006
- MONTAGNA, A., *La svolta della Cassazione su raccolta di scommesse e allibratori esteri, una soluzione possibile, un percorso non del tutto condivisibile*, in *Cassazione penale*, 2007
- MOSCATI, E., *Le obbligazioni naturali*, in *Fonti legali e fonti private delle obbligazioni*, Padova, 1999
- NATALINI, A., *Gli irrisolti contrasti tra penalità interna e diritto comunitario: l'abusiva raccolta di scommesse e gli "arroccamenti" delle Sezioni unite*, in *Cass.pen.*, 2004
- NATALINI, A., *Grazie alla giurisprudenza comunitaria cade una norma disapplicata da anni*, in *Guida al diritto*, 2007
- NOTARO, M., *La pubblicità dei servizi transfrontalieri di poker on-line: normative nazionali e principi comunitari a confronto sul tema del gioco d'azzardo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007
- OPPO, G., *Adempimento e liberalità*, Milano, 1947
- PARADISO, M., *I contratti di gioco e scommessa*, Milano, 2003
- PIOLETTI U., *Il giuoco nel diritto penale*, Milano, 1970
- RESCIGNO, P., *Gioco e scommessa*, in *Dig.disc. priv.*, 1993
- RICCIO, D., *La Corte Costituzionale interviene sulla disciplina penale del gioco e delle scommesse*, in <http://www.jamma.it/articoloStorico.asp?id=11595> , 2007

- RICCIO, D., *La trasformazione dell'AAMS nell'Agenzia dei giochi*, in <http://www.assotrattenimento.com/2008/02/la-trasformazione-della.php> , 2008
- RUOTOLO, G.M., *La disciplina delle scommesse on-line negli Stati Uniti e nella Comunità europea alla luce delle recenti pronunce dell'OMC*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 2006
- RUOTOLO, G.M., *Il regime italiano del gambling all'esame della Corte di giustizia: rien ne va plus?*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 2007
- SANTORO-PASSARELLI, F., *Giuoco e scommessa*, in *Riv. dir. civ.*, 1941
- SCOPINARO, I., *Rilevanza penale della raccolta in Italia di scommesse su competizioni sportive estere*, in *Dir. pen. e proc.*, 2001
- TANI, N., *Siti, confermato l'oscuramento*, in <http://www.aiip.it/page.php?id=422&aiip=4be91d1ed1edba0439e9ffe3fd1b24fc> , 2006buon x vo
- TRABUCCHI, A., *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 1998
- VALSECCHI, E., *Appunti in tema di giuoco*, in *Riv. dir. comm.*, 1949
- VALSECCHI, E., *Giuoco e scommessa. La transazione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, 1986
- ZAGATO, L., *Caso Gambelli: la Corte di Giustizia riformula il proprio giudizio sulla normativa italiana in materia di scommesse*, in *Europa e diritto privato*, 2005

## Giurisprudenza:

- Cass. Pen., Sez. II, sent. n. 625/1971
- Pret. Avigliano, ord. 9 dicembre 1972, in *Gazz. Uff.* n. 169 del 4 luglio 1973
- Corte Cost., sent. 22 ottobre 1975, n. 237, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- Corte Cost., sent. 8 giugno 1984, n. 170, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- Corte Cost., sent. 23 aprile 1985, n. 113, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- Cass. Pen., Sez. III, sent. 15 aprile 1985, n. 3479
- Cass. Pen., Sez. III, sent. 26 giugno 1985, n. 5511, in *Cass. Pen.*, 1987
- Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 1286/1986
- Cass. Pen., Sez. III, sent. 11 novembre 1986 n. 10750, in *Giust. Pen.*, 1987
- Cass. Pen., Sez. I, sent. n. 1527/1988
- Corte Cost., sent. 4 luglio 1989, n. 389, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- Corte Cost., ord. 21 febbraio 1992, n. 103, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- Corte eur. giust., 24 marzo 1994, C-275/92, in *Racc.*, I-1039
- Corte Cost., sent. 2 giugno 1995, n. 236, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- Cass. Pen., sez. III, sent. 13 marzo 1996, n. 2705
- Cass. Pen., sez. III, sent. 24 giugno 1997, Cacace
- Cass. Pen., sez. III, sent. 27 novembre 1997, n. 10885
- Corte eur. giust., 21 ottobre 1999, C-67/98, in *Racc.*, I-7289
- Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 36206/2001
- TAR Toscana, Sez. I, sent. 22 gennaio 2001, n. 62, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Sardegna, sent. 26 gennaio 2001, n. 28, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

- TAR Friuli Venezia Giulia, sent. 23 aprile 2001, n. 189, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 28 maggio 2002, n. 4095, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Calabria, Sez. I, sent. 10 ottobre 2002, n. 2395, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Liguria, sent. 14 marzo 2003, n. 319, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Corte eur. giust., 6 novembre 2003, C-243/01, in *Racc.*, I-13031
- Cass. Pen., Sez. III, sent. 5 novembre 2003, n. 42187, in *Riv. Pen.*, 2004
- Cass. Pen., Sez. un., sent. 26 aprile 2004, n. 23271, in *Riv. Pen.*, 2004
- Cass. Pen., Sez. un., sent. 26 aprile 2004, n. 23273, in *Riv. Pen.*, 2004
- Cass. Pen., Sez. III, sent. 26849/2004, in *Riv. Pen.*, 2005
- Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 14 giugno 2005, n. 5898, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 30 luglio 2005, n. 661, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 20 ottobre 2005, n. 867, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Cass. Pen., Sez. III, sent. 10-21 novembre 2005, n. 41728
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 22, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 23, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 24, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 25, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 26, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 27, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 28, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 29, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 30, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Abruzzo, Sez. L'Aquila, sent. 8 febbraio 2006, n. 31, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Trib Roma, Sez. Civ., Ord. 10 aprile 2006, n. 20239
- TAR Lazio, Sez. II, Ord. 10 maggio 2006, n. 2624
- Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 14 luglio 2006, n. 5644, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Consiglio di Stato, Sez. VI, ord. 26 luglio 2006, n. 4012
- Corte eur. giust., 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, in *Racc.*, I-7342
- TAR Lazio, Sez. II, ord. 8 marzo 2007, n. 1060
- Cass. Pen., Sez. III, sent. 28 marzo 2007, n. 16969, in *Riv. Pen.*, 2007
- Trib. Pisa, Sez. Civ., ord. 18 maggio 2007, n. 1764
- Corte Cost., sent. 13 luglio 2007, n. 284, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- Corte eur. giust., 13 settembre 2007, causa C-260/04
- TAR Lazio, Sez. II, sent. 23 gennaio 2008, n. 2726, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

- TAR Emilia Romagna, sent. 24 gennaio 2008, n. 198, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TAR Lazio, Sez. II, sent. 6 febbraio 2008, n. 2230, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Corte Cost., ord. 13 marzo 2008, n. 55, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 18 marzo 2008, n. 1108, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Corte Cost., sent. 9 giugno 2008, n. 215, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)