

**La compatibilità della libera prestazione dei servizi con il divieto di giochi d'azzardo su internet nella recente sentenza della Corte di giustizia europea dell'8 settembre 2009, n. 42/07.**

di DONATELLA DEL VESCOVO

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. In cosa consistono i giochi d'azzardo. 3. La mancanza di una regolamentazione europea sui giochi d'azzardo. 4. I fatti. 5. La giurisprudenza comunitaria in materia di giochi d'azzardo. 6. Valutazioni della Corte. 7. Conclusioni.

*1. Premessa.*

Secondo la Comunità europea uno Stato può vietare l'offerta di giochi d'azzardo su internet da parte di società straniere se questa misura serve a contrastare la criminalità organizzata e le frodi.

Questo è quanto ha stabilito una sentenza della Corte di giustizia europea<sup>1</sup> chiamata a decidere della legittimità della più che mai restrittiva normativa portoghese in base alla quale, tenendo conto delle peculiarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo tramite internet, una siffatta normativa risulta giustificata dall'obiettivo di lotta alla criminalità e alla frode.

In questa sentenza particolarmente innovativa nel campo della libera prestazione dei servizi dunque, la Corte ha sottolineato che restrizioni alla suddetta possono essere dettate da motivi imperativi di interesse generale. Infatti, in assenza di una armonizzazione comunitaria in materia di giochi d'azzardo, gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in tale settore, e di stabilire con precisione il livello di protezione voluto.

In questo commento andremo ad analizzare in primo luogo in cosa consistono i giochi d'azzardo e quali sono gli interessi che ruotano intorno a codesta attività lucrativa. Secondariamente l'assenza nel diritto comunitario di testi normativi che disciplinino i giochi d'azzardo. In terzo luogo la giurisprudenza relativamente copiosa in materia in cui si evidenzia la compatibilità di una normativa nazionale che limiti la libera prestazione di servizi con le libertà di circolazione. Infine la recente causa portata all'attenzione della Corte di giustizia europea.

---

<sup>1</sup> Sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, *Bwin*, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

## 2. In cosa consistono i giochi d'azzardo.

Prima di esporre il contesto normativo e fattuale del caso in esame e la sua relativa analisi, si ritiene necessario descrivere brevemente in cosa consistano i giochi d'azzardo nell'Unione europea e gli interessi che ruotano intorno a tale attività.

Attualmente i giochi d'azzardo sono costituiti da una vasta gamma di giochi e rivestono una considerevole importanza economica pur tuttavia comportando gravi rischi per la società<sup>2</sup>. La loro importanza economica deriva da un lato, dal fatto che essi generano per i gestori redditi molto elevati<sup>3</sup> e, dall'altro, che rappresentano un numero di posti di lavoro di una certa rilevanza nei diversi Stati membri<sup>4</sup>.

I giochi d'azzardo comportano tuttavia gravi rischi sia per i giocatori che per gli operatori economici che li organizzano. Infatti, per loro natura, essi consentono di vincere solo a un numero molto limitato di giocatori; se così non fosse, essi genererebbero perdite e non potrebbero durare. Nella grande maggioranza dei casi, pertanto, i giocatori perdono più di quanto non vincano. Tuttavia, l'eccitazione del gioco e la promessa di vincite, anche molto elevate, possono indurli a dedicare al gioco una parte del loro bilancio superiore a quella destinabile allo svago.

Tale comportamento può quindi far sì che i giocatori non riescano più a far fronte ai loro obblighi sociali e familiari. Esso può inoltre sfociare in una vera e propria dipendenza, equiparabile a quella causata dalla droga o dall'alcol<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> v. PricewaterhouseCoopers, *Global Entertainment and Media Outlook: 2008-2012*, p. 623.

<sup>3</sup> Secondo lo *Studio sui giochi d'azzardo nell'Unione europea* realizzato dall'Istituto svizzero di diritto comparato su richiesta della Commissione il 14 giugno 2006, le quattro grandi categorie di giochi descritte in precedenza hanno generato nel 2003, nei venticinque Stati membri, compresi quindi anche i dieci Stati che sono entrati a far parte dell'Unione europea il 1° maggio 2004, introiti lordi, previa deduzione delle vincite pagate, pari a 51.500 milioni di euro, in [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

<sup>4</sup>In Belgio, ad esempio, nel 2004 lavoravano per conto della lotteria nazionale 321 persone, 709 persone lavoravano nelle sale da gioco nel 2003, 8.220 lavoravano con gli apparecchi per il gioco d'azzardo e 1.000 nel totalizzatore (PMU) belga (v. *Studio sui giochi d'azzardo nell'Unione europea*, cit., p. 1133, 1134, 1137 e 1139). In Germania, il Lotto e il Totoblock occupavano circa 58.000 persone; 4.700 persone lavoravano nelle sale da gioco e circa 3.000 negli alberghi e nei ristoranti annessi a tali strutture (v. *Studio sui giochi d'azzardo nell'Unione europea*, cit., p. 1203 e 1206). Nel Regno Unito, il numero delle persone occupate a tempo pieno nel settore dei giochi di sorte e d'azzardo era stimato nel 2004 in 100.000 unità (v. *Studio sui giochi d'azzardo nell'Unione europea*, cit., p. 1404).

<sup>5</sup> «Fondamentalmente, lo scommettitore non gioca per vincere (...), gioca per rigiocare. È una spirale senza fine. Più vince, più gioca, più desidera giocare. Se perde, questo diventa un motivo in

Per di più, i giochi d'azzardo, in ragione dei profitti molto elevati che ne derivano, si prestano a manipolazioni da parte dell'organizzatore, che potrebbe voler fare in modo che il risultato dell'estrazione a sorte o della gara sportiva gli sia più favorevole. Inoltre, in questo tipo di rapporto, il giocatore non dispone individualmente di alcun mezzo realmente efficace per verificare se il gioco si svolga realmente secondo le modalità indicate.

Infine, i giochi d'azzardo possono costituire uno strumento di «riciclaggio» di somme di denaro ottenute illegalmente. Tali somme possono infatti non solo essere puntate al gioco nella speranza di vincere, ma anche trasformarsi in profitti se il reo è anche proprietario del gioco.

L'usanza dei giochi dall'azzardo è molto antica e comune a molte società. Gli storici collocano la sua comparsa nel terzo millennio prima della nostra era in Estremo Oriente e in Egitto<sup>6</sup>.

Esistono quattro grandi categorie di giochi d'azzardo. La prima è costituita dalle lotterie, alle quali si possono assimilare i bingo, in quanto si basano sul medesimo principio. Si tratta di giochi di mera fortuna, in cui le conoscenze e la strategia non hanno alcuna rilevanza. Le lotterie e i bingo possono essere organizzati su scale molto variabili, dalla lotteria o dal bingo annuale di un'associazione locale, le cui vincite consistono in premi in natura di valore modesto, ai giochi organizzati dalle lotterie nazionali o regionali, destinati all'intero territorio di uno Stato membro o di una regione di uno Stato federale e che offrono una vincita che può ammontare a vari milioni di euro.

La seconda grande categoria di giochi d'azzardo è costituita dalle scommesse. Esse possono avere per oggetto il risultato di una competizione, il verificarsi di un avvenimento o l'esistenza di qualche cosa. Tra le più antiche e conosciute rientrano le scommesse sulle corse dei cavalli. I giocatori vengono invitati a

più per rigiocare allo scopo di rifarsi» (v. J.-P. G. MARTIGNONI-HUTIN, *Ethno-sociologie des machines à sous*, Paris, 2000, p. 133). I problemi legati al gioco sono stati oggetto di vari studi scientifici, segnatamente a partire dagli anni '90 (v. i numerosi riferimenti citati al capitolo nove, intitolato «*Problem gambling*», dello *Studio sui giochi d'azzardo nell'Unione europea*, cit.). L'impatto sociale dei giochi d'azzardo è stato inoltre oggetto di indagini e studi in molti Stati membri. In Italia v. ad es. G.P. ACCINNI, *Gestione ed offerta al pubblico via internet di giochi "d'azzardo" e profili di responsabilità penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, p. 3; S. BELTRAMI, *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, Milano, 1999, p. 5 ss; R. FERRATO, *Leciti i nuovi videogiochi automatici?*, in *Riv. pen.*, 1982, p. 3.

<sup>6</sup> Tra i giochi ritrovati dagli archeologi nelle tombe egizie figurano in particolare dei dadi, il cui nome arabo «Azard» è all'origine delle parole «azzardo» in italiano, «azar» in spagnolo e «hasard» in francese.

scommettere sul risultato di una corsa i cui partecipanti, cavalli e fantini, sono noti in anticipo. Gli scommettitori possono quindi decidere la propria scommessa rimettendosi alla fortuna e alla loro conoscenza delle caratteristiche e delle prestazioni dei partecipanti. Alle scommesse ippiche si sono aggiunte in seguito le scommesse sulle competizioni sportive. Le vincite dipendono dall'importo totale delle scommesse o dalla quota convenuta con il bookmaker.

In terzo luogo vi sono le case da gioco. Si tratta di strutture aperte al pubblico nelle quali è autorizzato lo svolgimento di vari giochi. Le case da gioco sono state percepite per molto tempo come strutture riservate a una clientela ricca, in grado di puntare somme ingenti in giochi complessi o supposti tali, circondati da riti e cerimoniali.

In quarto luogo occorre menzionare gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo. Tali apparecchi sono stati inventati nella prima metà del XIX secolo negli Stati Uniti d'America, dove hanno conosciuto un immediato successo<sup>7</sup>. Si tratta di apparecchi dotati di una fessura in cui il giocatore viene invitato a introdurre una moneta o un gettone e che attribuiscono un risultato preprogrammato mediante un sistema informatico aleatorio. Il momento e la frequenza con cui il risultato attribuito dall'apparecchio corrisponde a una combinazione vincente dipendono quindi dal caso.

Fino a una ventina d'anni fa i giochi d'azzardo erano accessibili solo in luoghi precisi, quali, in particolare, i numerosi punti vendita di scommesse e biglietti della lotteria, i centri di corse ippiche e le case da gioco. La partecipazione al gioco d'azzardo richiedeva quindi che il giocatore si spostasse fisicamente. Tale partecipazione poteva inoltre avvenire solo nelle ore di apertura dei luoghi in cui era possibile giocare. L'emergere dei mezzi di comunicazione elettronica a partire dagli anni novanta, quali i telefoni portatili, la televisione interattiva e, soprattutto, internet, ha modificato radicalmente la situazione. Grazie a questi nuovi mezzi di comunicazione, l'utente può giocare senza uscire di casa e in qualsiasi momento. La pratica dei giochi d'azzardo è così divenuta molto più agevole<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> J.-P. G. MARTIGNONI-HUTIN, *Faites vos jeux*, Parigi, 1993, p. 149.

<sup>8</sup> Dal 1996, anno in cui il gioco d'azzardo fece la sua prima comparsa in Finlandia, a oggi il mercato ha conosciuto una forte crescita. Soltanto nel 2003 il mercato commerciale del gioco d'azzardo *on line* nella Ue a venticinque ha prodotto redditi da gioco lordi (differenza tra le vincite degli operatori e il pagamento dei premi) pari a cinquantuno miliardi di euro. Attualmente, il gioco d'azzardo *on line*, via internet, telefoni cellulari o televisione interattiva rappresenta circa il cinque per cento del mercato globale del gioco d'azzardo nell'Unione europea, con redditi da gioco lordi pari a due-tre miliardi di euro soltanto nel 2004. E le stime per il mercato europeo prevedono una crescita pari a

Inoltre, i mezzi di comunicazione elettronica, e in particolare internet, danno alle persone residenti nel territorio di uno Stato membro la possibilità materiale di accedere non solo ai giochi *on line* proposti dagli operatori stabiliti nel territorio di tale Stato, ma anche a quelli offerti da operatori stabiliti in altri Stati membri o in Paesi terzi.

Nel corso della storia, i giochi d'azzardo sono stati oggetto di numerose condanne per ragioni di ordine morale, religioso e attinenti alla tutela dell'ordine pubblico<sup>9</sup>. Ciononostante, essi si sono imposti come una realtà sociale.

La reazione del potere politico ha oscillato tra il divieto totale, una regolamentazione restrittiva in base alla quale i proventi dei giochi d'azzardo dovevano essere destinati esclusivamente al finanziamento di interessi pubblici, e l'incoraggiamento al fine di approfittare della manna costituita da tale imposta volontaria.

### *3. La mancanza di una regolamentazione europea sui giochi d'azzardo.*

Nell'Unione europea non esiste una regolamentazione sul gioco d'azzardo ovvero non esiste una norma europea che ne dichiari la legalità o viceversa l'illegalità. Le attività del gioco d'azzardo sono infatti escluse dal campo di applicazione delle direttive 2006/123/CE (direttiva sui servizi)<sup>10</sup>, 2007/65/CE (direttiva sui servizi mediatici audiovisivi)<sup>11</sup> e 2000/31/CE (direttiva sul commercio elettronico)<sup>12</sup>.

I mercati europei del gioco d'azzardo *on line* sono dunque regolamentati a livello nazionale conformemente al principio di sussidiarietà al fine di proteggere i consumatori dalla dipendenza e dalla frode, di prevenire il riciclaggio di denaro e di preservare l'ordine pubblico. Ne consegue una notevole eterogeneità nei quadri normativi relativi al mercato dell'Ue del gioco d'azzardo<sup>13</sup>. Alla diversità

un minimo annuo dell'otto per cento in alcuni Stati come Austria e Ungheria fino a un massimo del diciassette per cento in Italia.

<sup>9</sup> A Roma furono adottate misure all'inizio del secondo secolo d.C. che vietavano i giochi e comminavano ai giocatori ammende e l'esilio. Nel Medio Evo, la Chiesa disapprovava i giochi d'azzardo. Essi erano accusati di favorire le menzogne, il tradimento, i furti, le risse, gli omicidi, la dipendenza, la cupidigia e l'ebbrezza. Vari sovrani li vietarono in Inghilterra, in Francia e nel Sacro Romano Impero Germanico. Nel 1215 il Concilio Lateranense IV vietò tutti i giochi, ad eccezione degli scacchi.

<sup>10</sup> GUUE, 27 dicembre 2006, L 376, p. 36.

<sup>11</sup> GUUE, 18 dicembre 2007, L 332, p. 27.

<sup>12</sup> GUUE, 17 luglio 2000, L 178, p. 1.

<sup>13</sup> Vi sono alcuni Paesi come il [Regno Unito](#) che hanno regolamentato da anni il gioco d'azzardo; nel Regno Unito una legge chiamata "*Gambling bill*" regola vari aspetti del gioco d'azzardo, tra cui la gestione e la promozione dei casinò *on line*. In Inghilterra il gioco d'azzardo non è considerata solo

delle modalità di esercizio si aggiunge il fatto che le deroghe al divieto di principio, quando esiste, al pari della nozione di «gioco d'azzardo» e dell'ambito di applicazione delle normative nazionali, non sono uniformi. Lo stesso gioco può quindi essere autorizzato in uno Stato membro e vietato in un altro, o essere oggetto di un trattamento differenziato<sup>14</sup>.

Attualmente, quindi, nella maggior parte degli Stati membri i giochi d'azzardo sono soggetti a una disciplina restrittiva<sup>15</sup>.

Nella maggior parte di tali Stati, l'esercizio di un gioco d'azzardo da parte di un operatore privato, quando è previsto, è subordinato al rilascio di un'autorizzazione dell'autorità competente. Inoltre, nella maggior parte dei casi, il numero di operatori autorizzati ad esercitare un determinato gioco viene limitato con un numero chiuso. In molti Stati membri, l'esercizio dei giochi d'azzardo può anche formare oggetto di un diritto esclusivo concesso a un organismo statale o a un operatore privato<sup>16</sup>.

Infine, il trattamento fiscale dei giochi d'azzardo varia molto da uno Stato all'altro, dato che, in alcuni Stati membri, i proventi dell'esercizio di tali giochi devono essere destinati, in proporzioni variabili, a cause di interesse pubblico.

#### 4. I fatti.

La controversia sorta tra la *Liga Portuguesa de futebol Profissional* e la *Bwin International* da un lato, ed il *Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* dall'altro, riguardava delle sanzioni pecuniarie inflitte dalla direzione di quest'ultima alla *Liga* e alla *Bwin* per aver violato la normativa portoghese che disciplina l'offerta di taluni giochi d'azzardo su internet.

La *Liga* è una associazione senza fini di lucro che raggruppa tutti i club che gareggiano in tornei di calcio a livello professionistico in Portogallo e a cui spetta lo sfruttamento commerciale delle competizioni da essa organizzate

un'attività legale ma anche una vera e propria abitudine per molte persone (è nota infatti l'abitudine di molti inglesi a scommettere su tutto). Per un interessante disamina sul fenomeno del gioco d'azzardo nei diversi Paesi europei v. G. MEYER, T.HAYER, M. GRIFFITHS, *Problem gambling in Europe*, New York, 2009, *passim*.

<sup>14</sup> Così, secondo lo *Studio sui giochi d'azzardo nell'Unione europea*, cit., le sale da gioco sono vietate in Irlanda, a Cipro e nel Regno Unito; le scommesse presso bookmaker sono vietate in Francia, a Cipro, in Lussemburgo e nei Paesi Bassi; vari Stati membri autorizzano gli apparecchi per il gioco d'azzardo solo se sono collocati all'interno delle case da gioco.

<sup>15</sup> In Belgio, nella Repubblica ceca, in Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, a Malta, nei Paesi Bassi, in Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Finlandia e nel Regno Unito.

<sup>16</sup> È il caso delle lotterie nazionali in Belgio, Francia, Irlanda, a Cipro, in Lussemburgo, a Malta, in Portogallo e nel Regno Unito.

La *Bwin* è una società di scommesse *on line*, con sede a Gibilterra che propone giochi d'azzardo sul suo sito internet. La *Bwin* è soggetta alla specifica normativa di Gibilterra in materia di giochi d'azzardo e ha ottenuto tutte le autorizzazioni richieste dal governo di Gibilterra. La *Bwin* non possiede alcun centro di attività in Portogallo. I suoi server per l'offerta *on line* si trovano a Gibilterra e in Austria. Tutte le scommesse vengono effettuate direttamente dal consumatore sul sito internet della *Bwin* o tramite un altro mezzo di comunicazione diretta. Il sito della *Bwin* consente di effettuare scommesse sportive per via elettronica, in cui i partecipanti pronosticano il risultato degli incontri di calcio di ciascuna giornata della *Super Liga* e delle partite di calcio straniere al fine di ottenere il diritto a premi in denaro; lo stesso sito permette anche la realizzazione, sempre per via elettronica, di lotterie in cui i partecipanti pronosticano i risultati di estrazioni di numeri.

La direzione del dipartimento dei giochi della *Santa Casa* ha condannato la *Liga* e la *Bwin* a versare un'ammenda rispettivamente di 75.000 ed 74.500 euro per avere promosso, organizzato o sfruttato, in concorso tra loro, giochi collettivi dello Stato, per via elettronica, in particolare scommesse, e per aver pubblicizzato, per via elettronica, estrazioni di giochi collettivi dello Stato, in violazione del regime di esclusività stabilito dalla normativa nazionale.

La *Liga* e la *Bwin* hanno chiesto l'annullamento di tale decisione invocando, in particolare, la normativa e la giurisprudenza comunitarie.

Il giudice del rinvio dinanzi al quale la *Liga* e la *Bwin* hanno contestato tali ammende, si interroga sulla compatibilità con il diritto comunitario della sua legislazione nazionale, laddove prevede un regime di esclusiva per i giochi d'azzardo su internet.

In sostanza il *Tribunal de Pequeña Instância Criminal do Porto* (Portogallo) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: «Ci si chiede essenzialmente se il detto regime di esclusività concesso alla *Santa Casa* e opposto alla *Bwin*, vale a dire a un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in cui effettua legalmente servizi analoghi, senza avere in Portogallo uno stabilimento fisico, costituisca un ostacolo alla libera prestazione di servizi, in violazione dei principi della libertà di prestazione di servizi, della libertà di stabilimento e della libertà di pagamento, sanciti rispettivamente agli artt. 49 TCE, 43 TCE e 56 TCE. S'intende in tal modo sapere se il diritto comunitario e, in particolare, i principi citati ostino a un regime nazionale come quello su cui verte la causa oggetto di esame il quale, da un lato, sancisce un regime di esclusività a favore di un unico ente, per quanto



riguarda lo sfruttamento di lotterie e di scommesse, e, dall'altro, estende tale regime di esclusività a tutto il territorio nazionale, compreso internet».

#### 4. La giurisprudenza comunitaria in materia di giochi d'azzardo.

Il problema della conformità con le libertà fondamentali di circolazione delle normative degli Stati membri in materia di giochi di d'azzardo ha dato origine a una giurisprudenza relativamente copiosa, le cui grandi linee possono essere esposte come segue<sup>17</sup>.

I giochi d'azzardo costituiscono attività economiche ai sensi dell'art. 2 TCE<sup>18</sup>. Essi consistono, infatti, nella fornitura a pagamento di un determinato servizio, ossia la speranza di una vincita in denaro.

Essi costituiscono pertanto un'attività di servizi rientrante nell'ambito di applicazione degli artt. 43 TCE e 49 TCE, relativi alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Unanormativa che vieti o limiti il diritto di esercitare giochi d'azzardo in uno Stato membro potrebbe quindi rappresentare una restrizione a tali libertà di circolazione.

Tuttavia, la Corte ha ribadito nel corso degli anni<sup>19</sup> che i giochi in questione rappresentano un'attività economica particolare, per i seguenti motivi. Anzitutto, in tutti gli Stati membri, considerazioni di ordine morale, religioso o culturale sono generalmente volte a limitare se non a vietare la pratica dei giochi d'azzardo e ad evitare che essi siano una fonte di profitto individuale. Inoltre,

---

<sup>17</sup> Oltre alle sentenze della Corte di giustizia, vi sono ulteriori sentenze emanate dal WTO (l'Organizzazione Mondiale per il Commercio) che ha diffidato gli USA (nella causa che vide la Repubblica di Antigua contro gli USA, caso DS285) dall'applicare norme atte alla limitazione della libertà dei suoi cittadini di scommettere *on line*. Gli Stati Uniti d'America, nell'ambito di tale procedimento, hanno fatto valere che la fornitura di giochi *on line*, in ragione del volume, della rapidità e della portata internazionale delle transazioni di gioco a distanza, abbinata allo stabilimento extraterritoriale dei prestatori di servizi, agevola il riciclaggio dei proventi di attività illecite. Sussiste inoltre un maggiore rischio di frode in quanto i giochi *on line* possono essere realizzati molto rapidamente, di modo che i gestori disonesti possono apparire e scomparire in pochi minuti. Tenuto conto dei rischi per l'ordine pubblico e dei pericoli implicati dai giochi *on line* per i consumatori, l'organo di appello dell'OMC ha ritenuto che le misure restrittive adottate dagli Stati Uniti d'America fossero necessarie ai fini della tutela della moralità pubblica o del mantenimento dell'ordine pubblico (v. relazione dell'organo d'appello dell'OMC, Stati Uniti – Misure concernenti la fornitura transfrontaliera di giochi e scommesse, WT/DS285/AB/R, adottata il 7 aprile 2005, punto 327).

<sup>18</sup> Sentenza 11 settembre 2003, causa C-6/01, *Anomar*, in *Raccolta*, p. I-8621, punti 46 e 47.

<sup>19</sup> Sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, *Schindler*, in *Raccolta*, p. I-1039, punto 60; 21 settembre 1999, causa C-124/97, *Läärä* in *Raccolta*, p. I-6067, punto 13; 21 ottobre 1999, causa C-67/98, *Zenatti* in *Raccolta*, p. I-7289, punto 14, e 6 novembre 2003, causa C-243/01, *Gabelli*, in *Raccolta*, p. I-13031, punto 63.



tenuto conto della rilevanza delle somme che consentono di raccogliere, i giochi d'azzardo comportano elevati rischi di criminalità e di frode. Essi costituiscono peraltro un'incitazione alla spesa che può avere conseguenze individuali e sociali dannose. Infine non è privo d'interesse il rilievo, pur non potendo essere considerato di per sé una giustificazione oggettiva, che i giochi d'azzardo possono essere un mezzo di finanziamento rilevante per attività di beneficenza o di interesse generale come le opere sociali, le opere caritatevoli, lo sport o la cultura.

Nella sentenza *Läärä*, la Corte ha esaminato la questione se, per raggiungere gli scopi perseguiti dalla legge finlandese relativa all'esercizio degli apparecchi per giochi d'azzardo, fosse preferibile, anziché concedere un diritto esclusivo di esercizio all'organismo pubblico autorizzato, adottare una normativa che imponesse agli operatori interessati le prescrizioni necessarie. La Corte ha dichiarato che tale questione rientra nel potere discrezionale degli Stati membri, purché la scelta fatta non appaia sproporzionata rispetto allo scopo perseguito<sup>20</sup>. Essa ha ritenuto che tale condizione fosse soddisfatta in quanto l'organismo titolare del diritto esclusivo di esercizio degli apparecchi per giochi d'azzardo era un'associazione di diritto pubblico le cui attività erano esercitate sotto il controllo dello Stato, al quale essa doveva versare l'importo dell'utile netto distribuibile derivante dall'esercizio di tali apparecchi<sup>21</sup>.

La Corte ha precisato che, se è vero che le somme così percepite dallo Stato a fini di pubblica utilità potrebbero essere raccolte anche per altre vie, quali la tassazione delle attività dei vari operatori in ipotesi autorizzati ad esercitarle nell'ambito di una normativa a carattere non esclusivo, l'obbligo imposto all'organismo pubblico autorizzato di trasferire il provento del suo esercizio costituisce una misura certamente più efficace per assicurare, in vista dei rischi di reati e di frodi, una limitazione rigorosa del carattere lucrativo di dette attività<sup>22</sup>.

Nelle sentenze *Zenatti*, *Gambelli* e *Placanica*, la Corte ha fornito ulteriori precisazioni in ordine alle condizioni che una normativa nazionale deve soddisfare per poter essere giustificata, in relazione a una normativa italiana che

---

<sup>20</sup> Sentenza *Läärä*, cit., punto 39.

<sup>21</sup> *Ibidem* punto 40.

<sup>22</sup> *Ibidem* punto 41.

riserva a un numero limitato di organismi rispondenti a determinati criteri il diritto esclusivo di organizzare scommesse<sup>23</sup>.

Essa ha dichiarato illecite le manovre dell'Italia atte a garantire (in violazione degli accordi di *Schengen*<sup>24</sup>) il monopolio sul gioco e le scommesse<sup>25</sup>. Tale situazione, unita al blocco coatto (contrario, secondo l'interpretazione corrente, ai diritti costituzionalmente garantiti) porrebbero lo Stato italiano in una situazione ambigua e, secondo alcuni, lesiva degli stessi principi di libertà

<sup>23</sup> Il codice penale italiano sanziona il gioco d'azzardo in quanto attività criminogena e pericolosa per l'ordine pubblico se compiuta dal privato cittadino. Vieta pertanto i "giochi d'azzardo" (quelli in cui la componente aleatoria è prevalente rispetto alle capacità del giocatore) praticati a fine di lucro, anche in luoghi aperti al pubblico (case da gioco).

Non si tratta, tuttavia, di un divieto realmente assoluto perché, le attività di lotterie e scommesse sono in regime di concessione, mentre con deroga legislativa, quattro casinò in Italia (rispettivamente collocati nelle città di Campione, Venezia, *St. Vincent* e San Remo) e le navi italiane al di fuori di determinate acque, possono praticare senza problemi gli altri giochi d'azzardo. Nella finanziaria 2006 il governo italiano ha varato una norma atta a bloccare l'accesso da parte degli utenti italiani a tutti i siti web che danno la possibilità di giocare ai *casinò on line*. Tale normativa, messa in atto dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, prevede l'adeguamento da parte dei provider di connettività internet italiani (ISP), pena una multa fino a 180.000 euro degli strumenti adatti al blocco dell'accesso da parte di utenti italiani a tali siti web. Il governo e il parlamento hanno giustificato tale provvedimento con la necessità di proteggere gli utenti dalle crescenti truffe che avvengono nei *casinò on line*. Per una disamina completa della normativa italiana in materia si v. A. MONTI, P. PERRI, *La concessione di giochi d'azzardo e del c.d. "gioco lecito" online in Ciberspazio e diritto* - vol. 6, n. 4, dicembre 2005.

<sup>24</sup> Con gli accordi di *Schengen* si fa riferimento a un Trattato che coinvolge sia alcuni Stati membri dell'[Unione europea](#) sia Stati terzi. Gli accordi, inizialmente nati al di fuori della normativa Ue, ne divennero parte con il [Trattato di Amsterdam](#), e vennero integrati nel [Trattato sull'Unione europea](#) (meglio noto come Trattato di *Maastricht*). Gli Stati membri che non fanno parte dell'"area *Schengen*" (nome con cui i Paesi membri del Trattato in questione indicano l'insieme dei territori su cui il Trattato stesso è applicato) sono il [Regno Unito](#) e l'[Irlanda](#), in base a una clausola di *opt-out*. Gli Stati terzi che partecipano a *Schengen* sono [Islanda](#), [Norvegia](#) e [Svizzera](#): un totale di ventotto Stati europei aderisce quindi allo Spazio *Schengen*. Fra questi, tre ([Cipro](#), [Romania](#) e [Bulgaria](#)) non hanno ancora attuato nella pratica tutti gli accorgimenti tecnici necessari per aderire all'area *Schengen*, e pertanto, in via provvisoria, mantengono tuttora i controlli alla frontiera. Gli obiettivi di questi accordi sono: abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne dello spazio *Schengen*, rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio *Schengen*, collaborazione delle forze di polizia e possibilità di queste di intervenire in alcuni casi anche oltre i propri confini (per esempio durante gli inseguimenti di malviventi), coordinamento degli Stati nella lotta alla criminalità organizzata di rilevanza internazionale (per esempio mafia, traffico d'armi, droga, immigrazione clandestina), integrazione delle banche dati delle forze di polizia (il Sistema di informazione *Schengen*, detto anche SIS)

<sup>25</sup> Cfr. M. COCCIA, *I concorsi pronostici e le scommesse sulle competizioni sportive e il diritto comunitario*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, p. 224.

economica che egli stesso ha ratificato con gli accordi di Maastricht e Schengen<sup>26</sup>.

Nella sentenza Zenatti, essa ha rilevato che la normativa italiana controversa tendeva a impedire che tali giochi costituissero una fonte di profitto individuale, a evitare i rischi di criminalità e di frode e le conseguenze individuali e sociali dannose derivanti dall'incitazione alla spesa che essi costituiscono e a consentirli unicamente nei limiti in cui possono presentare un carattere di utilità sociale per il corretto svolgimento di una gara sportiva.

La Corte ha affermato che una siffatta normativa può essere giustificata se essa anzitutto persegue effettivamente l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di gioco e se il finanziamento di attività sociali attraverso un prelievo sugli introiti derivanti dai giochi autorizzati, costituisce solo una conseguenza vantaggiosa accessoria, e non la reale giustificazione della politica restrittiva attuata<sup>27</sup>. Essa ha precisato che spettava al giudice *a quo* verificare se detta normativa, alla luce delle sue concrete modalità d'applicazione, soddisfacesse effettivamente gli obiettivi che potevano giustificarla e se le restrizioni da essa imposte non risultassero sproporzionate rispetto a tali obiettivi<sup>28</sup>.

Nella sentenza Gambelli, il giudice del rinvio ha affermato che la normativa italiana sulle scommesse era stata modificata nel 2000 e che dai lavori preparatori della legge di modifica risultava che la Repubblica italiana perseguiva, a livello nazionale, una politica di forte espansione del gioco e delle scommesse allo scopo di raccogliere fondi, pur tutelando i concessionari già autorizzati.

La Corte ha dichiarato che le restrizioni per motivi attinenti alla tutela del consumatore e alla prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini a una spesa eccessiva collegata al gioco possono essere giustificate solo qualora siano idonee a garantire la realizzazione dei detti obiettivi, nel senso che tali restrizioni devono contribuire a limitare le attività di scommessa in modo coerente e sistematico<sup>29</sup>. Essa ha precisato che laddove le autorità di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare ai giochi d'azzardo 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

---

<sup>26</sup> V. E. APRILE, F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009. p. 33.

<sup>27</sup> Sentenza Zenatti, cit., punto 36.

<sup>28</sup> Ibidem punto 37.

<sup>29</sup> Sentenza Gambelli, cit., punto 67.

di ridurre le occasioni di gioco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale<sup>30</sup>.

In merito all'obiettivo di evitare che i concessionari di giochi siano implicati in attività criminose o fraudolente, la Corte ha dichiarato che la normativa italiana in materia di appalti risultava sproporzionata nella misura in cui escludeva la possibilità per le società di capitali quotate sui mercati regolamentati degli altri Stati membri di ottenere concessioni per l'esercizio delle scommesse sportive in Italia. Essa ha rilevato, infatti, che esistevano strumenti di controllo dei bilanci e delle attività di tali società<sup>31</sup>.

Nella sentenza Placanica infine, la Corte si è trovata nuovamente di fronte alla legge italiana relativa alle scommesse sugli eventi sportivi dopo che la Corte suprema di cassazione aveva ritenuto che tale normativa fosse compatibile con gli artt. 43 TCE e 49 TCE<sup>32</sup>. Detto giudice ha dichiarato che lo scopo reale di tale normativa non era tutelare i consumatori limitando la propensione al gioco, bensì canalizzare le attività di gioco d'azzardo in circuiti controllabili al fine di prevenirne una possibile degenerazione criminale.

La Corte a questo proposito ha dichiarato che, poiché il sistema di concessioni previsto dalla legge italiana perseguiva unicamente tale obiettivo, ovvero una «politica di espansione controllata», al fine di raggiungere questo obiettivo, gli operatori autorizzati devono costituire un'alternativa affidabile, ma al tempo stesso attraente, ad un'attività vietata<sup>33</sup>.

Alla luce degli elementi di fatto citati dal governo italiano che dimostravano la gravità del fenomeno dei giochi clandestini in Italia, la Corte ha ritenuto che un sistema di concessioni potesse costituire un meccanismo efficace che consentiva di controllare coloro che operavano nel settore dei giochi d'azzardo allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Ibidem punto 69.

<sup>31</sup> Ibidem punto 74.

<sup>32</sup> La Suprema Corte, tuttavia, è ritornata a giudicare sul tema, ribadendo come la legislazione italiana sulle scommesse sia "eurocompatibile". I giudici della Suprema Corte hanno infatti confermato che la 13 dicembre 1989, n. 401, con la quale sono punite diverse ipotesi di esercizio abusivo di scommesse, non è in contrasto "con i principi comunitari della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi all'interno dell'Unione europea". Sostiene infatti la Cassazione che l'ordine pubblico e la prevenzione della criminalità - che spesso si avvale di questo tipo di attività per riciclare ad esempio denaro sporco - sono motivi più che idonei a giustificare il particolare controllo che la legislazione italiana dispone sulle persone e nei luoghi in cui si esercita la gestione delle scommesse e dei concorsi pronostici. Cfr. Cass. Pen, Sez. Un., sent. 23272/04, del 26 aprile 2004.

<sup>33</sup> Sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-358/04, e C-360/04, Placanica, in *Raccolta*, p. I-1891, punto 55.

<sup>34</sup> Ibidem punti 56 e 57.

Essa ha confermato tuttavia che la normativa controversa risultava sproporzionata nella misura in cui escludeva la possibilità per le società di capitali quotate nei mercati regolamentati degli altri Stati membri di ottenere la concessione per l'esercizio delle scommesse sportive in Italia<sup>35</sup>.

#### 6. Valutazioni della Corte.

La Corte di giustizia nella sentenza in questione ha esaminato innanzitutto la compatibilità della normativa nazionale controversa con le libertà di circolazione alla luce degli articoli del Trattato relativi alla libera prestazione di servizi, sottolineando che è innegabile che la normativa di uno Stato membro, che vieti a prestatori stabiliti in altri Stati membri di offrire servizi sul territorio del detto Stato tramite internet, costituisca una restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 TCE<sup>36</sup>.

Tuttavia secondo la citata giurisprudenza comunitaria tale restrizione potrebbe essere conforme al diritto europeo solo se è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, se è tale da conseguire lo scopo perseguito e se non eccede quanto necessario per raggiungerlo<sup>37</sup>. Da questo ne deriva che proprio in assenza di armonizzazione comunitaria in materia, spetterebbe allo Stato membro all'origine della restrizione dimostrare che essa è necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e che quest'ultimo non potrebbe essere raggiunto attraverso misure meno restrittive<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Ibidem punto 64.

<sup>36</sup> L'art. 49 TCE impone l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, *Säger*, in *Raccolta*, p. I-4221, punto 12, e 3 ottobre 2000, causa C-58/98, *Corsten*, in *Raccolta*, p. I-7919, punto 33). Peraltro, della libertà di prestazione di servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi (v., in tal senso, sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite C-286/82 e C-26/83, *Luisi e Carbone*, in *Raccolta*, p. 377, punto 16). È pacifico che la normativa di uno Stato membro che vieti a prestatori quale la *Bwin*, stabiliti in altri Stati membri, di offrire servizi sul territorio del detto Stato tramite internet, costituisca una restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 TCE. V. in tal senso sentenza Gambelli, cit., punto 54.

<sup>37</sup> L'art.46 ammette restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. La giurisprudenza ha però individuato un rilevante numero di motivi imperativi di interesse generale, quali l'obiettivo di tutelare i consumatori, prevenzione della frode, ecc. v. sentenza Placanica, cit., punto 36.

<sup>38</sup> V. in particolare sentenza 5 giugno 2007, causa C-262/02, Commissione/Francia, in *Raccolta* p.I-4071, punto 50.

La *Liga* e la *Bwin* a tal proposito sostengono che tale restrizione non è giustificata ma al contrario che la Repubblica Portoghese con tali limitazioni mirerebbe solo ad aumentare i proventi derivanti dai giochi d'azzardo. Inoltre sostengono che gli stessi scopi cautelativi dichiarati dalla normativa portoghese potrebbero essere conseguiti parimenti con una misura meno restrittiva, quale l'apertura del mercato ad un numero limitato di operatori privati vincolati da obblighi precisi.

Il governo portoghese d'altro canto, sostiene che la concessione del diritto esclusivo alla *Santa Casa* risponde unicamente alla volontà di disciplinare la pratica dei giochi d'azzardo al fine di limitare i rischi sociali collegati a questo tipo di giochi<sup>39</sup>. Proprio in quanto tale questo monopolio risulta conforme al diritto comunitario.

La Corte a questo proposito accogliendo la tesi del governo Portoghese espone in primo luogo i motivi per cui la tutela dei consumatori e quella dell'ordine pubblico possono giustificare misure restrittive alla libera prestazione di scommesse su internet e in secondo luogo indica i criteri sulla cui base occorre valutare se la normativa controversa non travalichi tali obiettivi.

Secondo la Corte infatti, il diritto comunitario non ha lo scopo di sottoporre i giochi d'azzardo alle leggi del mercato e quindi alla libera concorrenza. Un'apertura del mercato a questo settore, infatti, implicherebbe unicamente un aumento della quota del bilancio delle famiglie destinata ai giochi, avendo così come ineluttabile conseguenza, una riduzione delle loro risorse. La delimitazione di competenza degli Stati membri in questo settore non mira quindi alla realizzazione di un mercato comune e di conseguenza alla liberalizzazione di tale settore.

La tesi della Corte risulta condivisibile in quanto tale situazione non è affatto equiparabile ad esempio alla libera circolazione dei pazienti all'interno dell'Unione, che la Corte ha legittimamente agevolato in ragione del fatto che la libera circolazione aumenta le possibilità di ricevere assistenza sanitaria per ogni cittadino dell'Unione dandogli accesso ai servizi sanitari degli altri Stati membri. Inoltre, non si capisce quale progresso deriverebbe dal fatto di rendere più facile per i consumatori partecipare alle lotterie nazionali organizzate in ciascuno Stato membro e scommettere su tutte le gare ippiche o sportive organizzate

---

<sup>39</sup> All'epoca dei fatti della causa principale, le attività della *Santa Casa* erano disciplinate dal decreto legge 26 agosto 1991, n. 322/91, recante adozione dello statuto della *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* (*Diário da República* I, Série A, n. 195, del 26 agosto 1991), modificato dal decreto legge 6 novembre 1999 (*Diário da República* I, Série A, n. 259, del 6 novembre 1999).

all'interno dell'Unione. A dimostrazione di ciò la giurisprudenza ha costantemente ammesso che gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale non solo nella determinazione del livello di protezione dei consumatori e dell'ordine pubblico riguardo ai giochi d'azzardo, ma anche nell'organizzazione di tali giochi<sup>40</sup>.

Alla luce di tali elementi ben si comprende il ragionamento della Corte laddove conclude che in questo settore gli Stati membri dispongono quindi del potere sovrano di vietare la pratica di un gioco sul loro territorio onde proteggere i consumatori da un incitamento eccessivo, riservando così il diritto esclusivo di organizzare un gioco ad un unico ente o ad un numero limitato di operatori.

Uno Stato membro dovrebbe essere obbligato ad aprire l'attività dei giochi d'azzardo al mercato solo qualora tratti tale attività, di diritto o di fatto, alla stregua di una vera e propria attività economica, il cui scopo consiste nel massimizzare i profitti.

Nella sentenza *Anomar*<sup>41</sup>, la Corte ha esaminato motivi equiparabili a quelli della normativa portoghese. Essa ha ritenuto che tali motivi si ricolleghino alla protezione dei consumatori e alla tutela dell'ordine sociale e siano quindi idonei a giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi. Si è visto inoltre che, secondo la giurisprudenza, se pure il finanziamento di cause sociali non può costituire di per sé un motivo legittimo per limitare una libertà di circolazione, esso può tuttavia essere considerato una conseguenza vantaggiosa accessoria di una normativa nazionale restrittiva<sup>42</sup>.

Orbene di fronte alla questione se la tutela dei consumatori e quella dell'ordine pubblico possano costituire motivi legittimi per limitare la libera prestazione dei servizi di giochi d'azzardo su internet la Corte risponde in senso affermativo, per i seguenti motivi. Innanzitutto i giochi d'azzardo costituiscono un incitamento alla spesa e consentono di raccogliere somme ingenti, in secondo luogo l'offerta di giochi su internet può essere disponibile in qualsiasi momento e il giocatore può accedervi senza spostarsi. Non vi è quindi più alcuna barriera spaziale o temporale tra il consumatore e l'offerta di gioco. Inoltre, alcuni operatori sono in grado di proporre su internet scommesse o giochi del lotto i cui risultati possono essere conosciuti immediatamente e i consumatori hanno quindi la possibilità di

---

<sup>40</sup> v., segnatamente, sentenze 14 dicembre 1979, causa C-34/79, *Henn e Darby*, in *Raccolta*, p. 3795, punto 15; 24 marzo 1994, causa C-275/92, *Schindler*, in *Raccolta*, p. I-1039, punto 32; 20 novembre 2001, causa C-268/99, *Jany*, in *Raccolta*, p. I-8615, punti 56 e 60, nonché *Placanica*, cit., punto 47, e *Läärä*, cit., punto 36.

<sup>41</sup> Sentenza *Anomar*, cit., punti 46 e 47.

<sup>42</sup> Sentenza *Gambelli*, cit., punto 59 e *Zenatti*, cit., punto 14.



rigiocare molte volte in un breve lasso di tempo. Per di più, i rapporti attraverso internet non consentono al prestatore di servizi di controllare l'identità del consumatore, come è possibile fare nell'ambito di una vendita tra persone fisiche. Infine i pagamenti tramite internet sono molto facili da effettuare.

Tutti questi motivi hanno portato i giudici di Lussemburgo alla considerazione che i giochi su internet presentano potenzialmente un rischio più elevato per i consumatori, in particolare per i minori e i consumatori più fragili, che non riescono a controllare il loro impulso a giocare. I maggiori rischi per i consumatori e l'ordine pubblico rappresentati dai giochi su internet giustificano quindi il fatto che uno Stato membro si doti degli strumenti necessari per controllare efficacemente tali giochi e introdurre rapidamente gli adeguamenti eventualmente necessari. Ne consegue che, secondo la Corte, la Repubblica portoghese poteva legittimamente limitare la libera prestazione delle lotterie e delle scommesse su internet al fine di tutelare i consumatori e l'ordine pubblico. Per quanto riguarda l'idoneità della normativa portoghese oggetto della causa a garantire una tutela efficace dei consumatori e dell'ordine pubblico contro i rischi inerenti ai giochi d'azzardo su internet la Corte avendo già affrontato l'argomento nella sentenza *Läärä*<sup>43</sup>, ribadisce che un'autorizzazione limitata di detti giochi in un ambito esclusivo, presenta il vantaggio di incanalare il desiderio di giocare e la gestione dei giochi in un circuito controllato, di prevenire il rischio che tale gestione sia diretta a scopi fraudolenti e criminosi e di impiegare gli utili che ne derivano per fini di pubblica utilità<sup>44</sup>. Risulta infatti da tale sentenza che la concessione di un diritto esclusivo a un unico ente quale la *Santa Casa*, consente di raggiungere scopi come quelli perseguiti dalla normativa portoghese solo se detto ente è posto sotto il controllo dello Stato.

Quanto all'analisi del carattere necessario del regime controverso, la Corte ha sottolineato che uno Stato membro può legittimamente valutare che il solo fatto che un operatore privato quale la *Bwin* offra legalmente servizi tramite internet in un altro Stato membro non può essere considerato garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frode e di criminalità. Infatti, in tale contesto, le autorità dello Stato membro di stabilimento possono incontrare difficoltà nel valutare le caratteristiche qualitative e l'onestà professionale degli operatori. Inoltre, in considerazione dell'assenza di un

---

<sup>43</sup> Sentenza *Läärä*, cit., punto 37.

<sup>44</sup> In tale contesto si deve rammentare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza 10 marzo 2009, causa C-169/07, *Hartlauer*, in *Raccolta*, p. I-302, punto 55).

contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, la Corte ha ritenuto che i giochi di azzardo accessibili tramite internet, implicino rischi di natura differente ed una maggiore importanza rispetto ai mercati tradizionali dei giochi stessi per quanto attiene a eventuali frodi. La Corte non ha peraltro escluso la possibilità del rischio che un operatore, che sponsorizzi talune competizioni sportive per le quali accetti scommesse nonché talune squadre partecipanti alle competizioni medesime, si venga a trovare in una situazione che gli consenta di influire, direttamente o indirettamente, sul risultato aumentando in tal modo i propri profitti.

Alla luce di queste osservazioni si deduce che la normativa controversa, nella misura in cui riserva alla *Santa Casa* il diritto esclusivo di esercitare lotterie e scommesse su internet, non è discriminatoria. Infatti, tale normativa, nella misura in cui vieta a chiunque non sia l'organismo pubblico autorizzato l'esercizio dei giochi in questione, non implica alcuna discriminazione in base alla nazionalità e colpisce indistintamente gli operatori potenzialmente interessati ad esercitare tale attività, siano essi stabiliti nel territorio nazionale o in un altro Stato membro

Tali elementi, secondo la Corte, sono quindi atti a dimostrare in considerazione delle particolarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo tramite internet, che il divieto nei confronti di taluni operatori quali la *Liga* e la *Bwin*, di proporre giochi d'azzardo possa essere ritenuto giustificato dall'obiettivo di lotta alla frode e alla criminalità che costituiscono motivi imperativi di interesse generale e, conseguentemente, compatibile con il principio di libera prestazione dei servizi.

### *7. Conclusioni.*

Fino all'emanazione di questa sentenza esisteva in Europa un vuoto legislativo in materia di giochi d'azzardo, vuoto che consentiva ai siti esteri di scommesse di operare sul suolo comunitario liberamente. Una questione delicata che vedeva la lotta di Stati come l'Italia che cercavano di combattere la fuga di capitali derivanti dal gioco d'azzardo verso società estere. Questa decisione della Corte favorevole alla legislazione restrittiva dei singoli Stati è destinata quindi a mutare gli equilibri.

Tuttavia occorre ricordare che le restrizioni che gli Stati membri possono imporre alla libera prestazione di servizi valgono solo in casi estremi, come la tutela degli utenti da frodi e raggiri. Il monito è dunque di non abusarne.

Sarà infatti arbitrio di ogni singolo Stato decidere se bandire o meno un sito web estero di giochi d'azzardo. Peculiare sarà di conseguenza la possibilità dello Stato di impedire l'accesso al mercato nazionale anche di società con sede in un altro Stato membro dell'Ue.

La sentenza pur riguardando direttamente il Portogallo sarà vista con grande interesse da molti Paesi europei visto che le società di scommesse *on line* avanzano sempre più offerte in parecchi di essi. La decisione è tuttavia un grande passo indietro per queste società proprio in quanto potrebbe rendere loro più difficile aprire una sede nei 27 Stati membri dell'Ue. Questa sentenza inoltre dà una spinta decisiva ai tentativi di imporre al mercato europeo il principio del Paese di origine, secondo cui l'importante sarebbe il luogo di residenza dell'operatore anche se in realtà ancora una volta è stabilito che l'elemento fondamentale è il luogo in cui viene svolta la raccolta telematica.

Il gioco *on line* dunque è ormai una realtà di mercato e per questo necessita urgentemente sviluppare un contesto legale al passo con i tempi per garantire l'interesse dei consumatori, degli Stati e degli operatori. Le sentenze della Corte di giustizia infatti, non potranno compensare ancora per molto la mancanza di una regolamentazione a medio e lungo termine.