

Monopolio italiano sulle scommesse in contrasto con il diritto comunitario

di **Lorenzo Allegrucci**

Il monopolio legale sulle scommesse riservato allo Stato italiano secondo l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia di Lussemburgo (la magistratura che controlla l'applicazione del Trattato U.E.) si pone in contrasto con il diritto comunitario, perché la raccolta di scommesse è una prestazione di servizi e il monopolio statale ostacola il principio europeo della "libertà di stabilimento" vigente.

Lo spunto per affermare tale parere è stato fornito dal caso Gambelli. Si era verificato, in sede di giudizio ordinario presso il Tribunale di Ascoli Piceno, che molti operatori stranieri del settore avevano contestato l'esclusiva legale, che riserva allo Stato italiano l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, invocando numerosi articoli del Trattato istitutivo della Unione Europea (artt. 43, 46, 48 e 49). Il giudice nazionale, sulla base di questi rilievi, ha investito il giudice comunitario della questione della compatibilità della disciplina italiana con i principi comunitari della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi con riferimento a un intermediario italiano (Gambelli) di un noto gruppo inglese.

Secondo la Corte di Giustizia le restrizioni imposte dalla normativa italiana alla libertà di prestazione dei servizi e di stabilimento non sarebbero supportate da esigenze di tutela dell'ordine e della moralità pubblica (requisiti che se sussistenti, invece, consentirebbero riserve in favore di qualsiasi Stato membro). Per quanto riguarda eventuali necessità di ordine fiscale, si fa presente che il prestatore di servizi, restando assoggettato nel proprio Stato membro d'origine a un regime concessorio e/o autorizzatorio, sarebbe anche esposto ad una duplicazione di obblighi e controlli, violando il principio di non discriminazione.

In altri casi (Schindler, Laara e Zanatti), la Corte di Giustizia aveva valutato compatibili con la normativa comunitaria le disposizioni di ordine sanzionatorio, in materia di monopolio dei giochi e delle scommesse, poiché non risultavano violati né i principi di non discriminazione né quello di proporzionalità. In tali casi il giudice comunitario aveva affermato che rientrava nella discrezionalità dello Stato membro prevedere o meno regimi di monopolio dei giochi e delle scommesse, a condizione che la scelta

non fosse sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti.

Invece, ora, l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia, discostandosi da tali pronunce e dalle considerazioni sviluppate oltre che dal Governo italiano anche da quelli svedese, greco, finlandese e portoghese ha ritenuto le disposizioni italiane in merito contrastanti con quelle del Trattato.

Il ragionamento è stato il seguente. Dapprima, è stata esclusa la configurazione che i centri di raccolta di scommesse siano equiparati a "stabilimento" e la loro attività è stata ricondotta tra le prestazioni di servizi, da ciò deriva che la riserva statale viola l'art. 49 del Trattato CE. Le limitazioni di tale libertà sono tassativamente elencati dall'art. 46: ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Il giudice comunitario ha sostenuto che l'ostacolo alla libera prestazione dei servizi non può essere giustificato con tali esigenze poiché la normativa dello Stato da cui proviene il servizio (Regno Unito), costituisce una sufficiente garanzia per l'onestà dell'organizzatore di scommesse.

Quanto alla necessità di contenere la passione per il gioco, non è stato ritenuto che tale motivazione potesse suffragare il carattere della riserva legale delle disposizioni nazionali, visto l'ampliamento dell'offerta di giochi d'azzardo effettuata dal legislatore italiano negli ultimi anni e l'elevato numero dei concessionari autorizzati. In altri termini, gli obiettivi di ordine morale dichiarati (ma non perseguiti) non sono idonei a giustificare gli ostacoli alla libera prestazione di servizi, garantita dalle norme comunitarie.

Da tali premesse viene quindi tratta la conclusione che gli artt. 49 e seguenti del Trattato CE devono essere interpretati nel senso che essi si oppongono a una normativa nazionale quale quella italiana (art. 4, L. n. 401/1989), contenente divieti, penalmente sanzionati, di svolgimento delle attività, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommesse, in particolare di eventi sportivi, se queste attività vengono svolte da un organizzatore che ha sede in un altro Stato membro e che esercita questa attività regolarmente in conformità alle normative vigenti.

In particolare la normativa italiana sotto accusa è quella che prevede che "l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato".

A tale pronuncia della Corte di Giustizia lussemburghese va aggiunta la sentenza dello scorso anno della nostra Corte Costituzionale, in materia di legittimità delle at-

tività delle case da gioco nazionali stante il generale divieto del gioco d'azzardo, che salvava le 4 case attive in Italia ma che richiamava il Parlamento a legiferare in modo organico sulla materia. Ebbene la risultante di entrambi i provvedimenti è quella di accrescere ancora di più la necessità che l'Italia si doti di una normativa di sistema, che tenga conto sia dei principi comunitari che delle legittime aspirazioni delle altre regioni ad avere nel proprio territorio una casa da gioco.