



# Il gioco d'azzardo nel sistema normativo tra finanza pubblica, pubblicità e tutela della persona

PROF. ANNA CARLA NAZZARO

FIRENZE, 23 MAGGIO 2016

# codici

▶ Artt. 718 ss. Codice penale

▶ Artt. 1933 ss. Codice civile

# 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 non inferiore a duecentosei euro.
- ▶ Art. 721 c.p.
- ▶ Agli effetti delle disposizioni precedenti: **sono giochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria**; sono case da giuoco i luoghi di convegno destinati al giuoco d'azzardo, anche se privati, e anche se lo scopo del giuoco è sotto qualsiasi forma dissimulato

# Art. 1933 c.c.

- ▶ Non compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa, anche se si tratta di giuoco o di scommessa non proibiti.
- ▶ Il perdente tuttavia non può ripetere quanto abbia spontaneamente pagato dopo l'esito di un giuoco o di una scommessa in cui non vi sia stata alcuna frode. La ripetizione è ammessa in ogni caso se il perdente è un incapace

# Art. 1934 c.c.

- ▶ Sono eccettuati dalla norma del primo comma dell'articolo precedente, anche rispetto alle persone che non vi prendono parte, i giochi che addestrano al maneggio delle armi, le corse di ogni specie e ogni altra competizione sportiva.
- ▶ Tuttavia il giudice può rigettare o ridurre la domanda, qualora ritenga la posta eccessiva.

# Art. 1935 c.c.

- ▶ Le lotterie danno luogo ad azione in giudizio, qualora siano state legalmente autorizzate.



# Autorizzazione

- ▶ D.lgs. 14 aprile 1948, n. 496
- ▶ Art. 1
- ▶ 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.
- ▶ TULPS (r.d. 18 giugno 1931, n. 773)
- ▶ Art. 88
- ▶ La licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione.

# Corte costituzionale, 10 marzo 2015, n. 56

- ▶ «a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco».



# Trattato UE

- ▶ **Articolo 49 (ex articolo 43 del TCE)**

- ▶ Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.
- ▶ La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.

- ▶ **Articolo 56 (ex articolo 49 del TCE)**

- ▶ Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione.

# Corte di Giustizia europea

- ▶ Sentenza 6.11.03, causa C-243/01
- ▶ «laddove le autorità di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giochi 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 gioco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale»

# Legge 4 agosto 2006, n. 248

- ▶ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"

# Art. 38

- ▶ Misure di contrasto del gioco illegale
- ▶ 1. Al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare ed illegale, l'evasione e l'elusione fiscale nel settore del gioco, nonché di assicurare la tutela del giocatore, con regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133, sono disciplinati, entro il 31 dicembre 2006:
  - ▶ a) le scommesse a distanza a quota fissa con modalità di interazione diretta tra i singoli giocatori;
  - ▶ b) i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro, nei quali il risultato dipende, in misura prevalente rispetto all'elemento aleatorio, dall'abilità dei giocatori. L'aliquota d'imposta unica è stabilita in misura pari al 3 per cento della somma giocata;
  - ▶ [...]
- ▶ 2. L'articolo 1, comma 287, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, è sostituito dal seguente:
  - ▶ «287. Con provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sono stabilite le nuove modalità di distribuzione del gioco su eventi diversi dalle corse dei cavalli, nel rispetto dei seguenti criteri:
    - ▶ [...]
    - ▶ b) possibilità di raccolta del gioco su eventi diversi dalle corse dei cavalli da parte degli operatori che esercitano la raccolta di gioco presso uno Stato membro dell'Unione europea, degli operatori di Stati membri dell'Associazione europea per il libero scambio e anche degli operatori di altri Stati, solo se in possesso dei requisiti di affidabilità definiti dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;
    - ▶ [...]
    - ▶ d) previsione dell'attivazione di un numero di nuovi punti di vendita non inferiore a 7.000, di cui almeno il 30 per cento aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici;
    - ▶ [...]
    - ▶ i) acquisizione della possibilità di raccogliere il gioco a distanza, ivi inclusi i giochi di abilità con vincita in denaro, previo versamento di un corrispettivo non inferiore a euro duecentomila;
    - ▶ [...]

# DECRETO 17 settembre 2007, n. 186

- ▶ Regolamento per la disciplina dei giochi di abilità a distanza con vincita in denaro
- ▶ Art. 1
- ▶ 1. Il presente decreto disciplina l'esercizio dei giochi di abilità a distanza con vincita in denaro nei quali il risultato dipende, in misura prevalente rispetto all'elemento aleatorio, dall'abilità dei giocatori.



# Corte di Giustizia 8 settembre 2008

- ▶ Domanda:
- ▶ Se il diritto comunitario e, in particolare, i detti principi ostino ad un regime nazionale come quello oggetto della causa principale il quale, da un lato, sancisce un regime di esclusività a favore di un unico ente, per quanto riguarda la gestione di lotterie e di scommesse al totalizzatore, e, dall'altro, estende tale regime di esclusività “a tutto il territorio nazionale, ivi compreso [...] lo spazio Internet”».



# Motivazioni

- ▶ «in considerazione dell'assenza di un contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, i giochi d'azzardo accessibili via Internet implicano rischi di natura differente e maggiore importanza rispetto ai mercati tradizionali dei giochi medesimi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori [...]
- ▶ Dalle suesposte considerazioni emerge che la restrizione oggetto della causa principale può essere considerata, tenuto conto delle particolarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo su Internet, giustificata dall'obiettivo di lotta contro la frode e la criminalità»

# Corte di Giustizia 8 settembre 2010

La Corte ha già avuto modo di sottolineare le particolarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo via Internet (v. sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 72).

Essa ha così osservato, in particolare, che, in considerazione dell'assenza di un contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, i giochi d'azzardo accessibili via Internet implicano rischi di natura differente e di maggiore entità rispetto ai mercati tradizionali di questo tipo di giochi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori (sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit., punto 70).

Occorre rilevare che **le caratteristiche proprie dell'offerta di giochi d'azzardo tramite Internet possono, in egual maniera, rivelarsi una fonte di rischi di natura differente e di maggiore entità in materia di tutela dei consumatori, e specialmente dei giovani e delle persone aventi una particolare inclinazione al gioco o predisposte allo sviluppo di tale inclinazione, in confronto ai mercati tradizionali di tali giochi.** Oltre alla già menzionata mancanza di contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, la facilità tutta particolare e la permanenza dell'accesso ai giochi proposti su Internet, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una simile offerta a carattere internazionale, in un ambiente per di più caratterizzato dall'isolamento del giocatore, dall'anonimato e da un'assenza di controllo sociale, costituiscono altrettanti fattori idonei a favorire uno sviluppo della dipendenza dal gioco e delle spese eccessive legate a quest'ultimo e, di conseguenza, ad accrescere le conseguenze sociali e morali negative che vi si ricollegano, così come evidenziate da una costante giurisprudenza.

# d.l. 13 settembre 2012, n. 158

- ▶ Convertito con Legge 8 novembre 2012, n. 189
- ▶ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un piu' alto livello di tutela della salute
- ▶ Art. 5:
- ▶ Con la medesima procedura di cui al comma 1 e nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, si provvede ad aggiornare i livelli essenziali di assistenza con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, cosi' come definita dall'Organizzazione mondiale della sanita' (G.A.P.).

# Art. 7, comma 4

- ▶ 4. Sono vietati messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro nel corso di trasmissioni televisive o radiofoniche e di rappresentazioni teatrali o cinematografiche (( rivolte ai minori e nei trenta minuti precedenti e successivi alla trasmissione delle stesse. E' altresì vietata, in qualsiasi forma, la pubblicità sulla stampa quotidiana e periodica destinata ai minori e nelle sale cinematografiche in occasione della proiezione di film destinati alla visione dei minori )). Sono altresì vietati messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet nei quali si evidenziano anche solo uno dei seguenti elementi:
  - ▶ a) incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica;
  - ▶ b) presenza di minori;
  - ▶ c) assenza di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del gioco, nonché dell'indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti istituzionali dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, successivamente alla sua incorporazione ai sensi della legislazione vigente, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché dei singoli concessionari ovvero disponibili presso i punti di raccolta dei giochi.



# Art. 7, comma 4 bis

- ▶ 4-bis. La pubblicità dei giochi che prevedono vincite in denaro deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato. Qualora la stessa percentuale non sia definibile, è indicata la percentuale storica per giochi simili. In caso di violazione, il soggetto proponente è obbligato a ripetere la stessa pubblicità secondo modalità, mezzi utilizzati e quantità di annunci identici alla campagna pubblicitaria originaria, indicando nella stessa i requisiti previsti dal presente articolo nonché il fatto che la pubblicità è ripetuta per violazione della normativa di riferimento.

LEGGI 28 dicembre 2015, n. 208

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)

- ▶ Comma 938
- ▶ In ogni caso, è vietata la pubblicità:
  - ▶ a) che incoraggi il gioco eccessivo o incontrollato;
  - ▶ b) che neghi che il gioco possa comportare dei rischi;
  - ▶ c) che ometta di rendere esplicite le modalità e le condizioni per la fruizione di incentivi o bonus;
  - ▶ d) che presenti o suggerisca che il gioco sia un modo per risolvere problemi finanziari o personali, ovvero che costituisca una fonte di guadagno o di sostentamento alternativa al lavoro, piuttosto che una semplice forma di intrattenimento e di divertimento;
  - ▶ e) che induca a ritenere che l'esperienza, la competenza o l'abilità del giocatore permetta di ridurre o eliminare l'incertezza della vincita o consenta di vincere sistematicamente;
  - ▶ f) che si rivolga o faccia riferimento, anche indiretto, ai minori e rappresenti questi ultimi, ovvero soggetti che appaiano evidentemente tali, intenti al gioco;
  - ▶ g) che utilizzi segni, disegni, personaggi e persone, direttamente e primariamente legati ai minori, che possano generare un diretto interesse su di loro;
  - ▶ h) che induca a ritenere che il gioco contribuisca ad accrescere la propria autostima, considerazione sociale e successo interpersonale;
  - ▶ i) che rappresenti l'astensione dal gioco come un valore negativo;
  - ▶ l) che induca a confondere la facilità del gioco con la facilità della vincita;
  - ▶ m) che contenga dichiarazioni infondate sulla possibilità di vincita o sul rendimento che i giocatori possono aspettarsi di ottenere dal gioco;
  - ▶ n) che faccia riferimento a servizi di credito al consumo immediatamente utilizzabili ai fini del gioco.



# raccomandazione 2014/478/UE

- ▶ (7) La tutela dei consumatori e della salute sono i principali obiettivi di interesse generale degli Stati membri nel contesto dei rispettivi quadri nazionali per il gioco d'azzardo intesi a promuovere la prevenzione di problematiche legate al gioco d'azzardo e la tutela dei minori.
- ▶ (6) La Corte di giustizia dell'Unione europea ha anche stabilito norme di base per le comunicazioni commerciali sui servizi di gioco d'azzardo e, in particolare, su quelli forniti in condizioni di monopolio. La pubblicità effettuata dal titolare di un monopolio pubblico deve essere contenuta e strettamente limitata a quanto necessario al fine di canalizzare i consumatori verso le reti di gioco controllate. **Tale pubblicità non può avere lo scopo di incoraggiare la naturale propensione al gioco dei consumatori stimolando la loro partecipazione attiva al medesimo, ad esempio banalizzando il gioco o aumentandone l'attrattiva attraverso messaggi pubblicitari accattivanti che facciano balenare la prospettiva di vincite ragguardevoli. In particolare, dovrebbe essere operata una distinzione tra le strategie del titolare di un monopolio unicamente intese ad informare potenziali clienti circa l'esistenza di prodotti e a garantire un accesso regolare ai giochi d'azzardo in circuiti controllati, e le strategie che invitano e sollecitano una partecipazione attiva a tali giochi**