FSI

Fronte Sovranista Italiano

GIOCHI E SCOMMESSE

email: italiasovrana@gmail.com
www.frontesovranista.it

GIOCHI E SCOMMESSE

La necessità di occuparsi della disciplina dei giochi e delle scommesse è data dall'ampiezza raggiunta dal fenomeno e dalle notevoli, ancorché non adeguatamente percepite dall'opinione pubblica, problematiche poste dal cosiddetto "gioco pubblico".

In effetti, nell'arco di poco più di un ventennio in Italia si è assistito a una radicale trasformazione del rapporto fra i cittadini e il gioco d'azzardo e le scommesse, che tradizionalmente erano oggetto di una disciplina restrittiva.

Dal 1993 al 2012 la spesa per tali "beni" ha subito un incremento del 900%; il tempo di vita impiegato nel gioco nel 2013 è stato stimato in 70.000.000 di giornate lavorative. La spesa relativa delle famiglie italiane per le scommesse è passata dal 2,68% registrata nel 1998 al 12% del 2013: ogni otto euro, quindi, le famiglie italiane ne spendono uno per scommesse[1].

Le occasioni per scommettere, create dall'industria del gioco pubblico con il consenso della classe politica, impegnata a ricercare le risorse economiche necessarie per rispettare i vincoli derivanti dalla partecipazione allo SME prima, e all'Unione europea dopo, sono cresciute vertiginosamente.

Fino al 1992 erano previste una sola importante lotteria e una sola estrazione settimanale del Lotto. Nel 1992 vengono istituite le lotterie istantanee (cosiddetti "gratta e vinci") e la spesa per il gioco delle famiglie raddoppia.

Nel 1997, oltre a essere prevista un'ulteriore estrazione settimanale del Lotto e del Superenalotto, vengono ammesse le sale scommesse. Nel 1999 sono introdotti il Bingo, le scommesse Big Match, le scommesse on line. Nel 2004 è la volta delle slot machine.

Le occasioni di gioco si sono, quindi, quintuplicate; si è, infatti, passati dalle 3 occasioni di gioco autorizzato alla settimana degli inizi degli anni '90 (Totocalcio, Lotto e Scommesse Ippiche) alle 15 occasioni di gioco nel 2006 (10 estrazioni settimanali, più lotterie istantanee, sale bingo, *slot machines*, sale scommesse, scommesse *on line* con carte prepagate)[2].

Con l'ammissione dei giochi cosiddetti *on line*, anche il vincolo fisico della predisposizione della "*occasione di gioco*" viene rimosso, potendosi, di fatto, giocare in qualsiasi momento dal proprio computer.

*****

Premessa

Malgrado normalmente l'espressione "giochi e scommesse" sia utilizzata come un'endiadi, il presente documento si occuperà principalmente della scommessa, intesa quale fenomeno specifico e distinto dal gioco. Questo costituisce, infatti, il presupposto di fatto della scommessa, intesa come l'atto col quale si assume un'obbligazione di eseguire una prestazione patrimoniale al verificarsi di un certo risultato del gioco, sul verificarsi del quale si è appunto scommesso[3]. Per effetto della scommessa si ha, quindi, uno spostamento patrimoniale connesso all'esito incerto di un gioco. La scommessa consiste, dunque, in una artificiale creazione di un rischio al verificarsi del quale uno degli scommettitori eseguirà la prestazione promessa[4].

In quanto funzionale alla artificiale creazione di un rischio, anche il contratto derivato di credito "*rientra nella categoria della scommessa legalmente autorizzata, la cui causa, ritenuta meritevole dal legislatore dell'intermediazione finanziaria, risiede nella consapevole e razionale creazione di alee*" (Cass. civ. n. 9996 del 2014). La disciplina dei contratti derivati di credito, tuttavia, costituirà oggetto di specifico e separato documento e non verrà esaminata in questa sede.

---

1 M. Fiasco in "L'impatto del gioco d'azzardo sulla domanda di beni e servizi e sulla sicurezza urbana".

2 Cfr "Il gioco d'azzardo. Le ludopatie. Analisi del fenomeno, valutazione degli obiettivi, determinazione degli interventi", ricerca promossa dal Codacons in collaborazione con Sisal e i Monopoli di Stato.

3 Cfr. Valsecchi E., Giuochi e scommesse (dir. civ.), Enc. Dir.

4 Sotto questo profilo la scommessa si differenzia dal contratto di assicurazione che, invece, si caratterizza per il fatto che il rischio preesiste al contratto.

*****

I. Le scommesse non servono alla produzione o allo scambio di beni e servizi. Risultano, quindi, da un punto di vista giuridico economico, futili. Si pone, pertanto, il problema di disciplinare il fenomeno, proibendolo o tollerandolo e, in tal caso, individuando i limiti di tutela.

Malgrado nel corso degli ultimi quindici anni la disciplina pubblicistica delle scommesse sia cresciuta in modo significativo e disordinato, può ritenersi che le norme che dettano i principi fondamentali della materia siano ricavabili dalle poche disposizioni dettate sul punto dal codice civile, sostanzialmente confermative di quanto già previsto dal codice previgente.

Prima di passare all'esame di queste disposizioni, va precisato che nel nostro ordinamento le scommesse sul gioco d'azzardo non sono proibite in sé. Il codice penale, infatti, punisce chi organizza e chi partecipa a giochi d'azzardo in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli privati.

II. Le disposizioni fondamentali in materia di scommesse sono contenute negli articoli 1933 e 1935 del codice civile.

L'art. 1933 del codice civile esclude che il vincitore della scommessa possa agire in giudizio per ottenere quanto promesso da chi ha perso; se quest'ultimo però paga spontaneamente il "debito di gioco", non potrà pretenderne la restituzione.

Da tale norma si ricava che il legislatore ritiene non meritevole di tutela giuridica la scommessa, vista con sospetto e accompagnata da una certa riprovazione sociale, non essendo riconosciuta la possibilità di ricorrere al giudice per ottenere il pagamento di quanto promesso.

Dai repertori di giurisprudenza emerge, inoltre, che di questa disposizione si fa soprattutto questione in ordine alla sua applicabilità ai contratti di finanziamento collegati alla scommessa (contratto di mutuo, ad esempio).

Viene quindi in rilievo il rapporto, di fatto ma giuridicamente rilevante, tra gioco e indebitamento.

III. L'art. 1935 del codice civile prevede che la tutela giuridica per i debiti derivanti dalle scommesse è riconosciuta solo se la lotteria è "*autorizzata*"[5].

Emerge così un elemento "pubblicistico", sintomo dell'ingerenza del potere statale nello svolgimento dell'attività dei privati, ai quali è precluso svolgere l'attività di organizzazione di scommesse e giochi d'azzardo, senza avere conseguito il prescritto titolo autorizzatorio.

La riserva legale in capo allo Stato in materia di giochi e scommesse costituisce l'aspetto caratterizzante della disciplina delle scommesse in Italia[6].

L'organizzare dei giochi e delle scommesse pubbliche, in considerazione dei rilevanti interessi sottesi, diviene un servizio pubblico che lo Stato può gestire direttamente o affidandolo in concessione a privati[7]. Lo Stato ha sin dall'inizio scelto di gestire il servizio affidandolo in concessione prevedendo però che, oltre alla concessione rilasciata dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli (oggi, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) sia necessaria anche un'autorizzazione di polizia (art. 88 TULPS) che può essere rilasciata esclusivamente a coloro che siano già concessionari. L'assetto così definito è presidiato da sanzione penale; l'art. 4 della legge n. 401 del 1989, punisce, infatti, l'esercizio abusivo delle scommesse, intendendosi per abusivo l'esercizio di tale attività da parte di chi è sprovvisto dei due titoli richiamati.

*****

Dalla disciplina succintamente sopra richiamata emerge un ordinamento peculiare, speciale, proprio per la sua delicatezza.

Emerge, altresì, chiaramente la volontà del legislatore di circoscrivere il fenomeno e di controllarlo il più possibile, canalizzandolo all'interno di circuiti controllati da autorità pubbliche.

*****

IV. Futilità e pericolosità, sociale e per i patrimoni personali dei cittadini, delle scommesse sono state fin dall'inizio avvertite dal legislatore italiano che recepiva sul punto il consolidato costume italico di avversione verso tali attività.

Nella relazione di accompagnamento al regolamento per le lotterie (R.D. n. 2400 del 1865) si prevedeva infatti che "*nulla è più contrario all'educazione civile di un popolo, che la credenza di poter migliorare la propria sorte con altri mezzi che il*

5 L'istituzione del Lotto viene fatta risalire alla L. 27 settembre 1863, giustificata dalla necessità di fronteggiare le difficoltà finanziarie nelle quali il Paese si era venuto a trovare dopo l'unificazione.

6 Le ragioni del "monopolio statale" vengono normalmente individuate nel contrasto all'infiltrazione di organizzazioni criminali e all'offerta di gioco illegale; nella tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e del buon costume; nella tutela dei consumatori; nella tutela dei minori; nella finalità di assicurare allo Stato entrate finanziarie.

7 Il D.Lgs n° 496/1948 dispone che il Ministero delle Finanze "può effettuare la gestione (dei giochi e delle scommesse) o direttamente o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguate garanzie di idoneità" (art. 2).

lavoro e l'economia, e di poter fare assegnamento sopra giuochi di fortuna".

Il conseguimento di un profitto senza aver eseguito un lavoro, la connessione della scommessa con l'indebitamento, la natura intrinsecamente "dissipatoria" della stessa che non crea valore economico ma consuma il risparmio accumulato, la pericolosità sociale di fenomeni che proliferano negli ambienti del gioco, rendono manifesta la radicale contrarietà delle scommesse ai valori fondamentali della Costituzione della Repubblica italiana, giustificandosi in tal modo una disciplina fortemente restrittiva del fenomeno.

In effetti, la Corte costituzionale nel dichiarare non fondata, tra l'atro, l'eccezione di incostituzionalità della disciplina del gioco d'azzardo sollevata dal pretore di Arigliano, a parere del quale questa determinerebbe una "*compressione inammissibile del diritto di disporre del proprio patrimonio secondo libera scelta di impiego*" (art. 41 Cost.), dichiarò che "*non contrastano con l'autonomia e l'iniziativa economica privata quei limiti che a queste la legge ponga in funzione della utilità sociale e per impedire che possa derivarne danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, elementi con i quali mal si concilia, per gli aspetti che gli sono propri, il giuoco d'azzardo*."(Corte cost. n. 237 del 1975).

La Corte costituzionale quindi afferma che il gioco d'azzardo "*mal si concilia, per gli aspetti che gli sono propri*" con l'utilità sociale, con la sicurezza, con la libertà e la dignità umana.

Ne discende che lo Stato non dovrebbe adottare politiche di promozione del gioco e delle scommesse; né dovrebbe utilizzare, se non in limiti contenuti, il gioco e le scommesse come leva fiscale per finanziare il proprio bilancio, venendo in rilievo, sotto quest'ultimo profilo, uno specifico profilo di incostituzionalità, in quanto il prelievo sul gioco e le scommesse costituisce una forma di prelievo volontario (poiché non è necessaria una riscossione coattiva) e regressivo (in quanto l'incidenza delle "aliquote", ossia la percentuale del reddito scommessa, aumenta col diminuire del reddito), che contraddice il principio della progressività del sistema fiscale, fissato dalla Costituzione.

V. Il sistema normativo sopra delineato, fondamentalmente volto a circoscrivere la portata del fenomeno e a minimizzarne l'impatto, è perdurato sostanzialmente immutato fino a circa la metà degli anni 90[8].

Tuttavia, come notato da un autorevole studioso delle scommesse, "*il modello tradizionale - bassa frequenza di occasioni di gioco, alta remuneratività di pochi premi - non avrebbe[ro] permesso di espandere il mercato. Ed infatti in passato l'azzardo aveva raggiunto un equilibrio tra costi e ricavi e i bilanci di anno in anno esponevano gli stessi volumi. Il margine per i concessionari e lo Stato era percentualmente alto (in rapporto al giocato), ma contenuto in valori assoluti. Il sistema si riproduceva sempre nelle stesse proporzioni, tant'è vero che la spesa era costante (in venti anni, tra il 1970 e il 1990, non superava in valore i 6-7 miliardi di euro attuali)*"[9].

Nel 2015, invece, "*il comparto del gioco rappresenta il 4 per cento del PIL italiano, con un giro d'affari intorno a 85 miliardi ed entrate erariali di circa 8 miliardi. Nel 2014 la raccolta è stata pari a 84,4 miliardi, in lieve diminuzione rispetto al 2013 (nel 2012 era stata di 88,5 miliardi)*"[10].

Oggi le scommesse costituiscono la terza industria del Paese. Ogni cittadino spende circa 1400 euro l'anno rendendo così l'Italia il terzo mercato al mondo per il gioco dell'azzardo.

Le dimensioni assunte dal fenomeno colpiscono maggiormente se contestualizzate in un Paese deindustrializzato e con tassi di disoccupazione a due cifre.

L'Italia, che costituiva per le scommesse un territorio sostanzialmente vergine, è stata colonizzata con una rapidità impressionante. In neanche 20 anni si è passati da un sistema in cui le scommesse erano un fenomeno limitato a un fenomeno di massa organizzato secondo criteri industriali.

Il tutto a legislazione sostanzialmente immutata, in quanto le strutture portanti del sistema normativo sono rimaste sostanzialmente invariate. Sono cambiati i fini, con una totale eterogenesi degli stessi che ci restituisce un settore completamente privatizzato, in cui a un monopolio pubblico (con le sue inefficienze, ma pur sempre adeguato al suo scopo originario di limitare e controllare le scommesse) si è sostituito un monopolio privato (nel 2014, secondo quanto riportato da un'industria del settore, l'80% del mercato sarebbe nelle mani "dei grandi marchi") .

VI. La crescita esponenziale del fenomeno ha posto una serie di problemi assolutamente rilevanti anche di tutela della salute, tant'è che con il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 del 2012 (cosiddetto "decreto Balduzzi") sono stati fissati i LEA (livelli essenziali di assistenza) per le persone affette da disturbi connessi al gioco compulsivo (ludopatia), cosicché oltre ai denari dissipati e sottratti all'economia reale, alle tragiche vicende umane e familiari che si intrecciano

---

8 È stato calcolato che fino agli inizi degli anni 90 il volume dei valori giocati era circa un decimo di quello registrato nel 2012.

9 Fonte "Azzardo: un castello finanziario che sta per cadere. Dialogo con Maurizio Fiasco" 24 giugno 2015. http://www.vita.it/it/article/2015/06/24/azzardo-un-castello-finanziario-che-sta-per-cadere-dialogo-con-maurizi/135604/

10 Oltre la metà dell'entrate erariali del settore derivano dagli apparecchi da intrattenimento (newslot e VLT). Dal gratta&vinci nel 2014 è derivato un introito erariale di 1,4 miliardi di euro su una raccolta di 9,4 miliardi, mentre le entrate dal Lotto ammontano a 1,2 miliardi. Per quanto riguarda le entrate derivanti dalle altre categorie di giochi si segnalano i giochi numerici a totalizzatore (ad es. Superenalotto): 550 milioni; il bingo: 190 milioni; le scommesse sportive 170 milioni; giochi di abilità a distanza: 94 milioni. (cfr. http://www.camera.it/leg17/522?tema=giochi

da sempre ai giochi e alle scommesse, la collettività dovrà sobbarcarsi ulteriori, cospicui oneri per la cura di patologie connesse al gioco compulsivo (GAP)[11], prodotto intenzionale di una precisa scelta di politica industriale[12].

L'opinione pubblica ha cominciato quindi a interrogarsi su un fenomeno così rilevante e, per giudizio unanime, la colpa dello stato attuale delle cose è stata attribuita allo Stato, attore interessato della vicenda, attesi i cospicui proventi dallo stesso incassati a titolo di imposte che gli consentono di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica indicati dall'Unione europea.

VII. Fino ai primi anni '90 lo Stato e, per esso la sua classe dirigente, aveva conservato il sistema nelle sue coordinate essenziali, nel 1992, tuttavia, in occasione della crisi valutaria e della conseguente necessità di reperire risorse straordinarie, il prelievo sul gioco viene utilizzato per la prima volta come strumento per fronteggiare una crisi del Bilancio pubblico.

Emerge, dalla relazione del Governo al Parlamento sullo svolgimento delle lotterie che "*nella prospettazione delle varie ipotesi di modifica del sistema di gestione delle lotterie nazionali, formulate con la relazione del 1993, veniva auspicata, fra le scelte di fondo la immediata introduzione delle lotterie ad estrazione istantanea* [il cosiddetto "gratta e vinci" n.d.a.], *il cui volume di affari, sull'esperienza acquisita in altri paesi, avrebbe consentito di realizzare una sostanziale crescita del settore soprattutto in termini di utili per l'erario. La ragione del successo che ha incontrato questa modalità di gioco nei diversi paesi ove viene praticata è da ricercare essenzialmente nella partecipazione diretta del concorrente al gioco e, quindi, nell'appagamento immediato che tale partecipazione comporta, mentre nelle lotterie tradizionali è differito al momento dell'estrazione. Il protagonismo insito nelle lotterie istantanee, costituisce l'elemento diversificante rispetto alle lotterie tradizionali, nelle quali la vincita è una mera remota eventualità, in quanto i premi sia pure di elevato valore sono limitati nel numero (mediamente 30 per circa 1.500.000 di biglietti), il risultato della lotteria discende da un procedimento al quale il giocatore rimane del tutto estraneo, mentre il tempo che intercorre tra l'acquisto del biglietto e la data dell'estrazione limita notevolmente l'interesse alla manifestazione, al punto che spesso si perde di vista il biglietto acquistato e, quindi, la possibilità di reclamare la eventuale vincita* […]. *Nelle lotterie istantanee, invece, il giocatore è psicologicamente convinto di essere il protagonista esclusivo del gioco, in quanto nel tempo che intercorre tra l'acquisto del biglietto e l'operazione di abrasione della zona occultata viene a conoscenza dell'esito della giocata, escludendo qualsiasi intervento di altri soggetti. Inoltre, in base alle regole del gioco ed ai messaggi pubblicitari che ha recepito, ha acquisito la consapevolezza di avere una elevata probabilità di vincita e che il premio, vinto almeno fino ad un certo importo, gli sarà pagato immediatamente.*

Pertanto, gli elementi fondamentali caratterizzanti le lotterie istantanee, per assicurarne il successo, sono:

- *elevato numero di premi, ancorché di basso importo;*
- *attivazione di una vasta rete di vendita;*
- *introduzione periodica di nuove tipologie di gioco, anche coesistenti e lasciando in vita fino ad esaurimento quelle introdotte in precedenza;*
- *organizzazione di centri di distribuzione per l'approvvigionamento continuo ed immediato dei biglietti ai venditori;*
- *cessione al venditore del «pacchetto» (di 500 biglietti) al netto dell'aggio e al netto del valore di un numero certo di premi presenti in ciascun pacchetto;*
- *azione promozionale e pubblicitaria ad elevata incisività, soprattutto in occasione dell'introduzione di nuove tipologie di gioco.*

[…]

Il successo della nuova modalità di gioco si è manifestato con effetto pressoché immediato, in quanto il mercato ha

---

11 La legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 946, "legge di stabilità 2016" ha istituito presso il Ministero della salute il Fondo per il gioco d'azzardo patologico- GAP, al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette. Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute da emanare entro sessanta giorni, sentita la Conferenza Stato regioni e entri locali. Per la dotazione del fondo è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2016.

12 Secondo uno dei principali studiosi del fenomeno delle scommesse in Italia, "*la propensione al gioco d'azzardo è, infatti, correlata al progressivo arruolamento di popolazione nell'area del GAP* [gioco d'azzardo patologico, n.d.r.], *con la conseguenza che rende quanto meno stabile i valori di spesa dei consumatori. Per esempio, secondo un rapporto del marzo 2011 dall'"Australian Productivity Commission"34, i giocatori problematici giocano per intervalli più lunghi e con massima intensità di spesa, fino a generare circa il 40 per cento delle entrate totali del settore. Ne consegue che il margine effettivo del business del gioco è derivato dal "corpo centrale" di gambler che impiegano reddito in condizioni di quasi impossibile controllo delle decisioni di spesa. Un mercato che realizza numeri elevati e sempre in crescita ha dunque necessità di proseguire nei suoi cicli anche quando (come nel caso dell'Italia) la crisi economica riduca vistosamente nei consumatori la disponibilità di reddito da impiegare*". (M. Fiasco, "L'impatto del gioco d'azzardo sulla domanda di beni e servizi e sulla sicurezza urbana").

riservato a tale manifestazione un'accoglienza che ha superato ogni aspettativa.

Infatti nel corso dell'anno 1994 sono stati venduti n. 554.551.000 biglietti per l'incasso complessivo di lire 1.109.102.000.000, con un utile per l'erario di lire 459.425.060.000, a fronte di un importo preventivato di 240 miliardi.

Per il successivo anno 1995 l'iniziale successo si è manifestato in termini ancora più eclatanti, talché i biglietti venduti hanno raggiunto il numero di 1.408.766.500 per l'incasso di lire 2.817.533.000.000 ed un utile erariale di lire 1.188.014.240.000.

[…]

Conclusioni.

Dall'esame dei risultati di gestione dell'ultimo triennio, risulta che a fronte dell'utile erariale di lire 240 miliardi conseguito dal settore delle lotterie tradizionali, l'utile derivante dalla gestione delle lotterie istantanee ammonta a circa lire 3.400 miliardi.

Tale risultato è di per sé indicativo della esatta individuazione della strada che doveva essere intrapresa per dare nuovo impulso al settore delle lotterie nazionali, come rappresentato nella relazione illustrativa del 1993.

Sulla base del lavoro svolto nell'ultimo triennio, e delle esperienze maturate, è possibile fin d'ora stabilire che il settore trainante delle lotterie nazionali sarà quello delle lotterie istantanee, il cui sviluppo è in funzione della capillarità distributiva, della pluralità delle combinazioni proposte, della estensione e della efficacia dell'immagine mediante l'utilizzo mirato dei diversi mezzi di informazione. Senza questi è difficile sperare in un mantenimento del successo".

Letta oggi, a vent'anni dalla sua redazione, la relazione lascia attoniti per la precisione con cui tratteggia fenomeni oggi tangibili. Sconcertante, a livello antropologico, il ritratto fornito e perseguito del giocatore (consumatore).

VIII. Il sistema, delineato nella relazione e sapientemente realizzato, ha consentito allo Stato, almeno fino al 2003, di conseguire ottimi risultati per l'erario.

Tuttavia, malgrado fino al 2012 si sia assistito a un costante incremento, anno dopo anno, della spesa destinata al gioco (88,5 miliardi che diminuiscono di 4,3 punti nel 2013, attestandosi a 84,7 miliardi) non si è assistito a una pari crescita delle entrate dello Stato.

Anzi, pur a fronte di un incremento costante della spesa, si è assistito a una progressiva riduzione della percentuale "trattenuta" dallo Stato[13] (dal 29,5% del totale del consumato nel 2004, al 16,19% nel 2009, precipitato al 9% nel 2012 e nel 2013), accompagnato anche da un progressivo assottigliamento del margine riconosciuto ai concessionari (passato progressivamente dal 15,6% al 10,25% nel 2013)[14].

Il paradossale, progressivo assottigliamento delle quote destinate all'erario, a fronte dell'incremento del volume del denaro speso per le scommesse, è riconducibile proprio al meccanismo previsto per indurre i cittadini a giocare di più; il cosiddetto *pay out* (ossia la percentuale, normativamente prevista, del denaro raccolto che deve essere restituita, sotto forma di vincita, alla platea degli scommettitori).

Il *pay out*, che consente un certo numero di vincite simboliche ed illusorie, atteso che nel lungo periodo il saldo sarà ovviamente passivo, è finalizzato a spingere il cittadino, secondo un meccanismo per certi versi simile al "rinforzo positivo" e all'induzione e lo sfruttamento della dipendenza dello stimolo artatamente creato, a "consumare" azzardo e scommesse sempre più spesso, impiegando in tal modo quote, nel lungo periodo, via via crescenti del proprio reddito.

Da un punto di vista matematico, la crescita più che proporzionale del *pay out* ha determinato via via la riduzione dei proventi per l'erario, in quanto l'incremento dei volumi del gioco non era sufficiente a compensare l'incremento più che proporzionale delle quote della raccolta "restituite" agli scommettitori per indurli a scommettere di nuovo.

IX. La realizzazione di questo "grandioso" risultato non sarebbe stata possibile se dall'esterno non fossero stati "infiltrati" nella nostra Costituzione principi a essa estranei e con essa incompatibili, mediante i quali il sistema dei giochi pubblici italiano è stato destrutturato e sostanzialmente privatizzato[15].

In particolare, questo risultato è stato raggiunto grazie al contenzioso svoltosi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea[16] che ha riguardato principalmente la disposizione che esclude dalla partecipazione alle gare per l'affidamento

---

13 La tassazione delle scommesse si fonda sul prelievo erariale unico (PREU) che non supera il 13% della somma raccolta al netto della percentuale della somma restituita (pay out) (cfr. http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=633&Il+prelievo+erariale+unico+%28PREU%29+e+la+tassazione+sulle+vincite). A decorrere dal 2016 il PREU è determinato nella misura del 15%.

14 Fonte M. Fiasco in "L'impatto del gioco d'azzardo sulla domanda di beni e servizi e sulla sicurezza urbana".

15 Recita l'art. 2 comma 3 del decreto legge n. 138 del 13/08/2011: L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato "emana tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto, variare l'assegnazione della posta di gioco di montepremi ovvero vincite in denaro".

16 Solo per dare contezza circa l'importanza del contenzioso, la Corte di Giustizia, massimo organo di giustizia

delle concessioni le società anonime, ossia le società di capitali quotate sul mercato[17].

Malgrado la Corte di Giustizia riconosca la possibilità che gli Stati membri adottino misure restrittive della libertà di circolazione dei servizi giustificate da motivi imperativi di interesse generale (tutela del consumatore, contrasto della ludopatia, contrasto delle infiltrazioni criminose etc), subordina la legittimità di tali deroghe al rispetto del principio di proporzionalità.

Utilizzando la clausola di salvaguardia costituita dal principio di proporzionalità, la Corte di Giustizia:

- da un lato, ha dichiarato l'illegittimità della norma che vieta l'affidamento delle concessioni a società di capitali quotate, aprendo così il mercato all'ingresso di multinazionali straniere con assetto proprietario non trasparente (per usare un eufemismo);

- dall'altro, ha dichiarato inapplicabili le norme penali a presidio del sistema concessorio (e degli interessi sottesi) agli operatori stranieri che, in quanto costituti come società quotate erano stati illegittimamente esclusi dalla gara, consentendo così a tali società, prive di titolo, di costituire una rete parallela di raccolta di scommesse (i cosiddetti centri di trasmissione dati CTD) non sottoposta ai controlli e alle regole poste dall'autorità di settore (Agenzia dei Monopoli e delle Dogane) nè a prelievo fiscale e agli oneri concessori[18].

X. Come detto, in Italia l'organizzazione e la gestione delle scommesse sportive può essere svolta solo da soggetti muniti di apposita concessione governativa, selezionati mediante gara pubblica, e di autorizzazione di polizia[19]. L'esercizio di tale attività in carenza dei predetti titoli abilitativi è sanzionata penalmente con la reclusione fino a 3 anni (articolo 4 della legge n. 401 del 1989).

Secondo la normativa interna, vigente fino al 2002, alla gara per ottenere la concessione non possono partecipare, al fine di garantire la trasparenza dell'assetto proprietario, società di capitali.

I principali allibratori europei, tuttavia, sono tutti costituiti nella forma di società di capitali quotate in borsa.

A seguito di una procedura d'infrazione avviata nei confronti della Repubblica italiana, su denuncia di una delle società di capitali (la Stanley International e la sua controllata maltese StanleyBet Malta[20]) esclusa dalla partecipazione alla gara, l'"*ostacolo*" alla libera prestazione dei servizi è stato rimosso dal legislatore nazionale.

Nel 2006, alle gare bandite per ottenere la concessione, dopo la liberalizzazione del settore realizzata con il d.l. n. 223 del 2006 (cosiddetto "decreto Bersani"), hanno quindi potuto partecipare anche le società estere quotate in borsa[21].

Da un recente studio effettuato sulle concessionarie, risulta che "*alcune aziende del comparto sono trasparenti, è questo il caso di Lottomatica (al 60% della De Agostini Spa controllata a sua volta dalla B&D di Marco Drago e Co., holding della famiglia Boroli) e Snai (con azionariato più diffuso e controllata da due fondi di private equity che fanno capo alla famiglia Bonomi e a istituti bancari e assicurativi italiani), mentre per altre aziende con sedi all'estero è arduo stabilire proprietari ed intrecci societari. Con riguardo alle altre otto grandi concessionarie, infatti, gli azionariati sono in parte o in tutto protetti da sedi estere, collocate nel Lussemburgo (Cogetech, Gamenet, Hbg, Sisal), in Spagna (Codere, Cirsa), in Svizzera (G. Matica) e UK (Atlantis)*[22]*. Se oggi l'Italia è il terzo mercato mondiale del gioco d'azzardo, ciò è dovuto anche al fatto che i principali gruppi dell'industria dell'azzardo si sono candidati per operare nel nostro Paese, sebbene essi*

---

dell'Unione, si è pronunciata sulla compatibilità del diritto nazionale italiano in materia di scommesse con il diritto comunitario almeno sette volte tra il 1999 e il 2015. Cfr. sentenza del 21.10.1999, Zenatti, causa C-67/98; sentenza 6 novembre 2003, Gambelli e altri, causa C-243/01; sentenza 13 settembre 2007, Commissione contro Repubblica Italiana, causa C-260/04; sentenza 6 marzo 2007, Placanica e a., cause C-338, 359,360/04; sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, cause C- 72,77/10; sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting Ltd e Stanleybet Malta contro Ministero dell'Economia, causa C-463/13, sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza, causa C-375-14). Il contenzioso "interno" a cui queste sentenze hanno dato vita è sconfinato e non è possibile darne conto in questa sede.

17 Cfr. art. 2, co. 6, del D.M. n. 174 del 1998.

18 La legge n. 508 del 2015 "Legge Stabilità 2016" prevede che l' Agenzia delle dogane e dei monopoli emani tre diversi bandi di gara per l'aggiudicazione rispettivamente delle concessioni per negozi (base d'asta 32.000 euro), bingo (base d'asta 350.000 euro) e concessioni per i giochi on line (base d'asta 200.000 euro).

19 Presupposto per ottenere l'autorizzazione è essere già titolari della concessione governativa.

20 Nel Luglio del 2015, nell'ambito delle attività investigative svolte dalla Direzione distrettuale Antimafia di Reggio Calabria è stato accertato che la 'ndrangheta utilizzava imprese con sede a Malta per esercitare abusivamente gioco e scommesse in Italia, riciclando ingenti proventi illeciti (operazione "Gambling"). All'esito di tale operazione la Direzione distrettuale ha disposto il sequestro di 11 società estere, di 45 società in Italia con oltre 1500 punti commerciali per la raccolta di giocate, di 82 siti nazionali e internazionali di "gambling on line" e innumerevoli immobili.

21 Le due gare bandite nel 2006 avevano ad oggetto circa 16.000 "nuove" concessioni (oltre, quindi, alle 1000 già esistenti sulle quali si è innestato il contenzioso con la Corte di Giustizia) per la commercializzazione di scommesse su eventi sportivi, comprese le corse di cavalli.

risiedano per lo più in Paesi caratterizzati da opacità fiscale. […] Inoltre, sembrano emergere casi di concentrazione occulta tra alcuni concessionari, formalmente distinti, ma che mostrano collegamenti sia di persone fisiche sia di sedi, e soprattutto mostrano collegamenti con persone fisiche oggetto di procedimenti penali"[23].

A parere della Corte di Giustizia, la finalità di controllo delle infiltrazioni criminali poteva essere perseguito con misure meno invasive delle libertà comunitarie; anziché precludere l'accesso al mercato alle società di capitali, prevedere il potere di chiedere informazioni sulla composizione della compagine azionaria di maggioranza.

Di fronte a uno scenario come quello sopra descritto, pare indiscutibile che la misura prevista era proporzionale all'interesse a non avere un mercato, così delicato come quello delle scommesse, controllato da società insediate all'estero e con assetti proprietari non trasparenti.

XI. Non potendo partecipare alla gara per le concessioni, gli allibratori stranieri hanno aggirato la normativa italiana, senza pagare tributi né oneri concessori, avvalendosi sul territorio italiano di centri di trasmissione dati (CTD).

Contro i gestori di tali centri, tutti sprovvisti dei richiesti titoli abilitativi (concessione e autorizzazione) sono stati avviati numerosi procedimenti penali.

L'argomento principale, addotto dai gestori sprovvisti del titolo abilitativo a propria difesa, è stato il contrasto della normativa italiana con (la normativa europea che prevede) le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

La Corte di Giustizia, cui la questione era stata rimessa dai giudici italiani, in un primo momento, pur riconoscendo il contrasto della normativa italiana con le dette libertà, ha ammesso che la deroga fosse giustificata da motivi di ordine pubblico, quali l'esigenza di evitare infiltrazioni criminose, e ha rimesso ai giudici nazionali il compito di verificare se in concreto sussistano tali ragioni di ordine pubblico e se tali divieti non siano in realtà sproporzionati rispetto alle finalità effettivamente perseguite (sentenza 6 novembre 2003, Gambelli e a., in causa C-243/01).

Nuovamente investiti della questione, i giudici europei, travalicando un principio fondamentale del diritto comunitario secondo cui alla Corte di Giustizia è riservata l'interpretazione del diritto comunitario ma spetta al giudice nazionale valutare se il diritto interno è con quello compatibile, hanno dichiarato che la legge italiana contrasta con il diritto comunitario e non deve essere applicata dai giudici nazionali.

La Corte di Giustizia ha dichiarato apertamente che la normativa italiana è incompatibile con i Trattati e quindi chi ha esercitato l'attività, sprovvisto di titoli richiesti, non può essere punito perché lo Stato italiano glieli aveva illegittimamente negati.

Come detto questo ha comportato la formazione di una seconda rete parallela di raccolta delle scommesse da parte di operatori stranieri privi di titolo. Secondo i dati dell'AAMS, le agenzie che operano senza i prescritti titoli abilitativi sono circa 5.000 a fronte di 7.400 punti regolari[24].

XII. Secondo i giudici comunitari è contraddittorio un sistema che da un lato persegue per fini erariali una politica espansiva dell'offerta delle possibilità di gioco e poi prescrive una serie di misure volte a limitare il numero dei soggetti che possono svolgere l'attività di organizzazione di scommesse.

Secondo la Corte di Giustizia, "*pur potendo restringere o limitare l'offerta transnazionale di servizi di gioco d'azzardo on line sulla base degli obiettivi di interesse generale che cercano di proteggere, gli Stati membri sono tuttavia tenuti a dimostrare l'opportunità e la necessità delle misure restrittive. Essi hanno infatti il dovere di dimostrare che gli obiettivi di interesse generale sono perseguiti in modo coerente e sistematico*"[25].

Il ragionamento dei giudici comunitari si rivela talmente rigoroso da annullare lo spazio a una possibilità di deroga: se lo Stato membro si riserva il monopolio del settore dei giochi deve trarre dal settore stesso un beneficio economico trascurabile, altrimenti le imprese devono poter partecipare senza limiti al banchetto.

Grazie alla rigorosa applicazione dei principi del diritto europeo, chiusa in una miope logica "binaria" (o non si gioca affatto o si gioca assolutamente), abbiamo oggi un settore delle scommesse ipertrofico e incontrollabile.

Al resto hanno pensato i politici nazionali che, stretti nelle morse dei vincoli di finanza pubblica derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, hanno accettato di svendere un settore fondamentale per il numero e il rango degli interessi fondamentali della collettività ivi presenti a multinazionali straniere.

XIII. Nel 2014 la Commissione europea ha raccomandato "*agli Stati membri di adottare principi per i servizi di gioco*

---

22 La Atlantis LTD (ora B PLUS GIOCO LEGALE LTD) che controlla circa il 30% del mercato delle slot machine è riconducibile a Francesco Corallo, a sua volta riconducibile al clan di Nitto Santapaola.

23 Cfr. "Il gioco d'azzardo in Italia negli anni della crisi economica" di Fabio La Rosa, in aa.vv. "Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio interdisciplinare", 2016.

24 Nella Legge di Stabilità per il 2014 è stata prevista di regolarizzazione dei centri scommesse illegali, che non ha raggiunto gli obiettivi previsti. Malgrado le generose condizioni previste per la regolarizzazione (pagamento una tantum di 10mila euro e imposta unica dovuta in due rate) hanno aderito alla proposta di regolarizzazione meno di 2000 CTD a fronte dei 3500 attesi.

25 Cause C-186/11 e C-209/11 Stanleybet International, C-316/07 Stoss e altri.

d'azzardo on line e per le comunicazioni commerciali responsabili relative a tali servizi, allo scopo di garantire ai consumatori, ai giocatori ed ai minori un elevato livello di tutela, inteso a salvaguardare la salute e a ridurre al minimo gli eventuali danni economici che possono derivare da un gioco compulsivo o eccessivo"[26].

Il paradigma di tutela adottato, verosimilmente l'unico possibile in sistema di mercato conformato dai principi del liberalismo economico, è quello del "*consumo responsabile",* misura inane e ipocrita con forme di manifestazione al limite tra il fanciullesco e il ridicolo quali le "*slot mob*".

L'obiettivo delle Slotmob sarebbe quello di "*premiare i proprietari dei bar che scelgono di non mettere nella loro attività le slot machine né altri tipi di giochi d'azzardo, per esempio i 'gratta e vinci'".*

Secondo i ragazzi del Movimento, dei quali si apprezza la buona volontà, "*l'idea di fondo è sempre quella, premiare da consumatori i bar che hanno scelto di rinunciare alle Slot machines, sceglierli per le nostre colazioni e aperitivi"*.

Non si reputa di commentare oltre questo genere di iniziative, né l'idea del consumo responsabile.

Il recupero della sovranità necessaria per risolvere problemi complessi quali quelli connessi al fenomeno dello sfruttamento industriale delle scommesse richiede, a nostro modo di vedere, un altro tipo di attivismo, e, prima ancora, il radicale rifiuto delle ideologie liberiste basate sulla concorrenza come archetipo della vita.

*****

Conclusioni e proposte

Da quanto sopra esposto risulta che sussiste un insanabile contrasto tra Costituzione della Repubblica italiana e l'attuale disciplina del settore delle scommesse (cd. gioco pubblico) determinato dall'operare di due fattori, uno meno evidente e non percepito dall'opinione pubblica né dagli studiosi ma determinante, che va individuato nelle libertà riconosciute dai Trattati dell'Unione, principalmente in questa fattispecie, la libertà di circolazione dei servizi. L'altro, individuabile, invece, in una classe politica servile, cinica ed esterofila che ha dato "pronta" attuazione a quanto richiesto dagli organi europei.

Il FSI, nel perseguire l'attuazione della Costituzione del 1948, si pone l'**obiettivo di riportare progressivamente il gioco e le scommesse entro limiti contenuti** e, nello specifico, di tornare a percentuali di spesa relativa per famiglia corrispondenti ai valori registrati fino al 1992.

L'obiettivo può essere agevolmente raggiunto introducendo:

- il divieto di nuovi giochi di qualunque tipo;

- il divieto di bandire nuove concessioni, con conseguente estinzione, alle scadenze, di tutte quelle esistenti;

- il divieto delle scommesse on line, ammettendo solamente il gioco presso la rete cosiddetta fisica;

- la riduzione progressiva della percentuale del cosiddetto pay out.

Il prelievo derivante dal monopolio pubblico delle scommesse sportive (con rare eccezioni relative a concessioni per ippodromi e simili) andrà a finanziare le infrastutture e la pratica sportiva sul territorio nazionale, ispirandosi al modello ideato e realizzato dall'Avv. Giulio Onesti.

Stefano Rosati per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del 05 giugno 2016

26 Cfr Raccomandazione della Commissione europea 2014/478/UE del 14 luglio 2014 "*sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line".*