

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCXXXIII

---

**CHI RESISTE  
ALLA GLOBALIZZAZIONE?**

**Globalismi, regionalismi, nazionalismi  
nel diritto del XXI secolo  
Atti del VII Convegno Nazionale SIRD**

a cura di  
**MICHELE GRAZIADEI  
MARINA TIMOTEO  
ANGELA CARPI**

**Bologna**  
University Press

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCXXXIII

---

**CHI RESISTE  
ALLA GLOBALIZZAZIONE?**  
Globalismi, regionalismi, nazionalismi  
nel diritto del XXI secolo

Atti del VII Convegno Nazionale SIRD  
dedicato alla memoria di Rodolfo Sacco  
Bologna, 13-15 ottobre 2022

a cura di  
**MICHELE GRAZIADEI  
MARINA TIMOTEO  
ANGELA CARPI**

**Bologna**  
University Press

Il volume beneficia di un contributo per la pubblicazione da parte del Dipartimento di Scienze giuridiche - Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

I contributi presentati al convegno e raccolti nel presente volume sono stati sottoposti a *peer review*.

Fondazione Bologna University Press  
Via Saragozza 10, 40123 Bologna  
tel. (+39) 051 232 882  
fax (+39) 051 221 019

[www.buonline.com](http://www.buonline.com)  
e-mail: [info@buonline.com](mailto:info@buonline.com)

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

ISSN 2283-916X  
ISBN 979-12-5477-360-4  
ISBN online 979-12-5477-361-1  
DOI 10.30682/sg333

Impaginazione: Sara Celia

Prima edizione: dicembre 2023

## INDICE

PREFAZIONE <i>Michele Graziadei, Marina Timoteo, Angela Carpi</i>	VII
INTRODUZIONE <i>Marina Timoteo</i>	IX
Sovranità e mercati digitali: il ruolo del diritto della concorrenza <i>Francesco Alongi</i>	1
Tutela dei dati e IA: persona e sviluppo tecnologico nel prisma europeo e statunitense <i>Biagio Andò, Cinzia Valente</i>	13
Increasing the inclusion of the Islamic financial sector through technology <i>Jihane Benarafa</i>	29
Stato di diritto con caratteristiche cinesi. Il nuovo pensiero di Xi Jinping tra sinizzazione dell'Occidente e tradizione cinese <i>Ivan Cardillo</i>	43

Le sopravvenienze contrattuali nella <i>mixed jurisdiction</i> della Louisiana, tra rigidità del sistema e necessità di riforma. L'ipotesi della forza maggiore <i>Angela Carpi</i>	59
Vizi privati e mercati mondiali. Le regole nazionali sui giochi d'azzardo alla prova della globalizzazione <i>Nadia Coggiola</i>	77
<i>Brexit &amp; friends</i> : chi sta dentro e chi sta fuori? L'eterno revival della nazione contro il dogma dell'uniformazione <i>Domenico di Micco</i>	93
Tutela dei diritti fondamentali ed affermazione di standard argomentativi su larga scala: il caso della proporzionalità <i>Federico Falorni</i>	107
<i>Public Trust Doctrine</i> e cambiamenti climatici: uno sguardo agli Stati Uniti e oltre <i>Stefano Fanetti</i>	121
Il Codice Civile come miraggio e baluardo difensivo dinnanzi alla globalizzazione <i>Alfredo Ferrante</i>	137
Brexit, tra sovranità nazionale e incertezza internazionale <i>Katia Fiorenza</i>	157
Resistenza alla globalizzazione nelle fondazioni <i>Andrea Fusaro</i>	171
L'impatto della globalizzazione sull'insegnamento universitario del diritto civile <i>Alberto Gianola, Domitilla Vanni</i>	179

I <i>non-fungible tokens</i> (NFTs) come oggetto di proprietà digitale (o di possesso?) <i>Massimiliano Granieri, Roberto Pardolesi</i>	199
Sovranità e sicurezza nazionale: la rottura di un'endiadi tradizionale? <i>Chiara Graziani</i>	215
<i>Climate change law e climate change litigation</i> tra diritto globale e diritto locale <i>Valentina Jacometti</i>	225
Educazione finanziaria e accesso ai servizi finanziari ed assicurativi digitali da parte di soggetti e collettività svantaggiate <i>Valentina Lunesu</i>	241
Le donne nel contenzioso climatico: è possibile individuare un filone di casi giudiziari basati sulla disuguaglianza di genere? <i>Elena Nalato</i>	257
La condivisione dei dati della ricerca in ambito medico: tra processi globalizzati ed esigenze di tutela <i>Alessandro Palmieri, Paolo Guarda</i>	275
Reciproche autonomie, bilanciate sinergie. Una riflessione epistemologica a partire dall'interazione fra saperi nella prospettiva delle corti amministrative supreme <i>Daniela Piana, Luca Verzelloni</i>	293
La società in house in Italia e in Francia: comparazione tra diversi gradi di scostamento dal modello della società di capitali <i>Pier Paolo Picarelli</i>	313

Sostenibilità nella ricerca e nello sviluppo dei medicinali per la cura delle malattie rare: i farmaci orfani <i>Giuseppe Ragucci</i>	331
<i>A nascent common law?</i> Il caso della giustizia civile climatica tra antropocene e globalizzazione giuridica <i>Lorenzo Serafinelli</i>	345
Sintetiche considerazioni sulla <i>rule of law</i> nell'esperienza giuridica inglese <i>Mario Serio</i>	361
Gli <i>stablecoins</i> come mezzi di pagamento? Tendenze globali e risposte degli ordinamenti <i>Giulia Terranova</i>	367
The extraterritorial reach of national sustainability regulations and their impact on international supply chains <i>Marco Torsello</i>	381
La dimensione privata e pubblica della tutela delle informazioni personali in Cina <i>Enrico Toti</i>	399
La lotta al cambiamento climatico nel contesto dell' <i>EU-China Comprehensive Agreement on Investment</i> <i>Barbara Verri</i>	415
LE PUBBLICAZIONI DELLA SIRD	429

VIZI PRIVATI E MERCATI MONDIALI.  
LE REGOLE NAZIONALI SUI GIOCHI D'AZZARDO  
ALLA PROVA DELLA GLOBALIZZAZIONE

*Nadia Coggiola\**

1. *Introduzione*

Il tema oggetto di questi scritti è quello dell'influsso che la globalizzazione può avere sulle regole operative in materia di contratti di gioco e scommessa, gli ostacoli che questa può incontrare, e le barriere che taluni stati cercano di erigere alla diffusione delle attività di gioco e scommessa online.

Con il termine globalizzazione, tra le sue numerose possibili accezioni, si vuole qui fare riferimento ai fenomeni di globalizzazione economica, ovvero a quei fenomeni di diffusione e di omogeneizzazione anche giuridica che trovano la loro spinta propulsiva in ragioni economiche, e che sono largamente determinati dall'inarrestabile aumento della circolazione di beni e servizi tra diversi paesi ai quali abbiamo assistito negli ultimi tempi.

Tali fenomeni hanno sovente sostanzialmente scardinato le barriere imposte dai diversi stati nazionali, senza riguardo alle ragioni, dichiarate o reali, economiche, sociali, culturali o morali, sulla base delle quali tali barriere erano fondate. Con la conseguenza che i diversi sistemi giuridici sono stati costretti a modificare, talora anche profondamente, la disciplina dei contratti di gioco e scommessa, per adattarla alle mutate condizioni, sebbene tale fe-

---

\* Professoressa associata, Università di Torino.



nomeno non abbia avuto luogo dovunque con le stesse intensità e tempistiche.

Quando si tratta il tema dell'impatto della globalizzazione sui contratti di gioco e scommessa si deve infatti tenere presente che tali contratti sono tradizionalmente sempre stati caratterizzati da una sorta di "specialità", e pertanto disciplinati sulla base del presupposto che la loro regolamentazione dovesse tenere in considerazione anche le sensibilità e le tradizioni culturali e morali della società cui tali norme erano indirizzate. Tale ricostruzione è tuttora largamente presente in numerosi sistemi giuridici, sebbene non siano altresì rari i casi in cui tale pretesa specialità dei contratti di gioco e scommessa si rivela, ad uno sguardo maggiormente attento, un camuffamento di ragioni essenzialmente economiche.

La contemporanea esigenza di limitare le attività di gioco e scommessa a determinati ambiti, spaziali o temporali, anche per scoraggiare le stesse, e quella di consentirle, quando si conformino a determinati criteri prefissati, hanno condotto nel tempo all'elaborazione di sistemi che, in modi diversi, tendono non a proibire le attività di gioco e scommessa, ma a regolarne l'esercizio, scoraggiando a mezzo di strumenti giuridici, quando possibile, quei comportamenti e quelle conseguenze che sono reputati indesiderati.

Tale scelta è peraltro giustificata dal fatto che spesso la proibizione totale dell'attività ludica può risultare di gran lunga più costosa dei vantaggi che generalmente ne conseguono.

Gli esempi storici di cui disponiamo ci segnalano altresì che l'influenza delle considerazioni extra giuridiche sui contratti di gioco e scommessa non sempre è stata pienamente riconosciuta dagli stessi operatori del diritto, i quali hanno frequentemente teso a mascherare le stesse sotto la pretesa di ragionamenti puramente giuridici o sulla base di ragioni morali.

L'ambivalenza dei legislatori, intrappolati tra contrastanti esigenze, di solito principalmente allo stesso tempo proteggere i giocatori e il loro patrimonio da perdite rovinose, controllare il mercato del gioco per prevenire il gioco illecito, trarre profitto dalle attività di gioco per finanziare progetti di pubblico interesse, e spesso anche rispettare determinati precetti religiosi o culturali, è sempre sta-

ta un elemento caratterizzante della disciplina in materia di gioco e scommessa<sup>1</sup>.

La necessità di disciplinare i contratti di gioco e scommessa ha pertanto spesso condotto alla creazione di meccanismi di regolazione giuridica, che danno generalmente vita, all'interno di un sistema giuridico che invece di regola li proibisce, a spazi fisici o settori nei quali la conclusione di determinati contratti di gioco o scommessa è consentita.

Tale disciplina dei contratti di gioco e scommessa, elaborata sulla base di valutazioni che tengono principalmente in considerazione la cultura, le tradizioni sociali e giuridiche e gli interessi economici dello Stato e dei suoi cittadini, rischia spesso inevitabilmente di confliggere con quei fenomeni di globalizzazione economica che ignorano qualsiasi specificità culturale o morale o comunque locale.

Come nel caso appunto dei servizi di giochi e scommesse online, che sono offerti indifferentemente a tutti i soggetti interessati, senza riguardo alla loro nazionalità o condizione. Tali servizi consentono infatti teoricamente a qualunque giocatore di giocare o fare scommesse con operatori ubicati in ogni parte del mondo, purché si disponga di una connessione internet.

Di fronte a tale nuovo contesto, le reazioni degli Stati sono state le più diverse.

Due esperienze a mio parere interessanti sono quelle, peraltro antitetiche, degli Stati Uniti e dell'Unione Europea. Dall'esame di tali esperienze è infatti come vedremo possibile inferire che i fenomeni di globalizzazione economica in materia di giochi e scommesse non influiscono nella stessa misura su tutti i sistemi giuridici, ma al contrario possono essere se non fermati perlomeno rallentati in quei sistemi che offrono delle forti resistenze culturali, sociali, politiche o anche legislative, come negli Stati Uniti, mentre trovano terreno fertile in quei sistemi giuridici che siano già predisposti verso l'applicazione di meccanismi di libera circolazione di beni e servizi in generale, come accade nell'Unione Europea.

---

<sup>1</sup> Per primi approfondimenti sul tema, mi permetto di rinviare al mio volume, N. COGGIOLA, *I contratti di gioco e scommessa. Percorsi evolutivi dal Codice Civile alla disciplina consumeristica*, Torino, Giappichelli, 2022.

La nostra analisi si concentrerà quindi dapprima sull'effetto che ha avuto il diffondersi dei contratti di gioco e scommessa online offerti da società ubicate al di fuori dei confini statunitensi sulla assai restrittiva disciplina degli Stati Uniti in materia di contratti di gioco e scommessa online. Successivamente, si indagherà invece su come la disciplina dell'Unione Europea, principalmente in materia di libera circolazione di servizi, sia stata applicata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in una serie di casi nazionali, e su come tale disciplina abbia spesso modificato la disciplina nazionale.

Sulla base di tali elementi, si porrà in evidenza come i contratti di gioco e scommessa, tradizionalmente raffigurati come contratti la cui disciplina dipende in larga parte da considerazioni culturali e morali, in realtà sono e possono altresì essere fortemente condizionati da ragioni economiche, come nel caso, appunto della crescente globalizzazione economica e della conseguente espansione dei contratti di gioco online.

## 2. *La resistenza degli Stati Uniti davanti alla globalizzazione dei contratti di gioco e scommessa*

Nel panorama internazionale gli Stati Uniti offrono allo studioso l'esempio di un sistema fortemente improntato a proibizioni e restrizioni in materia di contratti di gioco e scommessa dettate da ragioni principalmente morali, le quali trovano assai probabilmente il loro fondamento nelle radici puritane della cultura, anche giuridica, statunitense<sup>2</sup>.

Per meglio comprendere il contesto culturale e giuridico, è infatti importante ricordare che la disciplina in materia di gioco e scommessa negli Stati Uniti è stata tradizionalmente connotata, nel XIX e XX secolo, da un atteggiamento fortemente influenzato da quello che venne chiamato il "Victorian compromise", ovvero un atteggiamento

---

<sup>2</sup> Per una prima introduzione al tema, tra gli altri, P. RAENTO, D.G. SCHWARTZ (eds.), *Gambling, Space, and Time: Shifting Boundaries and Cultures*, Reno, University of Nevada Press, 2011; A. WOLFE, E.C. OWENS (eds.), *Gambling: Mapping the American Moral Landscape*, Waco (Tex.), Baylor University Press, 2009.

mento ufficiale severo nei confronti dei comportamenti amorali, unito ad una accettazione *de facto* di molti comportamenti discutibili, quando questi erano posti in essere in un modo che incontrava il favore delle classi dominanti<sup>3</sup>.

Riassumendo in breve tali vicende storiche si può ricordare che alla fine del 1800 l'ultima ondata di puritanesimo negli Stati Uniti, nella sua crociata nei confronti dell'indecenza e dell'oscenità, prese di mira, oltre all'alcool, con la nota proibizione sulla produzione e vendita dell'alcool introdotta dal XVIII emendamento costituzionale, anche il gioco d'azzardo<sup>4</sup>. Conseguentemente nel 1890 il Congresso dichiarò illegale la spedizione di biglietti della lotteria per mezzo del servizio postale e il gioco d'azzardo divenne progressivamente illegale in tutti gli Stati degli Stati Uniti<sup>5</sup>, 35 dei quali modificarono le loro Costituzioni, inserendovi il divieto di gioco d'azzardo.

A partire dal 1931 si assistette tuttavia ad un progressivo movimento di liberalizzazione del gioco d'azzardo, iniziato con la liberalizzazione dei casinò in Nevada. Gli Stati che gestiscono lotterie statali sono ormai assai numerosi e si assiste oggi ad una generale fioritura delle attività di gioco e scommessa, disciplinate da un complicato patchwork di leggi statali e generalmente organizzate in forma di monopolio statale.

Tuttavia, nei casi in cui i giochi e le scommesse o le attività a queste correlate si svolgono tra Stati diversi o al di fuori dei confini statunitensi, la disciplina in materia è regolata, oltre che dai singoli legislatori statali, anche dal legislatore federale.

Inevitabilmente, questo meccanismo si è scontrato, a partire dalla fine del secolo scorso, con la sempre più ricca offerta di giochi e scommesse online, rivolta a soggetti residenti negli Stati Uniti da parte sia di operatori ubicati negli Stati Uniti che da operatori ubicati invece al di fuori di questi.

---

<sup>3</sup> J.C. TATE, *Gambling, Commodity Speculation, and the "Victorian Compromise"*, in *Yale J.L. & Human*, 2007, 19.

<sup>4</sup> J. LEARS, *Something for Nothing: Luck in America*, New York, Penguin, 2003.

<sup>5</sup> E. GRINOLS, *Gambling in America: Costs and Benefits*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

A tale situazione il sistema giuridico statunitense ha fin dagli albori opposto la disciplina contenuta nel *Wire Act* del 1961, un provvedimento legislativo federale che proibisce l'esercizio delle attività di gioco o scommessa per mezzo di linee telefoniche, sia che queste siano utilizzate per la trasmissione di poste o scommesse tra gli Stati o con paesi stranieri, sia che le stesse vengano utilizzate per fornire informazioni che aiutino a piazzare poste o scommesse su qualsiasi evento sportivo o competizione, ritenendo che nelle *wire communication* di cui parla il testo della legge siano anche ricompresi i collegamenti internet.

Tale interpretazione è stata fatta propria dal Department of Justice, ed è stata confermata dalla decisione della Corte di appello federale di condanna dell'imputato nel caso *United States v. Cohen*<sup>6</sup>. Il caso concerneva un cittadino statunitense nei cui confronti, in qualità di fondatore e presidente della società World Sport Exchange, ubicata ad Antigua, era stato avviato un procedimento penale a seguito della denuncia di alcuni agenti della FBI, i quali sotto copertura avevano piazzato alcune giocate dallo Stato di New York, luogo in cui il gioco d'azzardo è illecito in forza dell'art. 1 paragrafo 9 della Costituzione dello Stato, con la sola eccezione delle lotterie statali, le scommesse a totalizzatore sulle corse di cavalli e i giochi locali organizzati da istituzioni religiose o caritatevoli ed autorizzate dai competenti organismi.

Tuttavia tale condanna non rallentò l'offerta di giochi e scommesse online a cittadini statunitensi, ma semplicemente aumentò la convenienza e l'opportunità di basare le proprie attività al di fuori dei confini statunitensi. Pertanto, nonostante le agenzie pubblicitarie abbiano smesso di pubblicizzare attività di gioco e scommessa online, PayPal sia stata condannata nel luglio 2003 a pagare una multa di 10 milioni di dollari per avere elaborato pagamenti di attività di scommessa online e la maggioranza delle società di carte di credito bloccano oggi le transazioni per i giochi e le scommesse online, sembra che gli statunitensi spendano sempre più denaro per giochi e scommesse online, utilizzando a tal fine bonifici o assegni,

---

<sup>6</sup> *United States v. Cohen*. 2002. 260 F. 3d 68 (2d Cir. 2001), cert. Denied 122 S. Ct. 2587.

o aprendo conti in piccole società finanziarie, ubicate in posti come l'isola di Man, in Irlanda.

L'attuale panorama vede da una parte dei tentativi di apertura da parte di talune corti federali, forse coscienti della materiale impossibilità di impedire le operazioni di gioco e scommessa online, e il legislatore federale, ancora invece intenzionato a bloccare e proibire tali attività.

Si può infatti ricordare che nel caso *Re MasterCard International*, il giudice federale della Fifth Circuit Court of Appeal di New Orleans ha affermato che il *Wire Act* 1961 si applica solo alle scommesse sportive a distanza, e non agli altri giochi online<sup>7</sup>. Tale interpretazione è stata recentemente confermata dalla First Circuit Court of Appeals<sup>8</sup> e dalla U.S. District Court for the District of Rhode Island<sup>9</sup>, sconfessando così una *Opinion* del *US Department of Justice* del novembre 2018, con la quale si affermava che il *Federal Wire Act* si applica a tutte le attività di gioco e non solo alle scommesse sportive.

Tuttavia, si deve altresì sottolineare che, ad oggi, il legislatore statunitense continua a negare la possibilità di concludere contratti online tra cittadini statunitensi e operatori ubicati al di fuori dei suoi confini. Si può infatti qui ricordare che alla disciplina contenuta nel *Wire Act* 1961 si sono nel tempo aggiunti il *Travel Act* 2006<sup>10</sup> e l'*Illegal Gambling Business Act* (IGBA) 2006<sup>11</sup>, che rendono illecite le attività di giochi e scommesse online. Mentre l'*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act* 2006 ha espressamente proibito a coloro che conducono attività di gioco e scommessa di accettare pagamenti correlati alla partecipazione di un altro soggetto in una scommessa illegale che ha avuto luogo su internet<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> *Re Mastercard International Inc. Internet Gambling*, 313 F.3d 257 (5<sup>th</sup> Cir. 2002).

<sup>8</sup> *New Hampshire Lottery Commission v. Rosen*, 986 F.3d 38, 62 (1<sup>st</sup> Cir. 2021).

<sup>9</sup> *International Game Technology PLC v. Garland* No. CV 21-463 WES, 2022 WL 4245579 (D.R.I. Sept. 15, 2022).

<sup>10</sup> 18 U.S.C. § 1952 (a)-(b) (2000).

<sup>11</sup> 18 U.S.C. § 1955 (2000).

<sup>12</sup> 31 U.S. Code § 5363.

Inevitabilmente, le proibizioni alle attività di gioco online imposte dal governo federale si sono scontrate con gli operatori internazionali del mercato, e in particolare con alcune società di giochi e scommesse aventi sede nello Stato di Antigua e Barbuda.

Lo Stato di Antigua e Barbuda ha pertanto presentato un reclamo alla Organizzazione Mondiale del Commercio nei confronti degli Stati Uniti, per le azioni da questi poste in essere per impedire alle società aventi sede in tale Stato di porre in essere qualunque attività di giochi d'azzardo online sul suo territorio. Secondo Antigua, infatti, la disciplina degli Stati Uniti in materia di giochi d'azzardo violava uno dei cardini degli accordi di scambio internazionali, il principio del trattamento nazionale, previsto dagli accordi GATT e GATS, i quali non permettono ai Paesi partecipanti di operare discriminazioni nei confronti di beni o servizi stranieri. Pertanto, poiché il gioco di azzardo era legale nella maggior parte degli Stati, sicuramente non vi era alcuna proibizione generalizzata nei suoi confronti, mentre invece gli Stati Uniti avevano dichiarato illecite le attività di gioco d'azzardo online fornite dagli operatori stranieri.

Il Dispute Settlement Body del WTO affermò al riguardo, nella sua decisione del 2004, che l'esclusione dagli accordi GATS degli *sporting services* da parte degli Stati Uniti non ricomprendeva in tale definizione i giochi d'azzardo. Lo stesso affermò inoltre che sebbene gli Stati Uniti potevano avere posto in essere tali misure restrittive per proteggere interessi sociali di grande importanza, gli stessi non avevano tenuto in considerazione la necessità di verificare se tali mezzi fossero necessari, o se fosse invece possibile adottare altre misure alternative, provviste di un impatto inferiore sugli scambi internazionali, attraverso la negoziazione e consultazione in buona fede con gli altri Stati coinvolti. Conseguentemente, agli Stati Uniti venne ordinato di adattare la propria disciplina legislativa alle obbligazioni assunte con i GATS.

Tale decisione venne successivamente confermata dall'Appellate Body del WTO, nel 2005, il quale ordinò agli Stati Uniti di pagare ad Antigua un risarcimento dei danni di 21 milioni di dollari, per ogni anno, per i danni economici causati<sup>13</sup>. Si noti che, poiché il Go-

---

<sup>13</sup> Per commenti sul caso, si leggano, tra gli altri, F. ORTINO, *Treaty Interpretation and the WTO Appellate Body Report in US – Gambling: A Critique*, in *J. Int.*

verno degli Stati Uniti non adempì agli ordini impartiti dal WTO, nel 2013 questo ultimo ha autorizzato lo Stato di Antigua e Bermuda ad utilizzare i diritti di proprietà intellettuale statunitensi come risarcimento per tali violazioni.

Nel frattempo, una prima breccia a livello di legislazione federale è stata forse aperta, a seguito della emanazione nello Stato del New Jersey dello *Sports Wagering Act*, il quale consente certi giochi e scommesse su attività sportive nei casinò e negli ippodromi dello Stato, comprese le scommesse online.

Poiché tale legislazione era in contrasto con il *Professional and Amateur Sports Protection Act (PASPA)*<sup>14</sup>, emanato dal Congresso nel 1992, il quale proibisce invece le scommesse sportive, cinque leghe sportive agirono contro tale legge statale. Il caso arrivò davanti alla Supreme Court, la quale affermò che le previsioni del PASPA che proibivano agli Stati di autorizzare le scommesse sportive violavano la c.d. *anticommandeering doctrine*, la quale come noto prevede, in forza del decimo emendamento della Costituzione, così come interpretato nei casi *New York v. United States*<sup>15</sup>, and *Printz v. United States*<sup>16</sup>, che i poteri non delegati agli Stati Uniti, e non proibiti agli Stati, siano riservati a questi ultimi, o al popolo. Conseguentemente, in tali casi, poiché il Congresso non può obbligare uno Stato a emanare ed applicare una disciplina legislativa, al fine di implementare un programma federale, nemmeno può proibire allo Stato di emanare una sua disciplina<sup>17</sup>.

A seguito di tale decisione si è assistito a una progressiva liberalizzazione del mercato dei contratti di gioco e scommessa, in quanto successivamente altri Stati hanno modificato la loro disciplina legislativa, ampliando così il numero di Stati tra quali è consentito concludere contratti di gioco e scommessa online.

---

*Econ. L.*, 2006, vol. 9, n. 1, p. 117; U. TURKSEN, R. HOLDER, *Contemporary Problems with the GATS and Internet Gambling*, in *J. World Trade*, 2015, vol. 49, n. 3, p. 457; M. KILBY, *The Mouse That Roared: Implications of the WTO Ruling in the US – Gambling*, in *Texas Intl. L.J.*, 2008, 44, 236.

<sup>14</sup> 28 U.S.C. §§ 3701-3704.

<sup>15</sup> *New York v. United States*, 505 U.S. 144 (1992).

<sup>16</sup> *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

<sup>17</sup> *Murphy v. National Collegiate Athletic Association*, No. 16-476, 584 U.S. (2018).



Si può quindi parlare per gli Stati Uniti di un parziale successo degli effetti della globalizzazione sulla disciplina dei contratti di gioco e scommessa per quanto concerne il commercio interstatale, mentre a livello federale come si è visto è ancora forte la resistenza a tale fenomeno<sup>18</sup>.

### 3. *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea come strumento di globalizzazione all'interno dell'Unione Europea*

Un approccio completamente opposto è invece stato adottato dagli organi della Unione Europea, ed in particolare dalla Corte di Giustizia, sulla base di ragioni politiche ed economiche.

Il sistema utilizzato dall'Unione Europea è stato infatti quello di lasciare ai Paesi Membri la piena autonomia legislativa in materia di contratti di gioco e scommessa, purché questi siano compatibili con i principi fondamentali di libertà stabiliti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. In particolare l'accento è stato ovviamente posto sul principio di libera circolazione dei servizi all'interno della Unione Europea, disciplinato come noto dagli articoli da 56 a 62 del TFUE, in quanto le attività imprenditoriali aventi ad oggetto i giochi e le scommesse hanno ad oggetto generalmente prestazioni di servizi di gioco e scommesse.

L'applicazione di tali principi, nati con lo scopo di creare un mercato unico all'interno della Unione Europea, ha infatti creato un clima di generale apertura, il quale ha avuto riflessi anche sugli operatori stranieri non appartenenti a Stati Membri.

Si noti che l'Unione Europea non disciplina direttamente le modalità con le quali gli Stati Membri sono tenuti a gestire i servizi di gioco e scommessa. Pertanto, questi possono essere gestiti sia attraverso monopoli nazionali che sistemi di libero mercato, così come

---

<sup>18</sup> P. RODRIGUEZ, B.R. HUMPHREYS, R. SIMMONS (eds.), *The Economics of Sports Betting*, Cheltenham, Edward Elgar, 2017; L. VAUGHAN WILLIAMS, D. SIEGEL (eds.), *The Oxford Handbook of the Economics of Gambling*, New York, Oxford University Press, 2013.

le categorie di gioco consentite sono rimesse alla libera valutazione degli stessi Stati Membri.

Inoltre, si deve altresì ricordare che il legislatore europeo, dopo un periodo di tempo in cui i suoi interventi legislativi in materia di tutela dei consumatori nei contratti conclusi con professionisti tutelavano altresì i giocatori, cerca oggi invece di astenersi, quando possibile, dal legiferare in materia di contratti di gioco e scommessa, ritenendo che tale disciplina possa meglio essere affrontata dai legislatori nazionali, a causa delle diversità socioeconomiche e culturali degli Stati Membri in materia<sup>19</sup>.

Infatti, la Direttiva 93/13/CEE del 5 aprile 1993, la prima emanata dal legislatore europeo in materia di clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, avente il fine di una maggiore armonizzazione delle clausole contrattuali nei contratti dei consumatori, per aumentare così la loro tutela e conseguentemente la loro fiducia negli operatori economici, non conteneva alcuna previsione tesa ad escludere i contratti di gioco e scommessa conclusi tra una persona fisica al di fuori delle sue attività professionali e un operatore professionale dalla sua sfera di applicazione.

Tuttavia, tale protezione nei confronti dei giocatori, che abbiano stipulato un contratto di gioco o scommessa con un operatore professionale, è successivamente venuta meno a livello di disciplina Europea a seguito della emanazione dalla direttiva 2011/83/UE, del 25 ottobre 2011, avente ad oggetto i contratti conclusi dai consumatori con i professionisti. Tale Direttiva, prevede infatti nel suo Considerando che «I giochi d'azzardo dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva. Le attività d'azzardo sono quelle che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse. Gli Stati membri dovrebbero poter adottare altre misure, anche più rigorose, di protezione dei consumatori in relazione a dette attività».

Conseguentemente, l'art. 3 della direttiva successivamente esclude, dalle disposizioni nella stessa contenute, alla lettera c), i

---

<sup>19</sup> N. COGGIOLA, *I contratti di gioco e scommessa. Percorsi evolutivi dal Codice Civile alla disciplina consumeristica*, cit., pp. 125 ss.

contratti «di attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse».

Inoltre, si deve altresì notare che, oggi, i giochi online sono altresì esclusi dalle disposizioni contenute nella Direttiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (c.d. "Direttiva sul commercio elettronico").

Anche due recenti, ed assai rilevanti per il mercato, provvedimenti legislativi dell'Unione Europea non si preoccupano dei contratti di gioco e scommessa. Né il Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale 8 (Regolamento sui mercati digitali o *Digital Markets Act*), entrato in vigore il 1° novembre 2022, né il Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali o *Digital Services Act*), entrato in vigore il 22 novembre 2022, fanno infatti menzione di tali contratti.

Ciò sebbene lo scopo che l'Unione Europea si sarebbe prefissa in materia di giochi e scommesse online dovrebbe essere, come risulta chiaramente dalla *Communication on Gambling* della Commissione Europea del 2012, quello di supportare e non ostacolare le attività di giochi online, purché queste siano svolte legalmente e tenendo in considerazione le ragioni di tutela dei consumatori.

Tuttavia, a fronte di situazioni in cui la disciplina nazionale in materia di giochi e scommesse poteva concretizzarsi in un impedimento alla applicazione dei principi di libera circolazione statuiti nel TFUE, la stessa Unione Europea non si è esonerata dal sindacare, attraverso la Corte di Giustizia, la conformità di tali sistemi nazionali con la disciplina Europea.

In tali occasioni la Corte di giustizia ha infatti costantemente affermato che, anche se non vi è un obbligo di mutuo riconoscimento delle autorizzazioni o licenze per servizi di gioco concessi in uno Stato Membro, nondimeno l'offerta e l'utilizzo di servizi transfrontalieri di gioco costituisce una attività economica, nei confronti del-

la quale non si possono applicare restrizioni, ai sensi dell'art. 56 del TFUE<sup>20</sup>.

Inoltre, la stessa Corte ha precisato che gli unici casi in cui gli Stati Membri possono limitare l'offerta transfrontaliera di determinati giochi sono quelli in cui sia necessario proteggere obiettivi di pubblico interesse, quali la protezione dei minori, la lotta contro le dipendenze da gioco e la prevenzione del crimine e della frode. Tali misure restrittive devono tuttavia essere adeguate, proporzionali e necessarie, e si deve dimostrare che gli obiettivi di interesse pubblico sono perseguiti in modo coerente e sistematico.

Tale giurisprudenza della Corte di Giustizia si basa su una serie di suoi precedenti, nei quali era stato ripetutamente affermato che non si possono imporre restrizioni al principio di libera circolazione dei servizi, se non in casi limitati, quando tali restrizioni non siano discriminatorie e siano necessarie per tutelare una serie di interessi pubblici<sup>21</sup>.

Dopo avere individuato tali principi generali, la Corte di Giustizia ha tuttavia poi precisato, in una serie di decisioni che, poiché ogni disciplina nazionale in materia di giochi e scommesse è inevitabilmente largamente influenzata dalle diverse politiche pubbliche sui giochi e scommesse e sui rischi a questi correlati, ogni Stato Membro ha diritto ad un certo margine di discrezionalità nel disciplinare tale materia, purché l'esercizio di tale discrezionalità nazionale non comporti una violazione dei limiti imposti dal Trattato<sup>22</sup>. È

---

<sup>20</sup> CGUE 24 marzo 1994, *Schindler*, C 275/92; CGUE 21 ottobre 1999, *Zenatti*, C-67/98; CGUE 11 settembre 2003, *Anomar*, C-6/01 e CGUE 1 ottobre 1998 *Jyväskylä* C-124/97.

<sup>21</sup> CGUE 3 dicembre 1974, *van Binsbergen*, C33/74; CGUE 30 novembre 1995, *Gebhard*, C 55/94 e CGUE 25 luglio 1991, *Säger*, C-76/90.

<sup>22</sup> CGUE 14 ottobre 2004 *Omega*; CGUE 24 marzo 1994, *Schindler*, C 275/92; CGUE 21 settembre 1999, *Läärä*, Case C-124/97; CGUE 21 ottobre 1999 *Zenatti*, C-67/98; CGUE 11 settembre 2003 *Anomar*, C-6/01; CGUE 6 novembre 2003, *Gambelli*, C-243/01; CGUE 13 novembre 2023 *Lindman*, C-42/02; CGUE 6 marzo 2007, *Placanica*, C-338, 359 e 360/04; CGUE 8 settembre 2009 *Liga Portuguesa*; CGUE, 3 giugno 2010, *Sporting Exchange*, C-203/08; CGUE 3 giugno 2010, *Ladbroke's*, C-258/08; CGUE 8 settembre 2010 *Stoß* C-316, 358, 359, 360, 409 e 410/07; CGUE 9 settembre 2010, *Engelmann* C-64/08; CGUE 20 gennaio 2009 *Zeturf* C-212/08; CGUE 15 settembre 2011 *Dickinger*, C-347/09; CGUE 12 luglio 2012 *HIT*, C-176/11; CGUE 30 aprile 2014 *Pfleger*, C-390/12; CGUE 22 gennaio 2015, *Stanley*, C-463/13.

stato così consentito ad alcuni Stati Membri di imporre limitazioni alla libertà di circolazione dei servizi di gioco e scommessa, proibendo o limitando gli stessi, o talune delle attività correlate, quando tali limitazioni fossero finalizzate a proteggere le politiche sociali dello Stato, i suoi principi culturali, morali o religiosi, o per proteggere i consumatori, o prevenire le frodi<sup>23</sup>.

L'approccio liberale adottato dalla Corte di Giustizia ha indiscutibilmente influenzato la disciplina degli Stati Membri in materia di contratti di gioco e scommessa online.

Infatti, oggi la maggioranza degli Stati membri consente, in modi diversi, lo svolgimento sul proprio territorio di attività di gioco online. Taluni permettendo qualsiasi gioco, altri solo determinate tipologie. Taluni a mezzo di un sistema monopolistico, altri a mezzo di operatori controllati dallo Stato o operatori privati, sulla base di diritti di esclusiva. Molti di essi, poi, utilizzando un sistema di licenze che consente a più operatori di offrire i loro servizi sul mercato.

Per fare un esempio a noi vicino, in Italia, vige un sistema di monopolio statale con concessioni ad operatori privati che proibisce, per ragioni di tutela dei giocatori, di giocare con operatori online stranieri, ma consente agli stessi operatori stranieri, congiuntamente a quelli nazionali e comunitari, di offrire i loro servizi sul mercato italiano, previa autorizzazione statale.

L'unico Stato membro dell'Unione Europea in cui la liberalizzazione del mercato dei giochi e delle scommesse operata dalla Corte di Giustizia parrebbe forse essere stata poco efficace è la Germania, paese che ha tradizionalmente sempre avuto un atteggiamento assai restrittivo in materia. In tale Stato una legge del 2008 ha infatti proibito tutti i giochi online tranne le scommesse sulle corse di cavalli e, nonostante nel 2012 la Corte di Giustizia abbia affermato la necessità di liberalizzare il mercato tedesco dei giochi e delle scommesse<sup>24</sup>, tale liberalizzazione ad oggi ha avuto luogo solo in uno Stato, lo *Scleswig-Holstein*.

---

<sup>23</sup> P. COSTANZO (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova, Università di Genova, 2021, p. 82; D. PAVLOVIC, *Online gambling in the EU: from data protection to gambler protection*, Università di Bologna, Dottorato di ricerca, A.A. 2013/2014, pp. 48 ss.

<sup>24</sup> CGUE 8 settembre 2010, *Stoß*, C-316, 358, 359, 360, 409 e 410/07.

#### 4. *Conclusioni*

La breve rassegna di vicende legate alla globalizzazione dei contratti di gioco e scommessa online che abbiamo precedentemente offerto fornisce un quadro, a nostro parere, sufficientemente chiaro delle difficoltà che si oppongono ai tentativi di fermare o limitare, a mezzo di disposizioni legislative, quei fenomeni di globalizzazione economica che, come i contratti di gioco e scommessa online, si basano su comunicazioni via rete.

Come visto, infatti, quei paesi che come gli Stati Uniti si ostinano a cercare di proibire tali attività, specialmente con riguardo agli operatori stranieri, incontrano notevoli ostacoli pratici, poiché i giocatori possono comunque ricorrere a tecnologie e stratagemmi atti ad aggirare le proibizioni. Mentre da un punto di vista giuridico, oltre agli ostacoli interni opposti dai diversi Stati, tali proibizioni si scontrano con i numerosi accordi di libero scambio di beni e servizi con altri paesi cui gli Stati Uniti hanno aderito.

Meglio allora forse muoversi, come ha evidentemente deciso di fare la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, verso quella che potremmo definire una liberalizzazione controllata, ovvero approntare degli strumenti che permettano di liberalizzare il mercato Europeo e di conseguenza i mercati nazionali, consentendo contestualmente un adeguato controllo delle attività di gioco e scommessa da parte degli Stati membri.

Liberalizzazione che, pur essendo indirizzata al mercato interno europeo, può avere come visto riflessi anche sugli operatori extraeuropei, stante che una volta che gli strumenti di tutela sono stati predisposti dallo Stato nazionale, gli stessi possono applicarsi sia agli operatori nazionali, che a quelli europei, che a quelli extra-europei.

