

# La Corte di Giustizia si pronuncia sulla normativa nazionale che assoggetta ad autorizzazione l'organizzazione di giochi d'azzardo *online*

📅 21/04/2026

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, GIOCO D'AZZARDO, CONTENZIOSO

Marco Stillo

In data 16 aprile 2026, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-440/23, *FB contro European Lotto and Betting Ltd, Deutsche Lotto-und Sportwetten Ltd*, sull'interpretazione dell'articolo 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e del principio del divieto dell'abuso del diritto. Tale domanda era stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, FB, e, dall'altro, la *European Lotto and Betting Ltd* ("European Lotto") e la *Deutsche Lotto-und Sportwetten Ltd*. ("Deutsche Lotto"), due società con sede a Malta, relativamente ad una domanda di recupero di puntate perse nell'ambito di giochi di *slot machine online* e di scommesse sui risultati delle estrazioni di lotterie.

Questi i fatti.

Fino al 1° luglio 2021, la normativa tedesca prevedeva un divieto generale dei giochi d'azzardo *online*, ad eccezione, dal 2012, delle scommesse sportive e ippiche nonché della distribuzione in proprio e dell'intermediazione di lotterie, la cui organizzazione era tuttavia riservata a persone giuridiche di diritto pubblico o di diritto privato nelle quali le prime detengono direttamente o indirettamente una partecipazione determinante. Secondo tale normativa, inoltre, le scommesse *online* sui risultati delle estrazioni di lotterie (c.d. "lotterie secondarie") sono considerate semplici scommesse su internet rientranti, quindi, nel divieto generale dei giochi d'azzardo *online*.

Tutto ciò premesso, una persona che aveva la sua residenza abituale in Germania si era avvalsa dei servizi offerti dalla European Lotto e dalla Deutsche Lotto nel periodo compreso tra il 5



giugno 2019 e il 12 luglio 2021. Ritenendo, sulla base del diritto tedesco, che il contratto che lo legava a tali società fosse nullo, il giocatore in questione aveva proposto, dinanzi al *Landgericht Erfurt* (Tribunale del Land Erfurt), un'azione diretta a recuperare le puntate che egli aveva perso durante il suddetto periodo. Mentre il procedimento era ancora pendente, lo stesso giocatore aveva ceduto i suoi diritti derivanti dal contratto a FB che, a sua volta, aveva proposto dinanzi al *Prim'Awla tal-Qorti Ċivili* (Prima Sezione del tribunale civile; il "giudice del rinvio") un'azione diretta a recuperare le puntate in questione, sulla base del fatto che, disponendo solo di una licenza maltese, la European Lotto e la Deutsche Lotto avevano illegittimamente fornito i servizi di cui trattasi al giocatore originario, ciò che avrebbe comportato la nullità del contratto concluso con quest'ultimo. Alla luce della necessità di interpretare la normativa europea rilevante in materia, pertanto, il giudice del rinvio aveva deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia sette questioni pregiudiziali.

Con le questioni prima, seconda e quarta, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 56<sup>1</sup> TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che impone il divieto di organizzazione *online* di giochi da casinò, in particolare di giochi di *slot machine*, nonché di giochi di scommesse, quali le lotterie secondarie, quando il suo obiettivo consiste nell'indirizzare il naturale istinto al gioco d'azzardo della popolazione verso canali ordinati e controllati nonché nel contrastare lo sviluppo e la diffusione dei giochi d'azzardo non autorizzati sui mercati paralleli, e ciò i) qualora esista una domanda considerevole da parte dei

giocatori per le *slot machine online*, ii) qualora lo Stato Membro interessato autorizzi, peraltro, giochi simili, comprese talune lotterie, in luoghi fisici, iii) qualora tale Stato Membro consenta l'offerta di scommesse sportive e ippiche *online* da parte di operatori su licenza, nonché l'intermediazione di operatori privati per la vendita di prodotti di lotterie statali e di altre lotterie su licenza, e iv) qualora la normativa dello Stato Membro in cui l'operatore che intende offrire, in particolare, servizi di lotterie secondarie detiene una licenza persegua gli stessi obiettivi della normativa dello Stato Membro che impone un divieto generale di offerta di servizi del genere.

La Corte ha preliminarmente ricordato che le attività che consistono nel permettere agli utilizzatori di partecipare, dietro corrispettivo, ad un gioco d'azzardo ricadono nella sfera di applicazione dell'articolo 56 TFUE qualora il prestatore sia stabilito in uno Stato Membro diverso da quello nel quale il servizio è offerto, in particolare a mezzo internet<sup>2</sup>. Qualsiasi Stato Membro il cui territorio sia interessato da una proposta di tali servizi proveniente, tramite internet, da un operatore del genere conserva la facoltà di imporre a quest'ultimo il rispetto delle restrizioni stabilite dalla propria normativa in questo settore, purché le stesse soddisfino le prescrizioni imposte dal diritto dell'Unione per quanto riguarda il loro carattere non discriminatorio e la loro proporzionalità<sup>3</sup>. Di conseguenza, spetta a ciascuno Stato Membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività di tale natura oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose, tenendo presente che la necessità e la proporzionalità delle

---

<sup>1</sup> L'articolo 56 TFUE dispone: "... *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.*

*Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione...*".

<sup>2</sup> CGUE 08.09.2010, Causa C-46/08, *Carmen Media Group*, punti 40-41.

<sup>3</sup> *Ibidem*, punto 44.

misure così adottate devono essere valutate unicamente alla luce degli obiettivi perseguiti e del livello di tutela che le autorità nazionali interessate intendono garantire<sup>4</sup>. Alla luce del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati Membri riguardo alla determinazione del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale nel settore dei giochi d'azzardo, inoltre, non è necessario, per quanto attiene al criterio di proporzionalità, che una misura restrittiva dettata dalle autorità nazionali corrisponda ad una concezione condivisa dalla totalità degli Stati Membri riguardo alle modalità di tutela del legittimo interesse di cui trattasi<sup>5</sup>. Una normativa nazionale, tuttavia, è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi invocati soltanto qualora essa soddisfi effettivamente l'esigenza di raggiungerli in una maniera coerente e sistematica<sup>6</sup>.

Tutto ciò premesso, l'obiettivo consistente nell'indirizzare il naturale istinto al gioco d'azzardo della popolazione verso canali ordinati e controllati nonché nel contrastare lo sviluppo e la diffusione dei giochi d'azzardo non autorizzati sui mercati paralleli mira a tutelare, da un lato, i destinatari dei servizi interessati, ossia i consumatori, e, dall'altro, l'ordine sociale nel settore dei giochi d'azzardo, essendo pertanto esso atto a giustificare menomazioni della libera prestazione dei servizi.

Per quanto riguarda il fatto che la normativa in questione autorizza l'offerta di giochi simili, comprese talune lotterie, in luoghi fisici, le caratteristiche proprie dell'offerta di giochi d'azzardo tramite internet possono rivelarsi una fonte di rischi di natura differente e di maggiore entità in materia di tutela dei consumatori in confronto ai mercati tradizionali di tali giochi. Oltre alla mancanza di contatto

diretto tra il consumatore e l'operatore, infatti, la facilità e la permanenza dell'accesso ai giochi proposti su internet, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una tale 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 negative che vi si ricollegano<sup>7</sup>. Di conseguenza, una misura di divieto riguardante qualsiasi offerta di giochi d'azzardo via internet può essere considerata, in linea di principio, idonea a perseguire legittimi obiettivi, quand'anche la stessa resti autorizzata ove effettuata attraverso canali più tradizionali<sup>8</sup>.

I vari tipi di giochi d'azzardo, inoltre, possono presentare differenze significative, segnatamente quanto alle rispettive modalità concrete di organizzazione, al volume delle puntate e delle vincite che li caratterizzano, al numero di potenziali giocatori, alla presentazione, alla frequenza, alla breve durata o al carattere ripetitivo e alle reazioni che suscitano nei giocatori<sup>9</sup>. Il fatto che tipi diversi di giochi d'azzardo siano assoggettati gli uni ad un divieto e gli altri ad un monopolio pubblico o ancora ad un regime di autorizzazioni rilasciate a operatori privati, pertanto, non può di per sé solo portare a privare della loro giustificazione, alla luce dei legittimi obiettivi da esse perseguiti, le misure che risultino *prima facie* le più restrittive e le più efficaci. Una tale diversità di regimi giuridici, infatti, non è, di per sé, in grado di pregiudicare l'idoneità di tali misure a raggiungere l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, punto 46.

<sup>5</sup> *Ibidem*, punto 104.

<sup>6</sup> CGUE 22.09.2022, Cause riunite da C-475/20 a C-482/20, *Admiral Gaming Network e a.*, punto 57.

<sup>7</sup> CGUE 28.02.2018, Causa C-3/17, *Sporting Odds*, punto 41; CGUE 30.06.2011, Causa C-212/08, *Zeturf*, punto 80; CGUE 08.09.2010, Causa C-46/08, *Carmen Media Group*, punto 103.

<sup>8</sup> CGUE 08.09.2010, Causa C-46/08, *Carmen Media Group*, punti 104-105.

<sup>9</sup> CGUE 08.09.2010, Causa C-46/08, *Carmen Media Group*, punto 62; CGUE 08.09.2010, Cause riunite C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, *Stoß e a.*, punto 95.

dei cittadini a spese eccessive legate al gioco e di lotta contro la dipendenza da quest'ultimo<sup>10</sup>.

Il semplice fatto che un operatore offra legalmente servizi in uno Stato Membro, in cui egli è stabilito e in cui è già assoggettato, in linea di principio, a requisiti di legge e a controlli da parte delle competenti autorità di quest'ultimo, infine, non può essere considerato quale garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frodi e di criminalità, tenuto conto delle difficoltà che, in un siffatto contesto, le autorità dello Stato Membro di stabilimento possono incontrare nella valutazione delle qualità e della correttezza professionali degli operatori<sup>11</sup>. Anche a voler ritenere che due Stati Membri perseguano, nell'ambito delle loro rispettive normative in materia di giochi d'azzardo, obiettivi simili o addirittura identici, pertanto, il livello di tutela ricercato da ciascuno di essi e i mezzi per raggiungerlo possono divergere.

Con la terza questione, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a che siano riconosciute, nell'ambito di una determinata controversia, le conseguenze giuridiche di un divieto di giochi da casinò *online* qualora, successivamente ai fatti idonei a dar luogo a tali conseguenze, sia stata adottata la decisione di sostituire tale divieto con un sistema di autorizzazione preventiva e sia stato istituito un periodo transitorio, durante il quale le offerte di giochi potenzialmente conformi alla futura normativa siano accettate fatto salvo il rispetto di taluni requisiti.

La Corte ha preliminarmente ricordato che una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo, come la sostituzione del regime di divieto con uno

di autorizzazione preventiva, può essere coerente sia con l'obiettivo della prevenzione della gestione delle attività di gioco d'azzardo a scopi criminali o fraudolenti che con quello della prevenzione dell'incitamento a effettuare spese eccessive collegate ai giochi che, infine, con quello della lotta contro la dipendenza da questi ultimi, dirigendo i consumatori verso l'offerta proveniente dagli operatori autorizzati, che si presume essere al riparo da elementi criminali e concepita per meglio preservare i consumatori da spese eccessive e dall'assuefazione al gioco<sup>12</sup>. Allo scopo di raggiungere tale obiettivo, gli operatori autorizzati devono costituire un'alternativa affidabile, ma al tempo stesso attraente, ad un'attività vietata, ciò che può implicare il ricorso a nuove tecniche di distribuzione<sup>13</sup>.

Se uno Stato Membro procede ad una riforma che istituisce un regime di previa autorizzazione amministrativa per quanto riguarda l'offerta di alcuni tipi di giochi d'azzardo, tuttavia, la stessa deve essere fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali entro limiti idonei ad evitarne un utilizzo arbitrario<sup>14</sup>. Una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo può essere considerata coerente, pertanto, solo a condizione che, da un lato, le attività criminali e fraudolente connesse ai giochi e, dall'altro, l'assuefazione al gioco potessero, alla data dei fatti del caso concreto, costituire un problema per lo Stato Membro interessato e che un'espansione delle attività autorizzate e regolamentate sarebbe stata idonea a porvi rimedio<sup>15</sup>.

Nel caso concreto, sono la domanda considerevole di *slot machine online* nonché l'esistenza di un mercato

<sup>10</sup> CGUE 08.09.2010, Causa C-46/08, *Carmen Media Group*, punto 63.

<sup>11</sup> CGUE 15.09.2011, Causa C-347/09, *Dickinger e Ömer*, punto 96.

<sup>12</sup> CGUE 28.02.2018, Causa C-3/17, *Sporting Odds*, punto 29.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> CGUE 04.02.2016, Causa C-336/14, *Ince*, punto 55.

<sup>15</sup> CGUE 28.02.2018, Causa C-3/17, *Sporting Odds*, punto 31; CGUE 11.06.2015, Causa C-98/14, *Berlington Hungary e a.*, punto 71.

parallelo dei servizi in questione ad aver motivato le riforme introdotte in Germania. Date tali circostanze, pertanto, il fatto che, durante un periodo transitorio, i Länder abbiano deciso di applicare il quadro normativo esistente solo nei confronti dei fornitori di giochi che non possono soddisfare le prescrizioni della futura normativa non può incidere sulle conseguenze giuridiche che occorrerebbe, se del caso, riconoscere al divieto di cui trattasi.

Con le questioni quinta e sesta, invece, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta al riconoscimento della nullità di un contratto concluso tra un consumatore, residente in uno Stato Membro, e un operatore che offre servizi di lotterie secondarie *online* a partire da un altro Stato Membro qualora, secondo la normativa del primo Stato, il rilascio di una licenza per l'organizzazione di siffatte scommesse sia escluso per gli operatori privati.

Secondo la Corte, tuttavia, la circostanza che, secondo la normativa nazionale in questione, l'organizzazione di lotterie sia riservata agli operatori pubblici non può avere alcuna incidenza sulla soluzione del caso concreto in quanto, da un lato, quest'ultimo verte unicamente su puntate perse nell'ambito della partecipazione del giocatore originario a lotterie secondarie e, dall'altro, l'organizzazione e l'intermediazione delle stesse erano, secondo tale normativa, vietate a qualsiasi operatore e non unicamente agli operatori che non sono controllati dallo Stato.

Con la settima questione, infine, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 56 TFUE e il principio del divieto dell'abuso del diritto debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un consumatore che abbia partecipato, a partire dallo Stato Membro della sua residenza abituale, a giochi d'azzardo proposti su internet da un operatore che non dispone di una licenza rilasciata da tale Stato Membro, bensì di

una licenza rilasciata da un altro Stato, proponga nei confronti di tale operatore un'azione civile per ottenere la restituzione delle puntate da lui effettuate, sulla base della nullità del contratto di gioco d'azzardo di cui trattasi, conformemente al diritto dei contratti applicabile.

Nella misura in cui l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa come quella del caso concreto, la nullità di un contratto come quello concluso tra il giocatore originario e la European Lotto e la Deutsche Lotto, la cui causa sarebbe illegittima secondo tale normativa, non può costituire una restrizione separata alla libera prestazione dei servizi, che richiede una valutazione separata della sua legittimità, essendo invece la conseguenza necessaria dell'illegittimità di tale contratto. Sebbene, infatti, i singoli non possano avvalersi fraudolentemente o abusivamente delle norme dell'Unione<sup>16</sup>, l'azione di restituzione proposta nel caso concreto è fondata non già queste ultime, e bensì interamente sul diritto tedesco.

Tutto ciò premesso, la Corte ha pertanto statuito che:

*“L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che impone il divieto di organizzazione online di giochi da casinò, in particolare di giochi di slot machine, nonché di giochi di scommesse, quali le scommesse online sui risultati delle estrazioni di lotterie, quando il suo obiettivo consiste nell'indirizzare il naturale istinto al gioco d'azzardo della popolazione verso canali ordinati e controllati nonché nel contrastare lo sviluppo e la diffusione dei giochi d'azzardo non autorizzati sui mercati paralleli, e ciò anche se:*

*– esiste una domanda considerevole da parte dei giocatori per le slot machine online;*

---

<sup>16</sup> CGUE 28.07.2016, Causa C-423/15, *Kratzer*, punto 37.

– lo Stato membro interessato autorizza, peraltro, giochi simili, comprese talune lotterie, in luoghi fisici;

– tale Stato membro consente l'offerta di scommesse sportive e ippiche online da parte di operatori su licenza, nonché l'intermediazione di operatori privati per la vendita di prodotti di lotterie statali e di altre lotterie su licenza e

– la normativa dello Stato membro in cui l'operatore che intende offrire, in particolare, servizi di scommesse online sui risultati delle estrazioni di lotterie detiene una licenza persegue gli stessi obiettivi della normativa dello Stato membro che impone un divieto generale di offerta di siffatti servizi.

L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che siano riconosciute, nell'ambito di una determinata controversia, le conseguenze giuridiche di un divieto di giochi da casinò online qualora, successivamente ai fatti idonei a dar luogo a tali conseguenze, sia stata adottata la decisione di sostituire tale divieto con un sistema di autorizzazione preventiva e sia stato istituito un periodo transitorio, durante il quale le offerte di giochi potenzialmente conformi alla

futura normativa siano accettate fatto salvo il rispetto di taluni requisiti.

L'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta al riconoscimento della nullità di un contratto concluso tra un consumatore, residente in uno Stato membro, e un operatore che offre servizi di scommesse online sui risultati delle estrazioni di lotterie a partire da un altro Stato membro qualora, secondo la normativa del primo Stato membro, il rilascio di una licenza per l'organizzazione di siffatte scommesse sia escluso per gli operatori privati.

L'articolo 56 TFUE e il principio del divieto dell'abuso del diritto devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che un consumatore che abbia partecipato, a partire dallo Stato membro della sua residenza abituale, a giochi d'azzardo proposti su Internet da operatori che non dispongono di una licenza rilasciata da tale Stato membro, bensì di una licenza rilasciata da un altro Stato membro, proponga nei confronti di tale operatore un'azione civile per ottenere la restituzione delle puntate da lui effettuate, sulla base della nullità del contratto di gioco d'azzardo di cui trattasi, conformemente al diritto dei contratti applicabile”.



**Marco Stillo**

**ASSOCIATE**

 [m.stillo@dejalex.com](mailto:m.stillo@dejalex.com)

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7  
20121 - Milano

**MILANO**

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
[milan@dejalex.com](mailto:milan@dejalex.com)

**ROMA**

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
[rome@dejalex.com](mailto:rome@dejalex.com)

**BRUXELLES**

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
[brussels@dejalex.com](mailto:brussels@dejalex.com)

**MOSCOW**

Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
[moscow@dejalex.com](mailto:moscow@dejalex.com)