

DE BERTI ■ JACCHIA

De Berti Jacchia Franchini Forlani
studio legale

Stati Uniti. La Corte Suprema dichiara incostituzionale la legge che vieta le scommesse sportive (PASPA). Nuove opportunità per l'industria europea del gioco

Roberto A. Jacchia

Davide Scavuzzo

Con la decisione del 14 maggio 2018¹, la Corte Suprema degli Stati Uniti (*Supreme Court of the United States*) ha dichiarato incostituzionale la Legge federale sulla tutela dello sport professionistico e amatoriale (*Professional and Amateur Sports Protection Act*, PASPA)², in quanto violerebbe la cosiddetta “*anticommandeering rule*”, in base alla quale il Governo federale non può costringere gli Stati ad adottare od imporre specifiche misure³.

Il PASPA, conosciuto anche come “*Bradley Act*”, è entrato in vigore il 1° gennaio 1993 e vieta agli Stati di promuovere o autorizzare scommesse sportive⁴, con l’eccezione di alcuni Stati dove leggi sulle scommesse sportive erano già in vigore all’epoca, ossia Nevada, Oregon, Delaware e Montana⁵. Sono altresì esclusi dall’ambito di applicazione del PASPA i giochi di *jal alai*⁶ e le scommesse sulle corse di animali. Inoltre, il PASPA prevedeva un’esenzione per gli Stati che gestivano giochi d’azzardo in casinò muniti di valida licenza per un periodo di 10 anni anteriore alla sua entrata in vigore⁷. Tale previsione avrebbe consentito allo Stato del New Jersey di istituire un sistema di scommesse sportive ad *Atlantic City* entro un anno dall’attuazione del PASPA. Tuttavia, il New Jersey non si è avvalso di tale opportunità.

Nel 2011, a seguito di un *referendum* non vincolante, gli elettori del New Jersey avevano votato a favore di un emendamento alla Costituzione statale che avrebbe legalizzato le scommesse sportive nei casinò e sulle piste ippiche. Nel

¹ U.S. Supreme Court 14.05.2018, *Murphy v. National Collegiate Athletic Assn.* (16-476), disponibile al seguente [LINK](#).

² Pub.L. 102–559, 28.10.1992. Il testo della legge è disponibile al seguente [LINK](#).

³ Tale principio è stato stabilito dalla Corte Suprema statunitense nelle sue decisioni del 29.06.1992, *New York v. United States*, 505 U. S. 144 (1992) (disponibile al seguente [LINK](#)) e del 27.12.1997, *Printz v. United State*, 521 U. S. 898 (1997) (disponibile al seguente [LINK](#)). In quest’ultima, la Corte Suprema ha affermato che “... [t]he Federal Government may neither issue directives requiring the States to address particular problems, nor command the States’ officers, or those of their political subdivisions, to administer or enforce a federal regulatory program. It matters not whether policymaking is involved, and no case-by-case weighing of the burdens or benefits is necessary; such commands are fundamentally incompatible with our constitutional system of dual sovereignty...”.

⁴ PASPA, Sec. 3702: “... It shall be unlawful for--

(1) a governmental entity to sponsor, operate, advertise, promote, license, or authorize by law or compact, or

(2) a person to sponsor, operate, advertise, or promote, pursuant to the law or compact of a governmental entity,

a lottery, sweepstakes, or other betting, gambling, or wagering scheme based, directly or indirectly (through the use of geographical references or otherwise), on one or more competitive games in which amateur or professional athletes participate, or are intended to participate, or on one or more performances of such athletes in such games...”.

⁵ Si veda PASPA, Sec. 3704(a)(1)–(2).

⁶ La *jal alai* è una specialità sferica di palla basca, uno sport originario del Paese Basco derivato dalla pallacorda.

⁷ PASPA, Sec. 3704: “... (a) Section 3702 shall not apply to—

(...)

(3) a betting, gambling, or wagering scheme, other than a lottery described in paragraph (1), conducted exclusively in casinos located in a municipality, but only to the extent that—

(...)

(B) any commercial casino gaming scheme was in operation in such municipality throughout the 10-year period ending on such effective date pursuant to a comprehensive system of State regulation authorized by that State’s constitution and applicable solely to such municipality...”.

2012, il Parlamento del New Jersey ha promulgato lo *Sports Wagering Act*, autorizzando le scommesse sportive nei casinò e sulle piste di corsa. La *National Collegiate Athletic Association* (NCAA) e le principali federazioni sportive statunitensi, ossia la *National Basketball Association* (NBA), la *National Football League* (NFL), la *National Hockey League* (NHL) e la *Major League Baseball* (MLB), hanno citato in giudizio il Governo del New Jersey per violazione del PASPA⁸. Il New Jersey si è difeso sostenendo che il PASPA violava il principio costituzionale di *anticommandeering*, in quanto impediva allo Stato di modificare o abrogare le proprie leggi che vietano il gioco d'azzardo sportivo. La Corte Distrettuale del New Jersey ha ritenuto che tale principio non fosse stato violato, in quanto il PASPA non imponeva agli Stati di adottare leggi; in appello, la Corte d'Appello del Terzo Circuito (*United States Court of Appeals for the Third Circuit*) ha confermato tale decisione. Alla luce di ciò, nel 2014 il Parlamento del New Jersey ha modificato la legge controversa e, invece di autorizzare in maniera affermativa le scommesse sportive, ha abrogato le disposizioni che le vietavano. Il caso è stato nuovamente presentato innanzi alla Corte Distrettuale e, successivamente, alla Corte d'Appello del Terzo Circuito, le quali hanno ribadito che la versione del 2014 dello *Sports Wagering Act* era in contrasto con il PASPA e che l'*anticommandeering rule* non era stata violata⁹.

Il Governo del New Jersey si è quindi rivolto alla Corte Suprema, ponendo la seguente questione: "*Does a federal statute that prohibits modification or repeal of state-law prohibitions on private conduct impermissibly commandeer the regulatory power of States in contravention of New York v. United States, 505 U. S. 144 (1992)?*"

Con la decisione che si commenta, la Corte Suprema ha annullato la decisione della Corte d'Appello, osservando innanzitutto che, quando uno Stato abroga in tutto o in parte le vecchie leggi che vietano i sistemi di scommesse sportive, tale Stato autorizza tali sistemi ai sensi del PASPA. Poiché tutte le forme di gioco d'azzardo sportivo erano illegali nella grande maggioranza degli Stati al momento della promulgazione del PASPA, l'abrogazione di una legge statale che vieta il gioco d'azzardo sportivo non solo "permette" il gioco d'azzardo sportivo, ma conferisce anche il "diritto di operare" agli interessati, che ora sono liberi di avviare progetti imprenditoriali nel settore delle scommesse sportive¹⁰.

La Corte Suprema ha poi ritenuto che le disposizioni del PASPA che vietano l'autorizzazione statale di scommesse sportive in effetti violano l'*anticommandeering rule*. In conformità con il Decimo Emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti¹¹, il potere legislativo non conferito al Congresso

⁸ Si veda PASPA, Sec. 3703.

⁹ Si vedano pagine 6-9 della decisione.

¹⁰ Si vedano pagine 9-14 della decisione. In particolare, la Corte Suprema ha affermato che: "...*The repeal of a state law banning sports gambling not only "permits" sports gambling (petitioners' favored definition); it also gives those now free to conduct a sports betting operation the "right or authority to act"; it "empowers" them (respondents' and the United States's definition)...*".

¹¹ Il Decimo Emendamento dispone quanto segue: "...*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people...*". Si veda il seguente [LINK](#).

dalla Costituzione è riservato agli Stati. Tra i poteri conferiti al Congresso non vi è quello di emettere ordini diretti ai Governi degli Stati. Secondo la Corte, pertanto, l'*anticommandeering rule* rappresenta semplicemente il riconoscimento di quanto stabilito nel Decimo Emendamento e, quindi, il Congresso non può imporre agli Stati di emanare leggi e di porre in essere specifiche misure di attuazione di un programma normativo federale. Le disposizioni del PASPA affermano espressamente ciò che i legislatori degli Stati possono e non possono fare; per la Corte, la distinzione tra costringere uno Stato ad emanare leggi e vietare ad uno Stato di emanare nuove leggi è irrilevante. Il principio di base, vale a dire, che il Congresso non può emettere ordini rivolti direttamente alle legislature statali, si applica in entrambi i casi¹². Infine, la Corte ha osservato che nessuna disposizione del PASPA è separabile dalle disposizioni controverse e, di conseguenza, l'intera legge risulta incostituzionale¹³.

La Corte Suprema ha concluso osservando che la legalizzazione delle scommesse sportive negli Stati Uniti è una questione controversa. I sostenitori della legalizzazione, ritengono che tale misura farà aumentare le entrate fiscali degli Stati e, al tempo stesso, indebolirà le attività illegali. I contrari, invece, sostengono che legalizzare le scommesse sportive indurrà le persone, ed in particolare i giovani, al gioco d'azzardo, incoraggerà coloro che dispongono di redditi modesti a sperperare i propri risparmi e danneggerà gli sport professionistici e universitari. Il PASPA era stato infatti approvato per evitare che le scommesse sportive potessero mutare la natura degli eventi sportivi, da mero intrattenimento ad incentivo al gioco d'azzardo. Secondo la Corte, "... [t]he legalization of sports gambling requires an important policy choice, but the choice is not ours to make. Congress can regulate sports gambling directly, but if it elects not to do so, each State is free to act on its own..."¹⁴.

La decisione della Corte Suprema influenzerà significativamente il settore delle scommesse sportive. Alcuni Stati, già prima dell'emanazione della sentenza e nel corso del procedimento, hanno iniziato a presentare proposte legislative volte a legalizzare le scommesse sportive. Non sono inoltre mancate le reazioni, a favore e contrarie, alla decisione. L'*American Gaming Association* (AGA), l'associazione statunitense che rappresenta gli interessi dell'industria del gioco, ha accolto con favore la sentenza della Corte Suprema, sottolineando l'importanza di una regolamentazione efficiente che protegga i consumatori, preservi l'integrità del settore sportivo e generi nuove entrate per gli Stati e le federazioni sportive, e che al tempo stesso preveda misure contro il gioco illegale¹⁵. Secondo l'AGA, al momento vi è un mercato illegale di scommesse sportive da circa 150 miliardi di dollari l'anno.

¹² Si vedano pagine 14-25 della decisione.

¹³ In base alla cosiddetta dottrina della separabilità, se la Corte ritiene che una parte di una legge approvata dal Congresso sia incostituzionale, è necessario rivedere tutti gli altri aspetti di tale legge basati sull'intento del Congresso al fine di determinare se l'intera legge debba essere considerata incostituzionale.

¹⁴ Pagina 30-31 della decisione.

¹⁵ Si veda il seguente [LINK](#).

Le principali federazioni sportive, che avevano contestato la legge del New Jersey, hanno ribadito il loro impegno alla difesa dell'integrità dello sport, e alcune di queste hanno altresì affermato che solleciteranno il Congresso affinché emani una legge a livello federale sulla liberalizzazione delle scommesse sportive¹⁶, disciplinandole. La NCAA, in particolare, che da tempo si oppone alle scommesse sportive¹⁷, ha annunciato la sospensione della *policy* che proibisce lo svolgersi dei campionati negli Stati che consentono le scommesse sportive, assicurandone temporaneamente lo svolgimento. Tuttavia, le regole della NCAA che vietano le sponsorizzazioni e la pubblicità sulle scommesse sportive rimangono in vigore¹⁸. La decisione della Corte Suprema potrebbe pertanto indurre il Congresso a prendere in considerazione una legislazione a livello federale sulle scommesse sportive.

La decisione sembra altresì aprire il mercato statunitense delle scommesse sportive alle imprese europee del settore, che potrebbero decidere di espandere le proprie attività oltreoceano. A differenza delle imprese statunitensi, le imprese europee sono maggiormente specializzate nell'offrire servizi di scommesse sportive in un quadro ordinamentale regolato, in quanto già attive nel mercato dell'Unione.

Nell'Unione Europea non vi è una normativa armonizzata sul gioco d'azzardo, e gli Stati Membri sono liberi di emanare leggi e strumenti di regolazione nazionali nel rispetto di certi principi fondamentali, istituendo sia regimi monopolistici, sia sistemi basati sulla concessione di licenze che consentono a più operatori di offrire i propri servizi sul mercato. I giochi d'azzardo, incluse le scommesse sportive e le lotterie, gestiti dai privati o dallo Stato, contribuiscono direttamente o indirettamente a finanziare lo sport negli Stati Membri attraverso, ad esempio, i contributi finanziari che le lotterie forniscono alle associazioni sportive e ad altri scopi benefici. Pertanto, nell'Unione Europea, gli operatori di giochi d'azzardo possono liberamente offrire servizi di scommesse sportive, purché venga tutelata l'integrità dello sport, anche attraverso il contrasto al fenomeno della manipolazione dei risultati.

A tal riguardo, l'attenzione della Commissione Europea si è concentrata in particolar modo sul gioco d'azzardo *online*, a causa della sua intrinseca natura transfrontaliera. Un operatore di scommesse sportive *online* che abbia concluso un accordo di sponsorizzazione con un club o un'associazione sportiva potrebbe infatti cercare di influenzare il risultato di un evento sportivo, direttamente o indirettamente, per accrescere i propri guadagni¹⁹. Al fine di

¹⁶ Si veda, a titolo esemplificativo: NBA, *Supreme Court makes sports betting a possibility nationwide*, disponibile al seguente [LINK](#); NFL, *Supreme Court strikes down law against sports gambling*, disponibile al seguente [LINK](#); MLB, *MLB issues statement on sports gambling ruling*, disponibile al seguente [LINK](#); NCAA, *NCAA statement on Supreme Court sports wagering decision*, disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁷ Si veda il seguente [LINK](#).

¹⁸ Si veda il seguente [LINK](#). A causa della legge statale del New Jersey oggetto della controversia, che consente le scommesse sportive, la NCAA era stata costretta a trasferire diversi campionati dal New Jersey: si veda il seguente [LINK](#).

¹⁹ Si veda: Commissione Europea, Libro verde sul gioco d'azzardo *online* nel mercato interno, 24.03.2011, COM(2011) 128 definitivo, disponibile al seguente [LINK](#); Commissione Europea,

salvaguardare l'integrità dello sport, inoltre, i maggiori operatori del settore hanno dato vita ad enti esponenziali, quali l'*European Gaming and Betting Association* (EGBA), che mira ad una regolamentazione per la tutela dei giocatori *online*, e la *European Sports Security Association* (ESSA) - *Sports Betting Integrity*, che si focalizza sulla lotta ai *match* truccati e alla corruzione nel settore sportivo²⁰.

La legalizzazione delle scommesse sportive negli Stati Uniti potrà comportare un aumento del numero di operatori, anche europei, che offrono servizi di gioco d'azzardo; tuttavia, l'accesso al mercato da parte di tali operatori non sarà immediato, in quanto sarà anche necessario adeguarsi e rispettare le diverse leggi sul gioco d'azzardo che ciascuno Stato federato emanerà, almeno fino a quando verrà trovata una soluzione a livello federale (nel caso in cui il Congresso decidesse di legiferare a livello centrale).

Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line, 23.10.2012, COM(2012) 596 final, disponibile al seguente [LINK](#).

²⁰ A livello internazionale, nel 2014 è stata altresì conclusa la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione delle gare sportive (disponibile al seguente [LINK](#)), il cui scopo consiste nel prevenire, individuare, sanzionare e disciplinare la manipolazione delle competizioni sportive, potenziando lo scambio di informazioni e la cooperazione nazionale e internazionale tra le autorità pubbliche interessate e le organizzazioni sportive e i soggetti coinvolti nelle scommesse sportive. La Convenzione, in particolare, esorta i Governi degli Stati firmatari ad adottare misure volte a: (i) prevenire i conflitti di interesse tra gli operatori delle scommesse sportive e gli organizzatori; (ii) incoraggiare le autorità di controllo delle scommesse sportive a lottare contro le frodi, limitando o sospendendo, se necessario, la possibilità di effettuare scommesse sportive; (iii) lottare contro le scommesse sportive illecite, consentendo la chiusura o la limitazione dell'accesso agli operatori coinvolti e il blocco dei flussi finanziari tra questi ultimi e i consumatori.