



Rivista N°: 3/2024
DATA PUBBLICAZIONE: 17/07/2024

AUTORE: Federico Savastano*

UNA NUOVA DISCIPLINA PER IL GIOCO D'AZZARDO E LE SCOMMESSE SPORTIVE. RIFLESSIONI A PARTIRE DAL RIORDINO DEL COMPARTO ONLINE, OPERATO CON D. LGS. 41 DEL 2024

A NEW DISCIPLINE FOR GAMBLING AND SPORTS BETTING. REFLECTIONS FROM THE REORGANIZATION OF THE ONLINE SECTOR, OPERATED BY LEGISLATIVE DECREE 41 OF 2024

Sommario: 1. Le ragioni di una riflessione; 2. Le implicazioni economiche, sanitarie e sociali: alcuni dati di contesto; 3. Evoluzione e criticità della disciplina statale del gioco d'azzardo e delle scommesse; 3.1. Il gioco pubblico: riserva statale, regime concessorio e disciplina generale; 3.2. Le misure di contenimento statali e la loro inefficacia; 3.3. Sul contrasto al gioco illegale: alcune rapide considerazioni e un equivoco da risolvere; 4. Principi europei e giurisprudenza della Corte di giustizia; 5. Le normative regionali e il ruolo degli enti locali; 6. Il d.lgs. 41 del 2024: esegesi del testo e dubbi interpretativi; 7. Riflessioni conclusive e profili di incostituzionalità.

1. Le ragioni di una riflessione

Sono diverse le ragioni che rendono opportuna – se non urgente – una riflessione complessiva sul settore del gioco d'azzardo e delle scommesse sportive nel nostro ordinamento¹. Prima fra tutte è la frammentazione normativa che lo caratterizza, tanto in termini di competenze, quanto soprattutto di organicità della disciplina vigente che alterna vistose lacune a

* Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico nella Sapienza Università di Roma.

¹ Secondo il decreto del Ministero della Salute 16 luglio 2021, n. 136, *Regolamento recante adozione delle linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (GAP)*, si intendono come giochi d'azzardo tutti i giochi con vincite in denaro la cui gestione è riservata dalla legge allo Stato, ai sensi della normativa vigente, connotati dalla presenza determinante del fattore "caso" e per l'assenza del fattore "abilità"; e ancora prosegue chiarendo che il gioco per essere definito d'azzardo deve presentare contemporaneamente tre condizioni: 1) il giocatore mette in palio una posta, in soldi o in oggetti di valore; 2) una volta messa in palio, la posta non può più essere ritirata; 3) il risultato si basa in parte o completamente sull'imprevedibilità, sul caso.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

norme spesso inefficaci, quando non del tutto disattese. Nella materia intervengono infatti fonti dell'Unione europea, sebbene in misura contenuta, fonti statali di rango primario e secondario – in particolare decreti dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in seno al MEF –, fonti regionali e atti regolamentari dei Comuni. Questa normazione multilivello contribuisce a determinare un panorama non omogeneo a discapito tanto degli operatori del settore quanto della gestione del fenomeno nel suo complesso.

L'altra ragione fondamentale è rintracciabile nell'impatto sociale ed economico che il gioco d'azzardo e le scommesse hanno sviluppato e accresciuto negli ultimi decenni, sia sull'occupazione e la libera iniziativa economica, sia sulla tutela della salute dei cittadini, in ragione del sempre più dilagante fenomeno delle patologie connesse. I fattori di cui dover tener conto sono infatti molteplici: un fatturato in crescita esponenziale, con proporzionale aumento del gettito fiscale, ha progressivamente trasformato il gioco d'azzardo in una voce di entrata sempre più importante per le casse dello Stato. Entrate che andrebbero però ponderate con l'aumento della spesa pubblica in campo sanitario e sociale, per la cura delle dipendenze e dei loro effetti sulle famiglie delle vittime di questo sistema, nonché per il contrasto ai fenomeni criminali collegati – come il riciclaggio di denaro – o conseguenti – come l'usura – che si manifestano sia a livello di microcriminalità sia, soprattutto, di criminalità organizzata.

Infine, la tematica si presenta di particolare interesse laddove richiede il bilanciamento di diversi diritti costituzionalmente garantiti: rientra tradizionalmente e originariamente nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, ma deve essere disciplinata tenendo conto del diritto di iniziativa economica ex art. 41 Cost. – nonché delle libertà garantite dai Trattati europei – e del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., nonché della tutela del risparmio ex art. 47 Cost. Di qui la produzione di una nutrita giurisprudenza, tanto amministrativa quanto costituzionale, da integrarsi altresì con le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il settore del gioco d'azzardo e delle scommesse è stato peraltro da ultimo oggetto di un riordino della rete *online*, avvenuto con d. lgs. 25 marzo 2024, n. 41². La sistemazione del comparto a distanza apre un riordino che, stando al decreto, investirà altresì la rete fisica in un secondo momento³. Il legislatore dovrebbe tener conto – e avrebbe dovuto tener conto per il comparto *online* – non solamente dell'esigenza di organicità cui si è fatto cenno, ma anche del dato empirico fornito dall'esperienza dei primi decenni di liberalizzazione del gioco in Italia: dati che esprimono delle linee di tendenza inequivocabili circa l'impatto del fenomeno del gioco e delle scommesse sulla salute dei cittadini.

Si ritiene pertanto che, alla luce dei dati, è stato e sarà opportuno intervenire conferendo maggiore organicità alla disciplina della materia, adottando un testo unico che ne chiarisca i principi e determini criteri uniformi, nel rispetto delle competenze regionali, effettuando un bilanciamento tra gli interessi costituzionali coinvolti che privilegi la tutela della salute. Il

² Il decreto legislativo, contenente *Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza*, è stato adottato ai sensi della delega contenuta nell'art. 15 della legge delega 9 agosto 2020, n. 111, *Delega al Governo per la riforma fiscale*, in GU n. 189 del 14 agosto 2023.

³ Art. 1, c. 2, d. lgs. 25 marzo 2024, n. 41.

nuovo decreto legislativo pone formalmente la salute come suo obiettivo principale⁴, invertendo una prassi normativa che la vedeva relegata in secondo piano ma, alla luce di quanto emerge dalle misure in esso contenute, sembra non incidervi in modo efficace.

Prima di entrare nel merito delle nuove norme, si procederà ad un'analisi dell'evoluzione della normativa del gioco d'azzardo e delle scommesse, da inquadrarsi nella complessa interazione di fonti statali, regionali ed europee, valutandola anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa intervenuta nel corso del tempo.

Sarà peraltro necessario esplicitare e sistematizzare i dati dell'impatto sociale che la liberalizzazione del gioco ha prodotto in questi decenni, provando a valutare tutti gli ambiti in cui esso si riverbera: esplosione delle dipendenze e conseguenze individuali e sociali; fenomeni di indebitamento illecito e di usura; coinvolgimento della criminalità organizzata in operazioni di riciclaggio; comparazione tra i maggiori introiti fiscali dello Stato e aumento esponenziale della spesa pubblica sanitaria e sociale per curare le vittime e supportare le situazioni di disagio da esse provocate.

Tali fenomeni consentiranno di vagliare le criticità delle normative vigenti – nuove e risalenti – che, come si avrà modo di evidenziare, si sono dimostrate talvolta del tutto inefficaci, quando non addirittura lacunose.

Una lacunosità ben nota al legislatore nazionale, così come alle associazioni di categoria, a valere tanto per quelle che rappresentano le agenzie di gioco, quanto per le associazioni che si occupano di contrastare il gioco problematico. Se colmarla era – e resta per il comparto fisico – operazione necessaria, farlo in modo insufficiente o, peggio, troppo orientato a politiche fiscali a discapito di quelle sociali potrebbe costituire un'occasione persa, nonché un'operazione affatto positiva in termini di conseguenze socioeconomiche.

Il decreto di riordino suscita altresì delle perplessità in ragione di alcune scelte operate dal legislatore, che saranno oggetto delle riflessioni qui proposte: da una parte c'è un tema di livello di effettività della tutela della salute dei cittadini, soprattutto nell'ottica del margine di intervento lasciato alle Regioni in questo senso; dall'altra un'esigenza di chiarezza ed intelligibilità della norma che l'atto in questione sembra non soddisfare pienamente, rischiando di contrastare con il principio della certezza del diritto.

2. Le implicazioni economiche, sanitarie e sociali: alcuni dati di contesto

L'analisi delle numerose implicazioni del gioco d'azzardo e delle scommesse è necessaria per comprendere appieno quale dovrà essere la *ratio* di fondo della nuova disciplina di settore. In particolare, bisogna chiedersi quale sia il pubblico interesse da perseguire in via privilegiata: a cosa deve puntare il legislatore? Il legislatore statale ha orientato le proprie politiche al duplice scopo di contrastare il gioco illegale e di aumentare le entrate fiscali. Possono essere ancora queste le sue priorità? Il legislatore regionale, dal canto suo, si è concentrato maggiormente – in ragione della competenza legislativa concorrente – sulla tutela della salute

⁴ Art 14, c. 1, d. lgs. 25 marzo 2024, n. 41.

e sulle conseguenze sociali del gioco d'azzardo problematico. Ma questi obiettivi devono essere perseguiti altresì dalla normativa di principio statale che, nel lasciarne un troppo ampio appannaggio alle Regioni, ha determinato – secondo alcuni ben consapevolmente⁵ – quella frammentazione di cui oggi il settore soffre, sia a livello di operatori, sia di effettività della tutela del diritto alla salute e del contenimento dei disagi sociali.

Fattore significativo, che giustifica l'attuale grado di attenzione nei confronti del gioco, può rinvenirsi nella dimensione economica inattesa che il comparto ha raggiunto negli ultimi anni. Tra il 2012 e il 2022, il volume di denaro mosso dai giochi legali è aumentato del 423%. La raccolta complessiva, ossia il denaro effettivamente speso dai giocatori, nel 2022 è stata di circa 136 miliardi di euro, tra gioco su rete fissa e online, per un totale di 11,22 miliardi di euro di gettito erariale⁶. La pandemia ha comportato il sorpasso della raccolta *online* rispetto alla rete fissa, che ha poi parzialmente recuperato con la fine delle restrizioni alla libertà di circolazione. Un recupero di cui tener conto, per scongiurare il rischio di abbassare il livello di attenzione sul riordino della rete fissa, in ragione dell'urgenza di intervenire sul gioco *online*⁷. L'industria del gioco conta complessivamente circa 6.600 imprese e 100 mila occupati⁸, sebbene vada sottolineato come solo il 20% sia inserito nella filiera diretta, mentre la gran parte delle imprese e dei lavoratori tenuti nel conto sono impiegati nella filiera indiretta, e quindi in tabaccherie, edicole, bar e altre attività che esisterebbero anche al di là dell'offerta di giochi. Si tratta comunque di numeri significativi, a valere tanto per il tessuto economico che rappresentano, quanto per le entrate che portano in termini di gettito fiscale, sia tributario che extra-tributario⁹. Gli 11 miliardi del 2022 sono numeri da 0,6% del PIL, drasticamente calati nel 2023, anno in cui le entrate fiscali derivate dal settore si sono attestate sui 7,8 miliardi di euro, facendo registrare una riduzione del 46,9%¹⁰. I dati di inizio 2024 sembrano peraltro consolidare questa tendenza¹¹.

Ciò non vuol dire che sia diminuita la raccolta complessiva – che invece è in costante aumento – ma che l'incremento del gioco a distanza ha portato ad una diminuzione del gettito, in quanto soggetto ad una tassazione più mite rispetto al gioco su rete fisica. Sotto il profilo

⁵ W. RICCIARDI, *Il punto di vista dell'European Public Health Association (EUPHA). La Sanità Pubblica nella crisi economica: dall'Europa un focus sull'Italia*, in *Sistema Salute. La rivista italiana di educazione sanitaria e promozione della salute*, vol. 57, n. 1, 2013, p. 62.

⁶ Dati rintracciabili in AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, *Libro Blu 2022 - Relazione*. Per i dati del decennio precedente si vedano anche ISTAT, *Memoria scritta per la Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico*, 1 giugno 2022; UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *La fiscalità nel settore dei giochi*, focus tematico n. 6, 3 maggio 2018.

⁷ Il titolo dello schema di decreto legislativo A.G. n. 116 specifica che intende riordinare il settore dei giochi "a partire da quelli a distanza".

⁸ COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL GIOCO ILLEGALE E SULLE DISFUNZIONI DEL GIOCO PUBBLICO, *Il settore del gioco in Italia – Relazione conclusiva*, Roma, Senato della Repubblica, 2022, pp. 59-61.

⁹ Le imposte vigenti attualmente previste sono: PREU (prelievo unico erariale) per AWP (slot) e VLT (videolottery); l'imposta unica, che si applica a giochi numeri a totalizzatore, giochi a base sportiva e ippica, poker online e giochi da casinò; ISI (imposta sugli intrattenimenti) forfettaria, sui giochi nei quali non è prevista vincita in denaro; aliquota IVA, sempre sui giochi senza vincite in denaro; "tassa sulla fortuna", sovrattassa per vincite superiori ai 500 euro.

¹⁰ MEF, *Bollettino delle entrate tributarie 2023*, p. 5.

¹¹ MEF, *Bollettino delle entrate tributarie 2024 – Mensile gennaio*, p. 4.

fiscale, lo Stato sembra oggi voler perseguire l'obiettivo dell'invarianza di gettito: stabilizzare le entrate ed equilibrare la tassazione tra rete fisica e rete virtuale¹².

Ma la valutazione economica deve essere fatta a tutto tondo, tenendo conto di tutti i fattori di entrata e di uscita coinvolti. Al di là degli studi che mettono in discussione l'efficacia dell'aumento delle imposte in vista di un incremento generale del gettito¹³, è necessario controbilanciare le entrate con il dato sulla spesa che lo Stato e le Regioni devono affrontare per gestire le conseguenze della crescita del numero dei giocatori d'azzardo¹⁴.

La crescita della raccolta da parte del settore comporta un corrispondente aumento della spesa da parte degli utenti. Siamo di fronte ad un settore economico che non produce beni o servizi di pubblica utilità (ossia con un ritorno), ma si basa sulle puntate dei giocatori, sull'entità nonché, soprattutto, sulla frequenza di tali giocate e, in definitiva, sul loro ammontare complessivo: maggiore è il volume d'affari, più alta è la spesa privata dei cittadini e più consistente il flusso di denaro che passa dai privati al circuito del *gambling*.

Dal 2004 al 2018, la rapida evoluzione del mercato italiano, in cui si è registrata la quadruplicazione delle giocate, ha registrato un aumento del 68% della spesa da parte dei giocatori e del 42% delle entrate erariali; la spesa pro capite nel 2021 è stata di 1.827 Euro; il tempo impiegato nel gioco è di circa 140 milioni di giornate lavorative annue¹⁵.

La liberalizzazione dei giochi ha determinato una nuova e consistente voce di entrata per l'erario e ha spinto il legislatore ad adottare politiche volte a stabilizzare queste entrate, ma la loro valorizzazione eccessiva tende necessariamente a stressare i livelli di tutela del giocatore e, conseguentemente, dei cittadini, della loro salute e del loro risparmio.

Ma da cosa va tutelato il cittadino che intende diventare *giocatore*, ossia quel cittadino che intende avvalersi dei servizi connessi al gioco d'azzardo per i cosiddetti *fini ricreativi*? Tentando di sfuggire a formule giornalistiche, seppur efficaci, che si rifanno al concetto scien-

¹² Sul tema, tra i contributi recenti, si vedano A. MARCHESELLI, L. COSTANZO, *Profili tributari del gioco d'azzardo, tra esigenze finanziarie e principio di equità*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 2, 2021, p. 223 e ss.; M.V. SERRANÒ, *I bookmakers perdono la scommessa con il fisco*, in *Tax News - Supplemento online alla Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2021, pp. 233-242; in generale, P. BATALOCCO, *Il fenomeno ludico nella disciplina tributaria italiana*, in G. Fidone, A. Linguiti (a cura di), *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 379-448; C. BALDARI, P. ARGENTINO, M.T. DI BLASIO, *Diritto e fisco nel mondo dei giochi*, Milano, Egea, 2012; P. BORIA, *La disciplina tributaria dei giochi e delle scommesse. Contributo allo studio dei monopoli fiscali*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 1, 2007, pp. 33-72; sui profili transnazionali, S. TRIGGIANI, *Giochi on line e tassazione transnazionale: metodologie attuali e prospettive di riforma*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n. 4, 2016, pp. 1397-1411.

¹³ In L. GANDULLIA, L. LEPORATTI, *Distributional effects of gambling taxes: empirical evidence from Italy*, in *The Journal of Economic Inequality*, n. 17, 2019, pp. 565-590, si sostiene peraltro l'effetto sostanzialmente regressivo dell'attuale sistema di tassazione dei giochi in Italia: in ragione delle tipologie di giocatori, infatti, il peso delle "gambling taxes" graverebbe sulle fasce più disagiate della popolazione, determinando pertanto una violazione del principio di progressività dell'imposizione fiscale.

¹⁴ Per un'analisi teorica generale dei costi sociali del gioco d'azzardo si veda D. COLLINS, H. LAPSLEY, *The social costs and benefits of gambling: An introduction to the economic issues*, in *Journal of Gambling Studies*, vol. 19, n. 2, 2003, pp. 123-148.

¹⁵ I dati sono riscontrabili nel Libro Blu 2022 dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nei diversi paragrafi che riguardano il gioco d'azzardo.

tificamente non valido di *ludopatia*, ciò a cui si deve porre attenzione è il *gioco d'azzardo patologico (GAP)*¹⁶, che la letteratura scientifica considera – andando ben oltre il tema della dipendenza – una forma di malattia, consistente in una condizione di alterazione del normale funzionamento dell'organismo, che crea sofferenza fisica e psichica, derivante dalla conseguenza di un comportamento volontario. Non è questa la sede per entrare nel merito delle implicazioni medico-scientifiche del GAP, ma è utile sottolineare come esso sia preceduto da comportamenti rischiosi che producono nel giocatore difficoltà nelle relazioni familiari, economiche e sociali, compromettendone la salute psicofisica e interferendo con i suoi obiettivi professionali. Si arriva pertanto a una diagnosi completa di GAP quando le conseguenze economiche e sociali della dipendenza dal gioco si sono già manifestate (in altre, meno tecniche, parole, quando è ormai troppo tardi).

I dati sulla crescita e la diffusione del GAP sono proporzionali alla crescita del settore e, senza perdersi eccessivamente nel merito dei numeri, oggettivamente allarmanti¹⁷, ai fini della presente analisi è opportuno valutare le indicazioni che possono fornire al legislatore:

a) Tutte le chiavi di lettura portano a concludere che il GAP determina un aumento del divario sociale, perché riguarda prevalentemente le fasce più deboli della popolazione. La presenza di giocatori patologici è infatti più elevata tra cittadini a reddito basso; è maggiore al sud rispetto al nord; è più diffusa tra soggetti deboli già affetti da altre dipendenze, come droga o alcol¹⁸;

b) Il maggiore coinvolgimento di persone a basso reddito comporta l'aumento dell'indebitamento individuale, sia lecito¹⁹ sia, soprattutto, illecito, creando un varco in cui la criminalità organizzata si inserisce incrementando il mercato dell'usura, spingendo peraltro il giocatore problematico ad aggravare la propria situazione e ad insistere nel gioco d'azzardo, nel tentativo di recuperare il debito²⁰.

Altre informazioni preziose per il legislatore sono state fornite dalla pandemia, che ha avuto un ruolo tutt'altro che neutro nell'evoluzione del settore. Durante le restrizioni, il numero di giocate è sensibilmente calato, così il numero di giocatori inquadrabili come problematici o potenzialmente problematici; è sceso anche quello dei cosiddetti giocatori sociali, ossia giocatori a rischio zero che utilizzano i servizi di azzardo e scommesse a fini realmente ricreativi: la chiusura della rete fisica ha comportato una diminuzione della raccolta complessiva delle giocate e quindi del gioco d'azzardo patologico.

Con la fine delle restrizioni, i cittadini hanno ricominciato a frequentare le reti fisiche e il numero di giocatori problematici è tornato ad aumentare. Una crescita che non ha avuto da

¹⁶ Il Gioco d'azzardo patologico (GAP) è stato definito dal Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-IV) come un "*comportamento persistente, ricorrente e maladattativo di gioco, che compromette le attività personali, familiari o lavorative*" e nel 2013 l'*American Psychological Association (APA)* ha elaborato per il GAP la nuova denominazione, più aggiornata e scientificamente corretta, di "*Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA)*", che è stata recepita nel *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V 2013)*.

¹⁷ COMM. PARL. DI INCHIESTA SUL GIOCO ILLEGALE E SULLE DISFUNZIONI DEL GIOCO PUBBLICO, *cit.*, pp. 93-117.

¹⁸ *IBID.*, p. 106.

¹⁹ *IBID.*, p. 100.

²⁰ *IBID.*, p. 89.

contraltare il calo del gioco *online*, che invece continua a crescere costantemente²¹. Ciò significa che rete fisica e rete *online* non sono concorrenti, ma si alimentano l'un l'altra contribuendo ad aumentare la dimensione della raccolta complessiva: il servizio per il giocatore non si diversifica, ma raddoppia; così anche le spese e i rischi di gioco problematico.

Altra componente che deve concorrere a definire l'orientamento del legislatore riguarda il rapporto tra il gioco legale e il gioco illegale e il coinvolgimento della criminalità organizzata. Il gioco d'azzardo illegale è tradizionalmente appannaggio delle associazioni criminali che lo gestiscono e ne traggono ingenti proventi. La liberalizzazione di fine anni Novanta, oltre alle note ragioni fiscali, aveva lo scopo di sottrarre alle mafie questo asset strategico. Il dato storico delle operazioni di polizia avvenute negli anni mette in dubbio il conseguimento di questo obiettivo: la rete di gioco illegale ha resistito alla nascita del gioco d'azzardo pubblico e all'apertura al mercato delle scommesse sportive. Essa realizza un mercato parallelo che ha altri destinatari, ovvero costituisce un'alternativa per gli utenti del gioco legale, che diversificano le proprie spese e sommano quelle che sostengono nel mercato illegale a quelle operate nei giochi pubblici.

Peraltro, la criminalità organizzata ha trovato proprio nel gioco legale un canale favorevole per le attività di riciclaggio: un esito prevedibile, dato che si tratta di un fenomeno di portata globale, ben noto a livello internazionale. Come già evidenziato, infine, le società criminali hanno tratto vantaggio anche in termini di proliferazione del mercato dell'usura.

Questa breve rassegna appare necessaria per comprendere appieno di quali e quanti fattori il legislatore debba tener conto nel definire il riordino del settore. Ma non solo: essa consente di introdurre il tema dei costi che la crescita del mercato del *gambling* obbliga lo Stato a sostenere.

Proprio la loro quantificazione è elemento cruciale: diversi studi dimostrano che le maggiori entrate realizzate dallo Stato grazie alla tassazione del gioco d'azzardo siano sensibilmente ridimensionate dalle spese ad esso correlate²².

Il costo diretto più immediato è quello sanitario, orientato al recupero e alla cura dei pazienti vittime di dipendenza. Questi costi gravano su Regioni che forniscono livelli e tipologie di prestazioni differenti, non dovendo rispondere a livelli di base uniformi. Peraltro, è noto come il panorama dei sistemi sanitari regionali sia frammentato e differenziato anche sul piano qualitativo e della stabilità finanziaria: le prestazioni dunque variano in base alle scelte e alle capacità di ciascuna Regione, e l'impatto dei costi si riverbera in maniera diversa su ciascuna Regione in base all'incidenza del gioco d'azzardo patologico e in base alla solidità del suo sistema sanitario.

²¹ *IBID.*, pp. 59-77.

²² Così anche R. CHIEPPA, *Gioco d'azzardo: rischi e pericolosi ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2017, p. 1122-1125.

I costi indiretti – senz'altro meno agevolmente identificabili²³ – possono essere individuati in costi sociali²⁴, finanziari²⁵, occupazionali e di mancata produttività²⁶; di impatto economico²⁷, legali²⁸ e culturali²⁹. Quantificarli è decisamente arduo, e le stime oscillano tra i 2 e i 5 miliardi di Euro annui complessivi³⁰.

I dati qui riportati consentono già di formulare alcune considerazioni su ciò che dovrebbe orientare il legislatore nelle sue scelte di riordino del settore. Il GAP presenta numeri allarmanti sia come fenomeno sanitario e sociale, sia in termini di costi. Pur riconoscendo come lecito il fine ricreativo del gioco d'azzardo, lo Stato ha il compito di tutelare i cittadini dalle distorsioni e dalle derive ad esso connesse. I dati qui riportati indicano che l'incidenza del gioco d'azzardo problematico sul totale dei giocatori è tale da costituire un vero e proprio allarme sociale.

Compito dello Stato è altresì tutelare la libera iniziativa economica degli operatori del settore e proteggere gli investimenti effettuati. Tale compito va però evidentemente assolto tenendo conto della dimensione sempre più ampia del gioco d'azzardo patologico: una dimensione che non era forse prevedibile all'inizio del periodo di apertura del mercato del gioco, e che di sicuro non è stata tenuta in considerazione in una prima fase di legislazione. Oggi tale dimensione non può invece essere trascurata e deve anzi essere oggetto di attenzione prioritaria nelle ipotesi di riordino.

I dati peraltro suggeriscono una ulteriore lettura: anche l'obiettivo di aumentare le entrate erariali favorendo lo sviluppo del settore del gioco d'azzardo potrebbe rivelarsi un falso risultato sotto il profilo economico. Le maggiori entrate, infatti, sono direttamente proporzionali all'aumento dei costi sanitari e sociali da dover sostenere in ragione dell'altrettanto proporzionale – se non esponenziale – incrementarsi del gioco d'azzardo patologico.

²³ L'individuazione e l'analisi dei costi è rintracciabile in D. COLLINS, H. LAPSLEY, *The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues*, in *Journal of Gambling Studies*, vol. 19, n. 2, 2003, pp. 123-148; nella letteratura italiana, di recente, F. LUCCHINI, *Il gioco d'azzardo problematico*, Milano, Franco Angeli, 2020, in cui gli autori operano un'analisi completa costi/benefici in ciascuna area di impatto del gioco; si veda anche G.M.C. TALAMO, G. MANUGUERRA, *Il settore del gioco d'azzardo e i costi sociali*, in F. LA ROSA (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 172-198.

²⁴ Comorbidità, problemi di salute mentale e fisica, suicidi, rotture nelle relazioni famigliari e isolamento sociale.

²⁵ Debiti e bancarotta, spese del settore pubblico per informazione, prevenzione e cura e a sostegno dell'industria del gioco - sussidi, incentivi fiscali, infrastrutture.

²⁶ Riduzione produttività, assenteismo e scarso rendimento lavorativo/scolastico, sostituzione di addetti e nuovo addestramento.

²⁷ Perdita di reddito e di occupazione in altri settori dell'intrattenimento.

²⁸ Ordine pubblico in senso lato, aumento dei crimini, legati anche alle aumentate possibilità di giocare legalmente e aumento dell'impegno del sistema giudiziario e delle forze di polizia; aumento delle spese del sistema penitenziario. Particolarmente interessante, sul tema dell'imputabilità del DGA in sede penale, R. BIANCHETTI, *Disturbo da gioco d'azzardo ed imputabilità. Note criminologiche alla luce della giurisprudenza di merito e di legittimità*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, pp. 383-409: l'Autore riporta i dati dell'impatto del DGA sulla percentuale di crimini commessi, concentrandosi poi sulle sue implicazioni in sede di condanna del reo.

²⁹ Perdita di capitale sociale comunitario, in particolare di coesione, fiducia, senso di appartenenza.

³⁰ Cfr. F. LUCCHINI, *cit.*

3. Evoluzione e criticità della disciplina statale del gioco d'azzardo e delle scommesse

Appare opportuno ricostruire la disciplina vigente sul gioco, in modo conciso ma chiaro, così da comprendere il quadro normativo di riferimento e i possibili ambiti di intervento, nonché capire “*chi fa cosa*” e, di conseguenza, “*chi può fare cosa*”.

Si tratta di un'operazione cui siamo ormai abituati, in un contesto di discipline multilivello che devono tener conto del riparto di competenze tra Stato e Unione – verso l'alto – e tra Stato e Regioni – verso il basso. La collocazione di giochi e scommesse ha subito un'evoluzione da questo punto di vista: rientrava in origine integralmente nella materia ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. h), Cost.; la Corte costituzionale, dapprima con sentenza n. 300 del 2011³¹, e poi, più compiutamente, con sentenza n. 108 del 2017³², ha riconosciuto la legittimità dell'intervento di Regioni e Province autonome in nome della tutela della salute dei cittadini, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.

L'apertura all'intervento delle Regioni ha determinato una contrapposizione di indirizzi politici tra livello statale e regionale³³; una contrapposizione fisiologica in un sistema basato sul riparto di competenze³⁴, ma più problematica laddove uno degli attori è legittimato ad intervenire solo in un secondo momento, quando la disciplina generale si è già consolidata, e lo ha fatto su basi del tutto diverse: una legislazione statale tutta orientata a salvaguardare ordine pubblico e sicurezza sulla quale possono d'un tratto intervenire Regioni e Province autonome con norme orientate alla tutela della salute dei cittadini.

I diversi indirizzi politici contrapposti devono poi tener conto dei principi dell'ordinamento europeo: come si avrà modo di vedere, l'Unione europea ha lasciato ampi spazi di intervento agli Stati, anche in deroga parziale alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione dei servizi ex artt. 49 e 56 TFUE, ma si è mostrata molto attenta a vagliare la proporzionalità e la congruità delle limitazioni operate a detrimenti di tali diritti. Per cui, gli interventi legislativi statali e regionali devono altresì tener conto dei Trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia, nonché, nella misura ritenuta opportuna, di una serie di atti di *soft law* volti a tentare di individuare margini di armonizzazione delle normative degli Stati membri, soprattutto a valere per il comparto online.

³¹ Su cui F. ANGELINI, *Quando non bastano le “regole del gioco” la corte fa “ordine”. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pp. 1-5.

³² Si veda la nota di S. SCAGLIARINI, *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

³³ Così V. SCJARABBA, *Spunti di indagine e di riflessione sulle e dalle misure comunali e regionali di contrasto “totale” al gioco d'azzardo (e alla pandemia) nella prospettiva costituzionale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione, Vol. II – Il diritto pubblico della pandemia*, Genova, 2020, p. 194.

³⁴ Peraltro, l'atteggiamento della legislazione statale dopo il riconoscimento del ruolo delle Regioni non è stato sempre coerente, alternando atti in cui prevedeva la collaborazione e la partecipazione attiva delle Regioni ad altri interventi svolti senza alcun loro coinvolgimento. Così E. ALBANESI, *La disciplina dei giochi ed il contrasto alla ludopatia*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova, GUP, 2021, p. 396.

3.1. Il gioco pubblico: riserva statale, regime concessorio e disciplina generale

Il modello del gioco pubblico italiano si basa sulla riserva in favore dello Stato: per ragioni di ordine pubblico, il legislatore ha deciso sin dal d. lgs. 496 del 1948 di lasciare al solo Stato l'organizzazione di giochi, lotterie e concorsi pronostici³⁵. Su questa riserva si innesta un regime concessorio, in forza del quale l'amministrazione affida a soggetti privati l'esercizio del gioco, mediante gare e selezioni ad evidenza pubblica, mantenendo comunque ampi poteri di controllo sull'attività. L'obbligo di licenza per l'esercizio è stabilito dagli artt. 88 e 110 del TULPS³⁶, mentre il d.l. 95 del 2012³⁷ individua l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) presso il Ministero dell'Economia quale ente preposto allo svolgimento delle gare per la concessione di dette licenze.

Il dibattito sul riordino del gioco d'azzardo ha messo in discussione anche il cardine della riserva originaria in favore dello Stato, sia in termini di opportunità sia di legittimità³⁸. Sotto il profilo dell'opportunità, si mette in discussione l'efficacia del regime concessorio in termini economici e di esclusione di soggetti pericolosi dal mercato³⁹. Più rilevante, ai fini della presente analisi, il tema della legittimità. L'art. 43 Cost. consente infatti riserve originarie solo in tre casi: servizi pubblici essenziali, fonti di energia o situazioni di monopolio. Ritenendo pacifico che il gioco d'azzardo non sia annoverabile tra le fonti di energia, il Consiglio di Stato⁴⁰ e la Corte costituzionale⁴¹ hanno sempre trattato la materia come *servizio pubblico* in concessione a terzi, ma sembra difficile sostenere che l'esercizio dei giochi e delle scommesse costituisca un servizio rivolto al soddisfacimento di un interesse generale, peraltro *essenziale*, come previsto dall'art. 43 Cost.⁴²: l'istituzione della riserva trae le proprie ragioni nella

³⁵ La riserva statale era altresì stata scelta come modello anche in epoca statutaria: la l. 27 dicembre 1863, n. 1483, ad esempio, riservava allo Stato l'organizzazione delle lotterie. L'individuazione del decreto del 1948 come base per l'identificazione della riserva è stata rimarcata anche recentemente dalla Corte, laddove ha ribadito che *"la materia dei giochi pubblici è riservata al monopolio dello Stato, che ne può affidare a privati l'organizzazione e l'esercizio in regime di concessione di servizio, sulla base di una disciplina che trova origine negli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496"* (Corte cost., sent. n. 56 del 2015). Per una ricostruzione delle origini della disciplina, si veda T. DI NITTO, *I giochi e le scommesse*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, Giuffrè, 2003, p. 3141 e ss.

³⁶ L'art. 88 TULPS (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) prevede l'obbligo di licenza per l'esercizio delle scommesse, mentre l'art. 110, c. 6, l. b), estende tale previsione anche alla gestione di sale dove si installano apparecchi di gioco lecito.

³⁷ Art. 23-*quater*, c.1., d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135: si tratta dell'atto con cui l'ADM è subentrata all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

³⁸ Si vedano L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, n. 2, 2012, pp. 309-338; F. MATALUNI, *La disciplina italiana in materia di giochi e scommesse*, in G. Fidone, A. Linguiti (a cura di), *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 63 e ss.; F. GALLARATI, *La riserva statale dei giochi pubblici: fondamento costituzionale e limiti europei*, in *Corti supreme e Salute*, n. 3, 2019, pp. 453-470.

³⁹ L. SALTARI, *cit.*, p. 337. Secondo l'Autore, l'esperienza britannica basata su una regolazione condizionale valida per tutti e un controllo attento della *Gambling Association* mostra risultati migliori in termini di raccolta, di contenimento degli *incumbent*, di trasparenza, imparzialità, certezza e prevedibilità del quadro normativo; l'Autore si rifà altresì S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2002, pp. 265-276, per sostenere che l'abbandono del regime concessorio comporterebbe altresì una diminuzione della contrattazione occulta.

⁴⁰ Cons. St., sez. VI, sent. n. 2330/2004.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 56 del 2015.

⁴² M. COSULICH, *"Fatti più in là / così vicino mi fai turbar"*. *La distanza delle sale scommesse dai luoghi sensibili in alcune recenti pronunce del Consiglio di Stato*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1, 2018, pp. 7-8.

necessità di limitare il mercato, non nel garantirne una fruizione soddisfacente⁴³. La riserva rientrerebbe pertanto necessariamente nella terza fattispecie, quella del monopolio fiscale. È stato osservato come, dopo l'apertura del 1997, il numero di privati che operano nel mercato sia notevolmente aumentato, limitando così le possibilità di effettivo controllo dei concessionari da parte del monopolista pubblico e rendendo difficile l'inquadramento della riserva originaria nell'ambito dell'art. 43 Cost.⁴⁴; va inoltre segnalato come la *ratio* dell'istituzione di un monopolio debba essere quella di realizzare entrate da destinare allo svolgimento di attività di interesse pubblico generale⁴⁵, quando è ben noto come le limitazioni alle attività in questione siano motivate da ragioni di garanzia dell'ordine pubblico.

Dette limitazioni trovano invece una più chiara legittimazione nell'art. 41 Cost., che al terzo comma consente alla legge di determinare *programmi e controlli* per indirizzare e coordinare l'attività economica ai fini sociali⁴⁶, mentre al secondo specifica come l'attività economica non possa svolgersi *in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*⁴⁷.

Nonostante queste perplessità, il legislatore non ha mai messo in discussione la riserva, in forza della quale la gestione dell'attività resta pubblica, mentre la sua organizzazione coinvolge più soggetti concessionari.

Negli ultimi vent'anni, diversi interventi normativi statali si sono susseguiti nel correggere la disciplina del settore, soprattutto per assolvere obblighi europei e, in una seconda fase, nel tentativo di fissare dei principi generali di tutela della salute⁴⁸.

In rapida rassegna, con la finanziaria 2006⁴⁹ è stata introdotta una prima regolamentazione del gioco *online*, prevedendo la possibilità di oscurare ed escludere i siti internet operanti al di fuori della disciplina generale; il decreto Bersani del 2006⁵⁰ ha introdotto misure di liberalizzazione, soprattutto in tema di giochi *online*, modificando la tipologia di concessione (trasformata in licenza) e aumentando le tipologie di gioco ammesse⁵¹; la legge comunitaria del 2008⁵² ha invece previsto l'adozione del divieto di accesso ai minori al gioco virtuale, l'obbligo di esporre tale divieto, e ha altresì introdotto il "*conto gioco*", in forza del quale i giocatori de-

⁴³ F. GALLARATI, *cit.*, pp. 461-462.

⁴⁴ L. SALTARI, *cit.*, p. 316.

⁴⁵ S.L. RUJU, *Monopolio fiscale*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 827.

⁴⁶ L. SALTARI, *cit.*, p. 317.

⁴⁷ F. GALLARATI, *cit.*, p. 463.

⁴⁸ Per quanto riguarda il periodo precedente, gli anni Novanta si erano aperti con l'esternalizzazione dei punti di raccolta nel 1992, l'apertura ai "Gratta e vinci" nel 1994, il Superenalotto nel 1997. Il d.l. 8 luglio 2002, n. 138, ha affidato all'Agenzia Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) l'organizzazione e l'esercizio dei giochi di denaro, mentre con DM 31 maggio 2002 il MEF ha regolamentato per la prima volta le scommesse online.

⁴⁹ Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

⁵⁰ D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248.

⁵¹ In particolare, il decreto *Bersani* ha aperto all'ingresso di operatori esteri nel mercato dell'offerta di giochi online, e ha introdotto le scommesse *peer to peer* e i c.d. *giochi di abilità*.

⁵² Legge 7 luglio 2009, n. 88.

vono fornire il proprio codice fiscale e *autolimitarsi* autodichiarando un limite di spesa settimanale o mensile, autonomamente stabilito; la legge di stabilità 2011⁵³ ha modificato la convenzione base con i concessionari come misura di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata⁵⁴.

Il primo intervento incisivo in termini di tutela della salute – non a caso di poco successivo alla citata sentenza 300 del 2011 con cui la Corte costituzionale ha certificato la necessità di tener conto della tutela della salute nella disciplina di giochi e scommesse – è costituito dal decreto Balduzzi⁵⁵ del 2012, che introduce il divieto di pubblicità, istituisce l'*Osservatorio per contrastare il fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo*, finalizzato in particolare a iniziare un ragionamento sulla riallocazione dei punti fisici di gioco lecito.

Nel 2014, il Parlamento ha provato a delegare al governo⁵⁶ l'adozione di norme per la tutela dei minori e per il contrasto al gioco d'azzardo patologico, ma l'esecutivo non diede seguito alla delega ricevuta. Ulteriori misure restrittive sono invece arrivate con la legge di stabilità 2016, che ridotto le percentuali sulle vincite (il c.d. *payout*), aumentato il prelievo fiscale unico e introdotto nuove limitazioni alla pubblicità, aumentando i poteri di controllo dell'AGCOM⁵⁷.

L'ultimo intervento di rilievo – prima del decreto "*online*" del 2024 – si è avuto con il *decreto dignità*, che ha vietato qualsiasi forma di pubblicità diretta o indiretta per qualunque tipo di gioco o scommessa con vincite in denaro, e ha prescritto l'inserimento di avvertimenti sul rischio di dipendenza in luoghi e apparecchi destinati al gioco⁵⁸.

3.2. Le misure di contenimento statali e la loro inefficacia

La rassegna di interventi del legislatore statale consente una lettura chiara dell'evoluzione della disciplina: dapprima, una progressiva apertura del mercato con limitazioni imposte per ragioni di ordine pubblico, contrasto al gioco illegale e lotta alle infiltrazioni della criminalità organizzata. In quest'ottica va letta, ad esempio, l'introduzione del conto gioco personale, utile a tracciare i movimenti dei giocatori e certificarne l'appartenenza al circuito legale, nonché a mappare la rete di gioco legale su scala nazionale.

Dopo la pronuncia con cui la Corte costituzionale ha fatto rientrare le attività di gioco d'azzardo e scommesse nella materia della tutela della salute, anche per evitare il rischio di una legislazione regionale troppo diversificata, il legislatore ha adottato norme di contenimento

⁵³ Legge 13 dicembre 2010, n. 220.

⁵⁴ A questa rassegna, non tanto per le novità legislative quanto per la sua portata politica e per le sue conseguenze economiche sul settore, deve aggiungersi il decreto per la ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto in Abruzzo del 2009 (d.l. 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, in legge 24 giugno 2009, n. 77), che ha esteso l'offerta di gioco, aumentando il numero dei giochi consentiti, prevedendo la possibilità di creare sale per il *poker on line* e per i giochi di carte in modalità *cash*, in forma diversa dai tornei; ha introdotto gli apparecchi *VLT* – ovvero terminali di *videolotteria* – e la lotteria semi istantanea *Win for Life*.

⁵⁵ D.L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 289.

⁵⁶ In particolare, art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, *delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*.

⁵⁷ Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

⁵⁸ D.L. 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2018, n. 96,

rispondenti ad una *ratio* del tutto diversa dalle precedenti, e ha iniziato a porsi il problema del contrasto al gioco d'azzardo patologico.

Come emerge dalla lettura degli atti adottati, si è trattato di disposizioni inserite in atti legislativi più ampi e generali, che si sono progressivamente aggiunte, senza particolare armonia, alle legislazioni precedenti, determinando un quadro normativo assai frastagliato.

In attesa che il legislatore disciplini la rete fissa, che presenta criticità peculiari rispetto a quella *online*, oggetto di recente riordino, appare utile tentare di analizzare quelle più rilevanti, per avere una visione d'insieme e vagliarne altresì l'efficacia.

Il contrasto al gioco d'azzardo patologico ha finora agito su due fronti: quello successivo, e dunque il sostegno alle vittime, e quello preventivo, che contempla obblighi di informazione, la limitazione delle possibilità di gioco e di *payout* e il divieto di pubblicità.

A partire dal 2017, la dipendenza da gioco d'azzardo è stata inclusa nel novero delle dipendenze patologiche⁵⁹, e dunque è diventata oggetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) previsti per queste fattispecie. Le vittime di DGA hanno pertanto diritto alla cura e alla riabilitazione, secondo programmi terapeutici individualizzati, mirati alla risoluzione del problema clinico e al reinserimento sociale. I servizi per le tossicodipendenze (SERT), in funzione già dal 1990⁶⁰, sono stati trasformati in servizi per le dipendenze (SERD)⁶¹, estendendo il loro servizio di assistenza anche alle vittime di dipendenza da gioco d'azzardo. Nell'ambito di questi servizi, è stato attivato dal 2 ottobre 2017 un numero verde presso l'Istituto Superiore di Sanità (TVNGA), a disposizione di coloro che ritengono di avere un problema di dipendenza da gioco, cui ha fatto seguito l'apertura di una piattaforma online con le informazioni necessarie per ricevere assistenza⁶². A partire dalla legge di stabilità 2015, è stato infine istituito un Fondo per il gioco d'azzardo patologico di 50 milioni annui, aggiunti al finanziamento ordinario del SSN⁶³.

Le altre forme di contrasto insistono invece sulla prevenzione: formazione nelle scuole, avvertenze obbligatorie nei luoghi e sugli apparecchi di gioco⁶⁴, messaggi di invito alla pausa dopo un periodo di gioco prolungato, misure per la tutela dei minori⁶⁵. Molto discusse sono le

⁵⁹ Artt. 28 e 35, DPCM 12 gennaio 2017, *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.*

⁶⁰ Istituiti dall'art. 27, legge 26 giugno 1990, n. 162, *Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.*

⁶¹ Legge 16 maggio 2014, n. 79, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 20 marzo 2014, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale.*

⁶² La piattaforma "Uscire dal gioco" è disponibile sul sito usciredalgioco.iss.it.

⁶³ Sull'istituzione, le modalità di funzionamento e le problematiche applicative del Fondo, si veda la relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti *"Il fondo per il gioco d'azzardo patologico"*, approvata con delibera n. 23/2021/G.

⁶⁴ L'articolo 7, c. 5, del D.L. n. 158 del 2012 ha introdotto l'obbligo di riportare avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita.

⁶⁵ L'art. 7, c. 8, del D.L. n. 158 del 2012 prevede il divieto di ingresso ai minori di anni 18 nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro; l'art. 24, c. 20, del D.L. n. 98 del 2011, oltre a ribadire il divieto di consentire la partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di 18 anni, ha provveduto – ai successivi commi

norme relative all'imposizione di soglie minime di *payout*, ossia della percentuale complessiva di denaro giocato che ritorna ai giocatori. Si tratta di un tasso diversificato per ciascun gioco e calcolato sul monte complessivo di ciascun gioco: la legge impone *payout* minimi, a tutela dei giocatori, che così sono certi della possibilità di vincita complessiva. Si tratta però di una misura che tutela il giocatore in quanto consumatore, mentre appare abbastanza discutibile la sua funzione di protezione dalle forme di dipendenza: assicurare un *payout* elevato, infatti, può dare un messaggio di maggior facilità di vincita e indurre i giocatori ad aumentare gli importi spesi. Ancora, la legge dispone altresì l'obbligo di autolimitazione delle somme da parte di ciascun giocatore: si tratta però di una somma indicata in piena autonomia dal giocatore che, dunque, può funzionare solo in base a quanto questi decida lucidamente di indicare come soglia.

La legge di stabilità 2015 ha istituito un *Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave*, composto da rappresentanti di Governo e Parlamento, nonché dei diversi enti locali e delle associazioni a tutela di consumatori e vittime di DGA⁶⁶, con il compito di valutare la situazione generale del settore, monitorando l'efficacia delle misure in essere ed esprimendo pareri su quelle eventualmente in via di adozione⁶⁷.

Di particolare interesse è invece il divieto di pubblicità, introdotto in modo ampio e categorico dal *decreto dignità* del 2018. Si tratta della previsione più incisiva adottata per prevenire e contrastare le forme di dipendenza dal gioco d'azzardo, il cui effetto dichiarato voleva essere quello di diminuire il numero dei giocatori, anche a costo di diminuire la raccolta complessiva e contenere il gettito fiscale. La sua efficacia è stata però vanificata dalle linee guida di AGCOM, che avrebbe dovuto e dovrebbe controllare il rispetto di un divieto che, anche ad una prima lettura del decreto *online* del 2024, sembra destinato ad essere ridimensionato.

Stando all'art. 9 del decreto, è *vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le*

21 e 22 – ad inasprirne le sanzioni. In particolare: sanzione amministrativa da 5000 a 20000 euro per il titolare dell'esercizio; chiusura da 10 a 30 giorni; revoca della concessione in caso di recidiva.

⁶⁶ L'Osservatorio si compone di: tre rappresentanti del Ministero della Salute, tra i quali il Direttore della Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria con funzioni di Presidente; tre rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di cui uno del Corpo della Guardia di Finanza e uno dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; un rappresentante del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche antidroga; un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale; un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia; un rappresentante del Ministero dello Sviluppo economico; un rappresentante dell'Istituto Superiore di Sanità; un rappresentante della Commissione salute designato dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome; tre rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome, scelti tra qualificati operatori dei Servizi per le dipendenze, di cui uno per ciascuna area geografica nord, centro e sud; un rappresentante designato dall'Associazione nazionale comuni italiani; un rappresentante dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza; un per ciascuna delle associazioni a tutela dei cittadini, in particolare A.Ge.S.C., AND, SITD, ALEA, FICT e CNCU.

⁶⁷ L'Osservatorio, quale organismo consultivo del Ministro della Salute, provvede a: monitorare la dipendenza dal gioco d'azzardo; monitorare l'efficacia delle azioni di cura e di prevenzione; aggiornare le linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione; valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave; esprimere pareri sui piani di attività per il contrasto dei DGA presentati dalle Regioni; svolgere le funzioni assegnate dalla legge.

trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media. Sono escluse dal divieto le lotterie nazionali a estrazione differita, le lotterie e tombole organizzate a livello locale per beneficenza e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Questo significa che non dovrebbe essere possibile alcuna forma di “invito al gioco”, fatta o meno dietro corrispettivo, che sia una sponsorizzazione, una pubblicità o un messaggio di autopromozione. La violazione prevede una sanzione del 20% dell'importo di sponsorizzazione, comunque non inferiore a cinquantamila euro; l'organismo competente per irrogarla è l'AGCOM.

Ma è stata proprio l'AGCOM a diminuire – se non quasi a vanificare – la portata di questo divieto, emanando delle linee guida⁶⁸ attuative che hanno escluso dall'applicazione una serie di fattispecie molto ampia⁶⁹. A mo' di esempio, sono consentiti i servizi informativi di comparazione di quote o offerte commerciali dei diversi *competitor*: ciò significa che, sebbene non si possano fare inviti al gioco, si possono dedicare interi spazi – cartacei, televisivi o web – alla pubblicazione delle quote che ciascun concessionario propone in merito ad un evento sportivo. Ciò significa che un quotidiano sportivo, ovvero una rete televisiva che trasmette partite di calcio, ovvero un qualsiasi sito internet, possono di fatto pubblicizzare i concessionari mostrando il loro logo e la quota che propongono per un dato evento. La comparazione, al contrario, sembra costituire una vera e propria offerta di gioco, un servizio che spinge il giocatore ad orientarsi verso il concessionario più conveniente. È altresì escluso dal divieto *l'utilizzo del marchio che identifichi, oltre ai servizi giochi con vincite in denaro o d'azzardo, ulteriori attività, aventi carattere autonomo, purché non sussistano ambiguità circa l'oggetto della promozione e in questa non compaiano elementi evocativi del gioco fatta eccezione per la mera*

⁶⁸ AGCOM, delibera 132/19/CONS, *Linee Guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96.*

⁶⁹ Sono escluse le comunicazioni che hanno un'esclusiva finalità descrittiva, informativa ed identificativa dell'offerta di gioco legale; i servizi informativi di comparazione di quote o offerte commerciali dei diversi *competitor*; la “mera esposizione delle vincite” realizzate presso un punto vendita; la televendita di beni e servizi di gioco a pagamento qualora ricorrano entrambe le seguenti condizioni: l'offerta di gioco a pagamento su mezzo televisivo rappresenti l'oggetto della concessione per l'esercizio dell'attività di offerta del gioco a pagamento rilasciata dall'Agenzia delle dogane e dei Monopoli; la televendita sia finalizzata esclusivamente alla conclusione del contratto di gioco, consti della mera esecuzione del gioco stesso e non contenga alcun riferimento né abbia natura promozionale; la promozione di eventi diversi dall'offerta di gioco a pagamento che si svolgano all'interno di Casinò o di sale da gioco solo qualora non realizzi una promozione, neanche indiretta, del gioco a pagamento; i segni distintivi del gioco legale solo ove strettamente identificativi del luogo di svolgimento della relativa attività (insegne di esercizio o domini di siti *online*); il logo o il riferimento a servizi di gioco presenti sulle vetrine degli esercizi che offrono gioco a pagamento; le informazioni limitate alle sole caratteristiche dei vari prodotti e servizi di gioco offerto, laddove rilasciate nel contesto in cui si offre il servizio di gioco a pagamento; le campagne e le comunicazioni che hanno a che fare con le responsabilità sociali d'impresa (CSR); la “mera citazione” del concessionario quale finanziatore di un determinato progetto o iniziativa benefica; le comunicazioni “B2B”, avendo queste come destinatari gli operatori del settore e non i cittadini-consumatori. Escluse dal divieto analoghe comunicazioni sulla stampa specializzata; i servizi gratuiti di indicizzazione mediante algoritmo che consentono all'operatore di gioco di avere un determinato posizionamento nei risultati di ricerca dell'utente; l'utilizzo del marchio che identifichi, oltre ai servizi giochi con vincite in denaro o d'azzardo, ulteriori attività, aventi carattere autonomo, solo nella misura in cui non sussistano ambiguità circa l'oggetto della promozione e non compaia in essa alcun elemento evocativo del gioco, fatta eccezione per la mera denominazione del fornitore.

denominazione del fornitore: ciò significa – come è avvenuto – che una società che offre servizi di gioco può aprire un ramo autonomo, con nome solo parzialmente diverso e stesso marchio, e pubblicizzare quello in luogo del servizio principale. Dunque è possibile che una società di scommesse apra un sito internet dedicato all'informazione sportiva, cambiando solo il dominio, e si autopromuova utilizzando questo sito civetta – dove peraltro può mostrare la comparazione delle quote – del tutto strumentale ad orientare gli utenti verso il gioco d'azzardo⁷⁰.

Questi due esempi spiegano, per scendere sul concreto, come mai nonostante il divieto generalizzato, possano trovarsi pubblicità di siti civetta di agenzie di gioco e scommessa sulle maglie delle squadre di calcio, durante la trasmissione degli eventi sportivi, sui siti e sui cartacei dei maggiori quotidiani nazionali. Sul rapporto di sponsorizzazione tra agenzie di scommesse e società sportive potrebbe poi aprirsi un tema di conflitto di interessi, legato al rischio di *match fixing*⁷¹.

Persistono altresì forme di pubblicità illegali che si perpetrano soprattutto attraverso il web – in particolare i social media – sui quali l'azione sanzionatoria di AGCOM è stata invece efficace, soprattutto in relazione ai concessionari di pubblicità. Di particolare interesse, sul tema, le sanzioni irrogate nei confronti di *Google*⁷² e *Top Ads*⁷³ per i video di promozione del gioco d'azzardo presenti sulla piattaforma *YouTube*, nonché quella nei confronti di *Meta*⁷⁴ per i contenuti pubblicitari diffusi tramite *Facebook* e *Instagram*, cui hanno fatto seguito quelle a *Twitch*⁷⁵ e, da ultimo, alla *Twitter International Unlimited Company*⁷⁶ per le pubblicità sulla piattaforma *X*.

Le sanzioni AGCOM hanno colpito i *proprietari del mezzo di diffusione*, in forza di quanto previsto dal decreto dignità⁷⁷, e sono state particolarmente significative, avendo colpito gli OTT del mercato. Il loro effetto in termini di contenimento del gioco d'azzardo è invece incerto, dato che – nonostante la evidente norma di condivisione della responsabilità prevista

⁷⁰ Si pensi ai siti di "informazione sportiva" *starcasino.sport* (Star Casinò), *pokerstarnews.it* (Pokerstars), *leovegas.news* (Leo Vegas), *planetwin365news* (Planetwin 365): in tutte queste home page sono presentati gli eventi sportivi sui quali si può scommettere dal sito principale, con tanto di quote – ovviamente in comparazione. Il sito *planetwin365news*, il cui collegamento con il sito *planetwin365.it* e con l'agenzia Planetwin 365 è innegabile, si presenta, ad esempio, come un sito di appassionati di statistiche dello sport: "Noi condividiamo la tua passione per lo sport. Ogni giorno ti raccontiamo le emozioni dello sport: troverai dati, numeri e curiosità per essere sempre aggiornato sui maggiori eventi sportivi. Ti offriamo le notizie più aggiornate e le analisi dei migliori eventi sportivi (calcio internazionale, Champions League, Europa League, e campionati nazionali come Serie A, La Liga, Bundesliga e Premier League, tennis, basket, Formula1, MotoGp. Benvenuto nel nostro Pianeta!" (dalla home page di *planetwin365news*).

⁷¹ Per *match fixing* si intende l'alterazione manipolativa dei risultati di eventi sportivi, vietata dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401. Sulla regolamentazione sportiva vedi S. AGRIFOGLIO, *Le scommesse sportive: tra promozione e divieti*, in *Rivista di diritto sportivo*, n. 2, 2022, pp. 512-532. Più in generale, S. GOTO, T. YUMADA, *What drives biased odds in sports betting markets: Bettors' irrationality and the role of bookmakers*, in *International Review of Economics and Finance*, 86, 2023, pp. 252-270.

⁷² AGCOM, delibera n. 275/22/CONS.

⁷³ AGCOM, delibera n. 288/22/CONS.

⁷⁴ AGCOM, delibera n. 422/22/CONS.

⁷⁵ AGCOM, delibera n. 318/23/CONS.

⁷⁶ AGCOM, delibera n. 65/24/CONS.

⁷⁷ Così l'art. 9, c. 2, d.l. 12 luglio 2018, n. 187: "l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1, comporta a carico del committente, del proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e dell'organizzatore della manifestazione, evento o attività, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria commisurata nella misura del 5% del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000".

nel decreto, peraltro invocata anche dalle società condannate – esse non si sono abbattute sui *content creator* e sui committenti⁷⁸. Peraltro, il TAR Lazio ha poi annullato la delibera con cui AGCOM ha sanzionato sia *Meta*⁷⁹ sia *Google*⁸⁰, accogliendo il ricorso che chiedeva il riconoscimento dei siti gestiti dalla società come *hosting provider passivo*⁸¹: il che avrebbe potuto far presupporre che la responsabilità dei contenuti condivisi online – senza intervento di un controllo umano da parte dell'*hosting provider*⁸² – fosse interamente del creatore dei contenuti stessi. Il Consiglio di Stato, finora per il caso *Google*, ha però ribaltato la sentenza del TAR, ribadendo il ruolo attivo del *provider* e dunque riaffermando i suoi profili di responsabilità⁸³.

La correlazione tra la pubblicità e l'incremento del volume complessivo di gioco, nonché delle forme di dipendenza da gioco d'azzardo, è stata da tempo dimostrata dalla letteratura scientifica di riferimento⁸⁴. Se le linee guida AGCOM sono state indulgenti nei confronti degli operatori del settore, vanificando nei fatti l'intento che il legislatore aveva perseguito con il *decreto dignità*, le attuali prospettive non sembrano discostarsi troppo da questo orientamento: il d. lgs. 41 del 2024, infatti, tra i principi fondamentali da rispettare affinché sia consentito

⁷⁸ Dalla relazione annuale AGCOM 2023 si evince come siano stati solamente sei i provvedimenti nei confronti di esercizi commerciali, in qualità di committenti, e di concessionarie e agenzie di pubblicità che hanno realizzato le attività pubblicitarie e promozionali in violazione del divieto, e sempre per casi di pubblicità fisiche: tre si sono conclusi con provvedimenti di archiviazione per intervenuta oblazione (Avip Italia S.r.l., delibera n. 274/22/CONS; New Slot Vlt Play Win S.r.l., delibera n. 17/23/CONS; Publitime S.r.l., delibera n. 18/23/CONS); tre con provvedimenti di ordinanza ingiunzione (E.L. S.r.l., delibera n. 377/22/CONS; Pubblicità e Servizi S.r.l.s.u., delibera n. 19/23/CONS; Work Station & c. di Forte Concetta S.a.s., delibera n. 20/23/CONS).

⁷⁹ TAR Lazio, sent. n. 01393/2024.

⁸⁰ TAR Lazio, sent. n. 11036/2021.

⁸¹ L'art. 14 della direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico individua le caratteristiche che identificano un hosting provider attivo e passivo; l'art. 15 specifica invece l'assenza di un obbligo generale di sorveglianza. La giurisprudenza ha poi chiarito in via interpretativa come l'hosting provider passivo ponga in essere un'attività di fornitura di servizi meramente tecnica e automatica, senza alcun controllo di merito, mentre l'hosting provider attivo si distingue per l'analisi dei contenuti della prestazione resa. Così Corte di giustizia UE, sent. 7 agosto 2018, Cass. civ., sez. I, sent. n. 7708/2019; Cons. St., Sez. VI, sent. n. 7949/2022.

⁸² Già in TAR Lazio, sent. n. 10036/2021, il giudice amministrativo aveva sottolineato che «è *incontestato* che l'attività de qua abbia natura automatizzata, non comportando la manipolazione dei messaggi, così che viene nella fattispecie a mancare il sopra delineato "ruolo attivo" sul quale si fonda la responsabilità del gestore medesimo. Il servizio in questione ... prevede infatti che gli annunci vengono creati in piena autonomia dall'inserzionista, il quale ne determina il contenuto tramite un processo automatizzato ...; l'annuncio viene, così, sottoposto all'esame di un software che, con modalità come detto automatiche, ne verifica la rispondenza ai termini e condizioni contrattuali" e che "consente di "bloccare", sempre tramite tecniche automatizzate, i messaggi che rechino un contenuto illecito». In TAR Lazio, sent. n. 01393/2024 si specifica che «Né l'Autorità ha dimostrato che il gestore della piattaforma fosse a conoscenza del comportamento illecito dell'utente del servizio. A tal fine avrebbe dovuto (allegare e) dimostrare che, nel caso di specie, ricorresse uno di quei casi limitati in cui a seguito del controllo automatico effettuato dal software interviene una verifica da parte di una persona fisica (c.d. "revisione umana"), posto che solo il contatto di una risorsa umana con il contenuto vietato può implicare la condizione di effettiva conoscenza idonea a giustificare un addebito in capo al provider a titolo di concorso nella commissione dell'altrui illecito».

⁸³ Cons. St., sez. VI, sent. n. 4277/2024.

⁸⁴ Punti di riferimento, in questo senso, M.D. GRIFFITHS, *Does gambling advertising contribute to problem gambling?*, *International Journal of Mental Health and Addiction*, January, 2005, pp. 15-25; P. BINDE, *Exploring the impact of gambling advertising: An interview study of problem gamblers*, in *International Journal of Mental Health and Addiction*, 7(4), 2009, pp. 541-554; Id., *Gambling advertising: A critical research review*, London, Responsible Gambling Trust, 2014; N. HING, L. CHERNEY, A. BLASZCZYNSKI, S.M. GAINSBURY, D.I. LUBMAN, *Do advertising and promotions for online gambling increase gambling consumption? An exploratory study*, in *International Gambling Studies*, 14(3), 2014, pp. 394-409; H. LOPEZ-GONZALEZ, A. ESTÉVEZ, M.D. GRIFFITHS, *Marketing and advertising online sports betting: a problem gambling perspective*, in *Journal of Sport and Social Issues*, 41(3), 2017, pp. 256-272; H. LOPEZ-GONZALEZ, F. GUERRERO-SOLÉ, M.D. GRIFFITHS, *A content analysis of how 'normal' sports betting behaviour is represented in gambling advertising*, in *Addiction Research & Theory*, 26(3), 2018, pp. 238-247.

l'esercizio del gioco pubblico, fa riferimento ad un *utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili*⁸⁵. Una formula debole, ibrida e volutamente aperta all'eventualità di ampliare le possibilità di pubblicizzare il gioco d'azzardo e le scommesse. Sebbene il decreto non abbia espressamente abrogato la norma sul divieto di pubblicità, esso rimanda a successivi interventi legislativi l'abrogazione delle norme incompatibili⁸⁶.

3.3. Sul contrasto al gioco illegale: alcune rapide considerazioni e un equivoco da risolvere

L'apertura del mercato del gioco pubblico, come anticipato in premessa, aveva originariamente il contrasto al gioco illegale tra i suoi principali obiettivi. Il convincimento generale era quello per cui la creazione di un mercato legale avrebbe rappresentato un duro colpo alle mafie, sottraendo alla criminalità organizzata un *asset* strategico particolarmente remunerativo. Non vi sono dubbi sul fatto che la creazione di un circuito legale sia più efficace di una situazione di *proibizionismo di fatto*, ma non si deve incorrere nell'equivoco di pensare che il mercato del gioco d'azzardo sia unico e che una maggiore raccolta di gioco legale corrisponda ad una sottrazione del controllo alla criminalità organizzata. Si tratta di un'affermazione strumentale che può essere confutata con il supporto della letteratura scientifica di riferimento⁸⁷ e con l'evidenza empirica fornita dai dati: la pandemia in questo è stata rivelatrice, dato che la necessaria contrazione del gioco legale ha portato ad un incremento relativo del gioco illegale, determinando anzi solo una diminuzione del numero di giocatori i quali, non avendo occasione di utilizzare la rete fisica, hanno semplicemente smesso di giocare d'azzardo⁸⁸. Questo concetto va sottolineato e considerato come un postulato certo, così da smentire la retorica secondo cui incentivare il gioco legale rappresenterebbe una forma di lotta contro la criminalità organizzata: favorire il gioco legale può essere una scelta politica, più o meno condivisibile e i cui limiti andrebbero vagliati anche in termini di legittimità costituzionale, ma non può essere presentata come una misura di ordine pubblico per il contrasto al gioco illegale. Così come non può pensarsi che le limitazioni al gioco legale possano in qualche modo favorire la criminalità organizzata⁸⁹.

⁸⁵ Art. 3, c. 1, lett. l), d. lgs. 25 marzo 2024, n. 41.

⁸⁶ Art. 24, d. lgs. 25 marzo 2024, n. 41.

⁸⁷ G. CORICA, N. DE LUIGI, V. METE, *Mafie e gioco d'azzardo*, in *Quaderni di Sociologia*, 84- LXIV, 2020, pp. 137-156.

⁸⁸ La pratica del gioco d'azzardo dal 16,3% del periodo pre-pandemico è scesa durante il periodo di lockdown al 9,7% per poi risalire al 18% nel periodo di restrizioni parziali. Il gioco d'azzardo terrestre è diminuito dal 9,9% del periodo precedente la pandemia al 2,4% del periodo di lockdown, per poi risalire dell'8% nel periodo di restrizioni parziali. Il gioco on line invece passa dal 10% del periodo precedente la pandemia all'8% nel lockdown, per salire al 13% nel periodo di restrizioni parziali. Durante la pandemia, il 19,7% di coloro che già giocavano ha incrementato l'attività totale di gioco e questo è accaduto soprattutto tra fumatori, consumatori di cannabis e coloro che avevano un consumo rischioso di alcolici. Anche l'uso di psicofarmaci, la bassa qualità della vita, la scarsa quantità di sonno, la depressione e l'ansia risultano significativamente correlati ad un aumento dell'attività di gioco durante il lockdown. (Fonte: Sito istituzionale Istituto Superiore di Sanità, 2 febbraio 2021).

⁸⁹ Dati, letteratura e cronaca hanno dimostrato come non vi sia alcuna proporzionalità inversa tra gioco legale e illegale: si tratta di due mercati paralleli, peraltro entrambi di interesse della criminalità organizzata. Tutti gli studi – soprattutto in corrispondenza della pandemia, che ha fornito un'evidenza empirica dovuta alla chiusura

Il gioco d'azzardo illegale è dunque sempre stato appannaggio della criminalità organizzata: inizialmente, al di là dei documenti che certificano l'esistenza di gestione del lotto clandestino già nell'Ottocento⁹⁰, l'attività criminale si concentrava su bische clandestine e scommesse sportive. Con l'introduzione dei giochi legali, essa non si è arrestata, ma si è progressivamente diversificata, sia con l'estorsione ai danni di società concessionarie ed esercizi legali sia con la manomissione degli apparecchi di gioco e loro imposizione alle agenzie. Ma l'introduzione del gioco legale ha rappresentato una grande opportunità per le mafie soprattutto per aver fornito un'industria che si presta agevolmente al riciclaggio di denaro.

Non bisogna dunque commettere l'errore di identificare lo spazio della criminalità organizzata con il solo gioco illegale: il suo interesse, infatti, si articola nella gestione "storica" del gioco illegale e sempre di più – ce lo dicono i rapporti della DIA – nella contaminazione del gioco e delle scommesse legali⁹¹.

Non è questa la sede per approfondire la questione di merito del contrasto al gioco illegale e della lotta alle mafie, ma è opportuno svolgere alcune considerazioni per evitare interpretazioni strumentali.

Usura e *Match Fixing* sono attività da sempre correlate al mondo delle scommesse clandestine, che non vedono diminuire i loro margini con l'apertura del gioco legale ma, anzi, hanno un campo d'azione più ampio, come peraltro dimostrato da dati e cronache⁹². I movimenti di denaro più ingenti si hanno però con le opportunità di riciclaggio, che sono cresciute insieme alla crescita del gioco legale. Senza entrare nel merito delle norme adottate per contrastare questo fenomeno criminale, ciò che rileva ai fini della presente analisi è comprendere come i mercati del gioco legale e illegale siano considerati in parallelo dalle mafie per il perseguimento di scopi criminali diversi.

Pertanto, il contrasto al gioco illegale deve rimanere una priorità inderogabile per il decisore politico, ma questa lotta non passa per un'apertura incontrollata e una piena liberalizzazione del gioco legale, sia perché non sarebbe sufficiente a diminuire la dimensione del mercato illegale, sia perché fornirebbe alla criminalità organizzata un – peraltro ben più redditizio – mercato in cui operare.

del gioco fisico – hanno dimostrato questo dato. Gli unici studi che continuano a sostenere che il gioco legale sia il volano per la lotta al gioco illegale sono quelli finanziati dalle grandi agenzie di gioco. In tal senso, il più citato è infatti quello del Censis del 15 novembre 2021, finanziato da Lottomatica (Cfr. *Rapporto Lottomatica/Censis sul gioco legale*, 15 novembre 2021).

⁹⁰ M. MONNIER, *La camorra: notizie storiche, raccolte e documentate*, Firenze, G. Barbera, 1863, citato da C. FORLEO, G. MIGNECO, *cit.*, p. 53.

⁹¹ DIA, *Relazione semestrale al Parlamento*, 2019, p. 782.

⁹² Audizione dell'ingegner avvocato Stefano Saracchi dinanzi la Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico – 10a seduta: giovedì 24 febbraio 2022.

4. Principi europei e giurisprudenza della Corte di giustizia

Non esiste una normativa europea in tema di giochi e scommesse. Ciò nonostante, il ruolo del diritto dell'Unione in questo settore è stato rilevante ai fini dello sviluppo della normativa nazionale, in ragione di alcuni principi contenuti nei Trattati che il legislatore nazionale – statale e regionale – non ha potuto ignorare e di alcune pronunce da parte dei giudici di Lussemburgo.

Sotto il profilo del diritto positivo, si registrano interventi di *soft law* per ribadire alcuni principi cardine dell'ordinamento europeo da tener presente nelle discipline nazionali. Un intervento più deciso da parte del legislatore europeo è comunque oggetto di dibattito, soprattutto a valere per il comparto *online* che, come tutto ciò che afferisce alla regolamentazione del web, trarrebbe giovamento da regole comuni che consentirebbero un più facile – e condiviso – controllo di alcuni fenomeni distorsivi.

L'interesse delle istituzioni europee nasce con la relazione Schaldemose, che portò alla risoluzione con cui il Parlamento europeo invitava la Commissione ad approfondire, in stretta collaborazione con i governi nazionali, gli effetti economici e non economici della fornitura di servizi di gioco d'azzardo transfrontaliero.⁹³

Da questa risoluzione si giunse all'adozione del Libro Verde *Sul gioco d'azzardo online nel mercato interno*⁹⁴, con cui la Commissione volle aprire una consultazione pubblica partendo da un tema di fondo: le normative sui giochi degli Stati membri si dividono in monopolistiche e aperte al libero mercato, e hanno sempre coesistito nel contesto sovranazionale in quanto le occasioni di gioco transfrontaliero erano praticamente inesistenti. La nascita del gioco *online* ha cambiato questo quadro, rendendo opportuno l'avvio di una riflessione comune su temi quali pubblicità, marketing, minori, criminalità, integrità, responsabilità sociale, tutela dei consumatori e tassazione. La Commissione ha pertanto approvato nel 2012 la Comunicazione *"Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line"*, sempre nel tentativo di mettere sul tavolo le diverse problematiche comuni agli Stati membri⁹⁵.

Il Parlamento europeo⁹⁶ e il Comitato economico e sociale⁹⁷, nel 2012, hanno invitato la Commissione ad adottare misure a tutela dei minori, forme di promozione di meccanismi di autolimitazione e regole condivise in tema di pubblicità.

L'organo esecutivo di Bruxelles ha accolto le istanze degli altri due organi dell'Unione nel 2014, adottando la Raccomandazione 2014/478/EU *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*.

⁹³ PARL. UE, Risoluzione del 10 marzo 2009 sull'integrità del gioco d'azzardo on-line (2008/2215(INI))

⁹⁴ COM(2011) 128 definitivo, del 24 marzo 2011.

⁹⁵ COMM. UE, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line*, COM(2012) 596.

⁹⁶ PARL. UE, Risoluzione del 10 settembre 2013 *sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno* - P7_TA(2013)0348).

⁹⁷ COMITATO ECONOMICO SOCIALE EUROPEO, Parere del 22 maggio 2012 *sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno*, COM(2012) 596 final.

Si tratta di un atto di *soft law*, non vincolante per gli Stati⁹⁸, con cui la Commissione ha indicato una serie di obiettivi che sarebbe auspicabile gli Stati membri prendessero in considerazione. In primo luogo, essa ha ribadito come, in assenza di una legislazione europea, gli Stati membri siano liberi di fissare il livello di tutela dei giocatori che ritengono più opportuno, adottando misure restrittive, a patto che siano congrue, opportune e proporzionali al loro scopo, nel rispetto dei Trattati e delle pronunce della Corte di giustizia.

Se la giurisprudenza di Lussemburgo, come si avrà modo di osservare, si è preoccupata soprattutto di tutelare il rispetto delle libertà garantite dai Trattati, gli auspici della Commissione sono andati più decisamente nella direzione della tutela del consumatore. Essa chiarisce che *l'intervento a livello UE incoraggia gli Stati membri a garantire un elevato livello di protezione in tutta l'UE, in particolare alla luce dei rischi associati al gioco d'azzardo che comprendono lo sviluppo di patologie legate al gioco d'azzardo o altre conseguenze negative sul piano personale e sociale*⁹⁹ e apre la raccomandazione ribadendo il concetto nel punto I.1, riguardante gli scopi dell'atto, riferito al mercato *online*. È importante sottolineare come il testo sia specifico sul gioco a distanza, mentre il *considerando* citato si riferisce in generale a tutto il settore del gioco d'azzardo e delle scommesse sportive.

Il documento auspica la condivisione di obblighi di informazione e trasparenza da imporre agli operatori del gioco – che siano in condizione di mercato aperto o in concessione – e si concentra maggiormente su alcuni temi strategici: una attenta ed efficace tutela dei minori, che *non dovrebbero poter avere accesso al gioco*¹⁰⁰; una efficace registrazione dei giocatori, tramite lo strumento del *conto di gioco*, che consenta altresì di monitorare l'attività dei giocatori e che li vincoli ad individuare dei limiti di spesa e delle modalità di autoesclusione, nonché a fare pause obbligatorie¹⁰¹; una politica di limitazioni alla pubblicità e alle sponsorizzazioni, che tuteli particolarmente i minori e che non si traduca in forme di promozione e di invito al gioco¹⁰²; una efficace campagna di educazione e sensibilizzazione, soprattutto nei confronti dei minori¹⁰³.

La raccomandazione, che *lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di regolamentare i servizi di gioco d'azzardo*¹⁰⁴, si chiude invitando questi ultimi a relazionare periodicamente circa l'adozione delle misure suggerite e, comunque, sullo stato della legislazione interna di settore e sui livelli di tutela che essa garantisce ai cittadini.

L'ordinamento italiano si è adeguato agli auspici della Commissione che però, va sottolineato, restano più che altro una presentazione dei temi da attenzionare. L'efficacia degli

⁹⁸ La raccomandazione ha un ruolo di stimolo nei confronti degli Stati membri, con l'obiettivo di *persuaderli* ad informare le proprie legislazioni ad alcuni principi comuni, senza però vincolarli. Lo ha ribadito, proprio a proposito di questa raccomandazione, la Corte di giustizia in CGUE, sent. 20 febbraio 2018, causa C-16/16 P, *Belgio c. Commissione*, su cui si veda L.F. PACE, *I giochi d'azzardo on-line, le raccomandazioni e il principio "soft law is no law"*, in *European Papers*, vol. 3, n. 2, 2018, pp. 973-983.

⁹⁹ Considerando 8.

¹⁰⁰ Punto IV.8.

¹⁰¹ Punti V, VI e VII.

¹⁰² Punto VIII. Si veda altresì Corte di giustizia UE, sez. VIII, sent. 30/06/2011, Causa C-212/08, *Société Zeturf Ltd/Premier ministre*, par. 71.

¹⁰³ Punto IX.

¹⁰⁴ Punto I.2.

interventi normativi dipende poi dalla misura più o meno restrittiva con cui vengono realizzati: si può vietare ogni forma di pubblicità ovvero consentire le forme di pubblicità che promuovono il solo gioco legale, con effetti evidentemente diversi, se non opposti; si può imporre la registrazione di un conto di gioco tramite un semplice *log in* ovvero richiedere l'esibizione di un documento di identità digitale ogni qual volta si acceda alle piattaforme di gioco, con effetti, anche qui, di efficacia e deterrenza differenti.

Un ruolo molto più incisivo, in termini di impatto sulla normativa interna, ha avuto la giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁰⁵. Essa ha innanzitutto inquadrato la materia nell'ambito della libera circolazione dei servizi¹⁰⁶, e poi ha progressivamente definito quell'ampio margine di discrezionalità che il diritto positivo comunitario sembrava concedere agli Stati membri¹⁰⁷. I giudici di Lussemburgo sono stati interpellati soprattutto in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione della riserva originaria e del relativo regime concessorio.

La prima pronuncia rilevante in questo senso è del 1999. È ben noto come l'ordinamento europeo non veda di buon grado limitazioni al libero mercato, né tantomeno monopoli in cui intere attività economiche sono affidate esclusivamente allo Stato. Ciò nonostante, la Corte di giustizia ha riconosciuto la legittimità della riserva italiana, sostenendo che tale regime possa essere tollerato e compatibile con i principi europei qualora risulti giustificato da questioni di politica sociale evidenti e strutturato in modo proporzionale agli obiettivi perseguiti¹⁰⁸. Nel 2003 la sentenza Gambelli ha visto modificarsi l'atteggiamento della Corte di giustizia, che ha valutato la normativa italiana sulle concessioni incompatibile con la libertà di stabilimento (ora art. 49 TUE) e con la libertà di prestazione dei servizi (art. 56 TUE) laddove impediva a operatori di altri Stati membri in possesso di regolare licenza nello Stato di origine di partecipare ai bandi nazionali italiani¹⁰⁹. In tutte le loro pronunce successive, i giudici di Lussemburgo hanno confermato la legittimità delle limitazioni alle libertà di cui agli artt. 49 e 56 TUE, purché proporzionate ai fini che intendevano perseguire¹¹⁰: il filo conduttore è stato soprattutto rappresentato dal rapporto tra necessità di limitare l'accesso della criminalità organizzata nel settore del gioco legale e porre limiti all'attività transfrontaliera delle agenzie di scommesse stabilite negli Stati membri.

Le sollecitazioni della Corte di giustizia, che ha spesso ritenuto eccessive le barriere poste dalla legislazione italiana per la partecipazione ai bandi di gara per l'esercizio dell'attività

¹⁰⁵ Una ricostruzione è rintracciabile in C. CELLERINO, *Spunti recenti in tema di giochi e scommesse sul tavolo della Corte di giustizia*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse... cit.*, pp. 82-96.

¹⁰⁶ Corte di giustizia UE, sent. 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler.

¹⁰⁷ Così G.M. RUOTOLO, *Il Regime Italiano Del Gambling All'Esame Della Corte Di Giustizia: Rien Ne Va Plus?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2007, p. 1399.

¹⁰⁸ Corte di giustizia UE, sent. 21 ottobre 1999, causa C-67/98, su cui vedi V. POLI, *Sentenza 21 Ottobre 1999, Causa C-67/98; Pres. Rodriguez Iglesias, Avv. Gen. Fennelly; Questore Di Verona c. Zenatti*, in *Il Foro Italiano*, vol. 123, n. 5, 2000, pp. 218-230.

¹⁰⁹ Corte di giustizia UE, sent. 6 novembre 2003, causa C-243/01, su cui si vedano, per un approfondimento, A. CORRADO, *Commento alla sentenza Gambelli*, in *Guida al diritto*, 2003; L. ZAGATO, *Caso Gambelli: la Corte di giustizia riformula il proprio giudizio sulla normativa italiana in materia di scommesse*, in *Europa e diritto privato*, n. 1, 2005, pp. 207-220. Gli orientamenti della sentenza *Gambelli* sono stati poi ribaditi in Corte di giustizia UE, sent. 16 febbraio 2012, cause C-72,77/10).

¹¹⁰ Così Corte di giustizia UE, sent. 12 settembre 2013, cause C-660/11 e C-8/12, sull'impedimento di qualsiasi forma di attività transfrontaliera; sent. 28 gennaio 2015, causa C-375/14, sulle modalità di rinnovo delle concessioni scadute, ex. D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44.

di giochi e scommesse, hanno contribuito al perdurare di una situazione paradossale: il legislatore italiano non si è sempre adeguato alle indicazioni della giurisprudenza europea, opponendo ragioni di ordine pubblico relative al rischio di favorire le infiltrazioni criminali; non potendo però svolgere altre gare, che sarebbero risultate illegittime e impugnabili, ha fatto frequente ricorso alla proroga delle concessioni esistenti¹¹¹, creando un effetto assai più distorto in termini di concorrenza, ma anche di libertà di iniziativa economica, laddove gli operatori del settore si sono trovati ad agire in un contesto di perenne incertezza, quale è necessariamente quello delle concessioni in proroga¹¹².

Può concludersi che l'orientamento europeo è quello di invitare ad adottare normative nazionali indirizzate principalmente alla tutela della salute dei giocatori. Per questo motivo, le discipline degli Stati membri godono di ampi spazi di manovra in termini di gestione e limitazione del mercato di settore, e le stesse politiche europee di liberalizzazione non riguardano le attività di *gambling*¹¹³. L'unico vincolo sostanziale posto dall'ordinamento europeo riguarda il divieto di discriminazione nazionale, ossia l'obbligo di adottare discipline che non creino disparità tra soggetti operanti in diversi Stati membri dell'Unione europea.

5. Le normative regionali e il ruolo degli enti locali

Con giurisprudenza costante e ormai consolidata, la Corte costituzionale ha definito quali aspetti dell'attività di giochi di denaro e scommesse rientrano nella competenza statale e quali in quella concorrente: il criterio generale prevede la possibilità per le Regioni di adottare legislazioni volte a limitare l'attività di gioco, purché esse siano ispirate a quel principio di proporzionalità enunciato dalla Corte di giustizia¹¹⁴ e non creino situazioni di impossibilità di fatto di giocare e di esercitare tale attività economica.

A partire dal 2012, tutte le Regioni si sono dotate di leggi per il contrasto al gioco d'azzardo patologico¹¹⁵. Le disposizioni hanno previsto un'ampia gamma di misure, dalla precorizzazione del divieto di pubblicità, all'imposizione di marchi *no slot*, dall'obbligo di formazione

¹¹¹ La legge n. 197/2022 (bilancio 2023) ha prorogato al 31 dicembre 2024 le concessioni in scadenza il 31 dicembre 2022.

¹¹² Questo nonostante la Corte di giustizia si fosse espressa contro le proroghe senza gara in una questione relativa alle concessioni per le agenzie ippiche, in Corte di Giustizia UE, sent. 13 settembre 2007, causa C-260/04. Sulla vicenda si veda F. TARICONE, *Le concessioni per le agenzie ippiche – la storia infinita volge al termine*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2, 2009, pp. 67-85.

¹¹³ L'art. 2, par. 2, lett. h) della Direttiva *Bolkenstein* (Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 *relativa ai servizi nel mercato interno*) esclude le 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 dal proprio ambito di applicazione.

¹¹⁴ Sul tema proporzionalità/regioni si veda M. ROSPI, *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse tra competenza dello Stato e competenza delle Regioni e degli altri Enti locali alla luce del principio di proporzionalità*, in *federalismi.it*, n. 29, 2020, pp. 191-195.

¹¹⁵ A partire dalla l.p. Bolzano 22 novembre 2010, n. 13, *Norme in materia di gioco lecito*, la cui impugnazione condusse fino alla citata Corte cost. sent. n. 300/2011, sono state poi approvate le discipline regionali in Liguria (l.r. nn. 17 e 18/2012); Emilia-Romagna (l.r. 5/2013); Lazio (l.r. 5/2013); Lombardia (l.r. 8/2013); Toscana

degli operatori fino alla modulazione dell'IRAP in chiave di disincentivo¹¹⁶: questa varietà ha determinato una diversificazione normativa che rende il contesto complessivo assai frastagliato¹¹⁷. Un tentativo di armonizzare le legislazioni regionali è stato fatto con il raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata, il 7 settembre 2017¹¹⁸. L'intesa prevedeva il dimezzamento dei punti vendita in tre anni, la definizione di regole comuni per la distribuzione temporale e territoriale del gioco, nonché una serie di indicazioni circa l'innalzamento del livello della qualità dell'offerta, il miglioramento del sistema dei controlli e la definizione comune di azioni preventive di contrasto al gioco d'azzardo patologico. Essa avrebbe dovuto essere recepita con un decreto ministeriale che non è mai stato emanato. Un Decreto del Ministero della Salute è entrato in vigore il 16 luglio del 2021¹¹⁹, ma si è occupato esclusivamente di misure relative a campagne di sensibilizzazione e alla cura delle persone affette da dipendenza da gioco d'azzardo, senza adottare invece alcuna forma di armonizzazione delle azioni di contrasto territoriali.

A proposito di tali misure, in questa sede, ci si limiterà ad un'analisi di quelle dai profili più interessanti in chiave costituzionale: in particolare del c.d. *distanziometro* e della disciplina degli orari di apertura e chiusura, aspetti che coinvolgono entrambi tanto le Regioni quanto i Sindaci.

Il *distanziometro* costituisce senza dubbi la forma di contrasto più discussa, innanzitutto perché è stata adottata ovunque: si tratta di uno strumento di *prevenzione logistica*¹²⁰ con cui si introduce l'obbligo di una distanza minima (guardando alle varie legislazioni, varia tra i 300 e i 500 metri, al netto del margine dei Comuni in sede di applicazione) tra luoghi di gioco e luoghi sensibili. Il fatto che sia stato adottato in tutte le Regioni non deve far pensare che si sia tradotto in una forma di armonizzazione del settore: la varianza spaziale e l'individuazione dei luoghi sensibili ha incrementato le differenziazioni tra una Regione e l'altra, quando non tra un Comune e l'altro, determinando un vero e proprio *federalismo da gioco*.

(l.r. 57/2013, modificata con l.r. 4/2018); Puglia (l.r. 43/2013); Friuli-Venezia Giulia (l.r. 1/2014); Basilicata (l.r. 30/2014); Umbria (l.r. 21/2014); Molise (l.r. 20/2016); Marche (l.r. 3/2017); Calabria (l.r. 9/2018); Sardegna (l.r. 2/2019); Campania (l.r. 2/2020); Abruzzo (l.r. 37/2020); Piemonte (l.r. 19/2021). Una rassegna ragionata è rintracciabile in V. SCARABBA, *cit.*, pp. 200-203.

¹¹⁶ Le misure adottate hanno riguardato, in generale: distanziometro; orari di apertura; pubblicità; marchio *no slot*; modulazione dell'addizionale IRAP; istituzione di Osservatori regionali; obblighi di informazione e formazione degli operatori e del personale; contributi ad organizzazioni no profit che si occupano di persone affette da dga; formazione dei cittadini (tramite ASL e Comuni); divieto di patrocinio pubblico per iniziative di *gambling*; supporto amministrativo per i Comuni in caso di avvio di azioni legali su tematiche collegate al gioco; divieto di installazione di giochi su immobili di pubblica proprietà; incentivi alla riconversione di sale da gioco in altri esercizi commerciali *no slot*; destinazione ad associazioni che lottano contro la dga delle entrate provenienti dalle sanzioni per violazione di norme sul gioco d'azzardo; formazione nelle scuole per studenti e insegnanti. Per un'analisi puntuale, si veda V. SCARABBA, *cit.*, parr. 8, 9, 10.

¹¹⁷ Per alcune esperienze specifiche, vedi T. CERRUTI, *Il difficile temperamento degli interessi nella disciplina piemontese del gioco d'azzardo*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3, 2021, pp. 1-20; E. LONGO, *La "ludopatia" e il contrasto al gioco d'azzardo nell'ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

¹¹⁸ Intesa n. 103/CU del 7 settembre 2017.

¹¹⁹ Ministero della Salute, Decreto 16 luglio 2021, n. 136, *Regolamento recante adozione delle linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (GAP)*.

¹²⁰ Così definito in Corte cost., sent. n. 108/2017, su cui vedi R. CHIEPPA, *cit.*, p. 1118 e ss.

Stesso discorso vale per la determinazione degli orari di apertura e chiusura delle sale gioco, dove sono i Sindaci a definire gli orari, creando una frammentazione ancora più evidente, che ha prodotto una giurisprudenza amministrativa copiosa quanto peraltro coerente e utile a definire qualche linea comune¹²¹.

In linea generale, la legittimità di dette limitazioni è stata ammessa dal giudice amministrativo¹²², anche prima che il Decreto Balduzzi le prospettasse esplicitamente nella normativa di principio statale¹²³. Il Consiglio di Stato ha peraltro orientato la propria giurisprudenza al principio di proporzionalità: le distanze da luoghi sensibili fissate dai Sindaci devono essere basate su una congrua attività istruttoria che tenga conto della situazione socioeconomica del Comune e dell'offerta complessiva di gioco d'azzardo presente sul suo territorio¹²⁴, evitando che tale offerta venga azzerata dall'adozione delle misure di prevenzione logistica¹²⁵, e facendo altresì attenzione a che l'eventuale spostamento delle attività economiche non determini una concentrazione delle sale gioco in aree periferiche, creando così dei "quartieri di gioco" che avrebbero un effetto contrario in termini di lotta alle dipendenze¹²⁶.

In altre parole, il Consiglio di Stato ha indicato la necessità di una sorta di *test di proporzionalità*¹²⁷ che verifichi fattualmente l'esistenza di condizioni di partenza e di risultato in ragione delle quali l'art. 41 Cost. possa essere sì limitato, ma pur sempre garantito¹²⁸. La proporzionalità, come peraltro indicato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, diviene pertanto il metro attraverso il quale operare il bilanciamento tra gli interessi costituzionali perseguiti dagli artt. 41 e 32 Cost.: se le limitazioni sono basate su un criterio conoscibile e congruo, da cui scaturisce una situazione di perequazione delle attività economiche penalizzate e di garanzia del mantenimento di un mercato di gioco legale fruibile, allora le leggi regionali e i provvedimenti comunali sono legittimi¹²⁹, se non addirittura, stando a parte della dottrina¹³⁰, necessari; qualora ciò non dovesse avvenire, e si verificassero effetti espulsivi o comunque

¹²¹ Vedi, come caso, S. Rossi, *Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri*, in *Le Regioni*, n. 2, 2015, p. 427 e ss.

¹²² Cons. St., sez. VI, sent. n. 1806/2019; Cons. St., sez. VI, sent. n. 1618/2019; Cons. St., sez. V, sent. n. 5237/2018.

¹²³ L'apertura a misure distanziometriche è contenuta nell'art. 7, d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189. Il Consiglio di Stato ha comunque ritenuto legittime le leggi regionali in materia approvate prima dell'entrata in vigore del decreto Balduzzi, in Cons. St., sez. III, n. 579/2016; Cons. St., sez. V, n. 3778/2015; Cons. St., sez. V, n. 5251/2014.

¹²⁴ Cons. St., sez. VI, ord. n. 3214/2017.

¹²⁵ Cons. St., sez. VI, sentt. n. 578 e 579/2016

¹²⁶ Sempre nell'ordinanza 3214/2017, il Consiglio di Stato evidenzia come gli studi sociologici dimostrino che i giocatori compulsivi preferiscono aree isolate dove non sono riconoscibili, pertanto una marginalizzazione topografica eccessiva potrebbe avere effetti opposti a quelli per cui viene disposta.

¹²⁷ M. ROSPI, *cit.*, p. 182.

¹²⁸ M. TIMO, *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Corti Supreme e salute*, n. 3, 2019, p. 609.

¹²⁹ TAR Lombardia, sez. II, sent. n. 1761/2015; TAR Lombardia, sez. I, sent. n. 1570/2015; TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 2729/2014; Cons. St., sez. V, sent. 5251/2014.

¹³⁰ Secondo M. LIPARI, *Gioco d'azzardo, poteri amministrativi e tutela della salute: l'evoluzione della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1, 2020, p. 291, "Senza altro gli aspetti da approfondire sono molteplici. Basterebbe domandarsi, ad esempio, se l'attività di chi non adotti misure idonee a impedire che una persona sia indotta al gioco d'azzardo patologico possa determinare la lesione del diritto alla salute, con tutte le relative conseguenze civilistiche o penalistiche".

eccessivamente lesivi dell'iniziativa economica, gli atti in questione possono essere annullati¹³¹.

Per quanto concerne gli orari di apertura delle sale da gioco e di accensione degli apparecchi, la giurisprudenza amministrativa ha confermato il potere sindacale esercitabile ex art. 50, c. 7, d. lgs. 267 del 2000¹³², escludendo però che esso possa limitare l'orario complessivo al di sotto delle 8 ore giornaliere¹³³.

Le nuove norme specifiche contenute nel decreto legislativo sul gioco *online* poco impattano sul rapporto Stato/Regioni e sulle forme di limitazione concesse a Regioni ed Enti Locali, molto più interessate dagli aspetti riguardanti la rete fisica. Tuttavia, come si evidenzierà più avanti¹³⁴, l'art. 3 del d. lgs. 41 del 2024 enuncia i principi fondamentali del gioco pubblico in generale, facendo sorgere interrogativi circa il campo d'azione della legge regionale.

Gran parte delle limitazioni regionali, infatti, si sono avute in assenza di una normativa statale che indicasse principi comuni nell'ambito dei quali esercitare la competenza concorrente: giudice amministrativo e costituzionale hanno dunque avuto parametri molto ampi per riconoscere la legittimità delle normative regionali, individuabili sostanzialmente nel più volte citato principio di proporzionalità. Anche in presenza di legislazioni statali più incisive – come, su tutte, il *Decreto Balduzzi* e il *Decreto Dignità* – il criterio adottato è stato quello di riconoscere alle Regioni ampia discrezionalità nell'adozione di normative di contrasto che superavano le previsioni della fonte statale.

Il nuovo decreto contiene disposizioni che inseriscono tra i principi della materia attività di promozione che appaiono incompatibili con l'adozione di alcune tradizionali forme di contenimento della diffusione del gioco adottate prima a livello regionale e poi recepite dai decreti del governo già citati: l'art. 3, c. 1, lett. d) e l) del d. lgs. 41 del 2024 individua la *promozione del gioco responsabile* e *l'utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile* come principi fondamentali dell'esercizio del gioco pubblico; allo stesso modo, la lett. m) autorizza l'uso di marchio e logo del concessionario per *promozione, comunicazione e diffusione di messaggi funzionali alla diffusione del gioco sicuro e responsabile*; il c. 2 dello stesso articolo chiarisce come *i principi di cui al comma 1 valgono quale criterio interpretativo delle norme in materia di gioco pubblico stabilite dall'ordinamento nazionale*.

Si tratta di un'abrogazione implicita del divieto assoluto di pubblicità teoricamente vigente nel nostro ordinamento: le Regioni, come riconosciuto dalla giurisprudenza, hanno potuto adottare tale divieto ben prima dell'intervento del legislatore statale, ma lo hanno fatto in un contesto in cui la disciplina nazionale taceva sul punto. Ora si troveranno a fronteggiare un

¹³¹ TAR Veneto, sez. III, sent. n. 994/2017; TAR Toscana, sez. II, sent. 715/2017.

¹³² Cons. St., sez. V, sent. n. 3778/2015.

¹³³ TAR Piemonte, sez. II, sentt. n. 824/2017, 17/2019 e poi Cons. St., sez. V, sent. n. 2519/2019. Si veda la nota di A. MAGRASSI, *Il TAR Piemonte si pronuncia in favore dei limiti orari imposti alle sale-gioco (nota alla sentenza 3 gennaio 2019, n.17)*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1, 2019, pp. 1-12.

¹³⁴ Vedi, *infra*, par. 6.

principio fondamentale della materia che impone la promozione del gioco sicuro e responsabile – ossia del gioco pubblico – che sembra mortificare in partenza ogni velleità di efficace azione di contrasto in tal senso.

6. Il d.lgs. 41 del 2024: esegesi del testo e dubbi interpretativi

Con legge 9 agosto 2023, n. 111, il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare un decreto per riordinare il settore dei giochi. La scelta dell'esecutivo è stata quella di partire dalla disciplina della rete a distanza, dove operava una sorta di vuoto normativo tale per cui si era sviluppato un mercato sostanzialmente deregolamentato. Il riordino della rete fisica, senz'altro più complesso in quanto riguardante una rosa di attori molto più ampia, è stato rinviato a successivo decreto.

Lo schema di decreto legislativo¹³⁵ è stato licenziato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2023 ed è stato trasmesso alla Conferenza unificata, che ha sancito l'intesa il 25 gennaio 2024. In questa sede, Regioni ed Enti locali hanno avallato le determinazioni del Governo, chiedendo, in prospettiva del riordino della rete fisica, la creazione di un tavolo per la condivisione dei contenuti del prossimo decreto legislativo, nonché la previsione di una forma di compartecipazione ai proventi dei giochi, argomento sul quale varrà la pena soffermarsi più avanti.

Il decreto è stato infine emanato il 25 marzo 2024 e, come già anticipato, si occupa da una parte di disciplinare il gioco d'azzardo a distanza, dall'altra di fissare i principi fondamentali generali della materia, valevoli tanto per il comparto *online* quanto per la rete fisica.

L'orientamento del Governo e della maggioranza parlamentare appare chiaro sin dalla genesi di questo provvedimento. Il titolo, infatti, che ricalca peraltro quello della legge delega approvata dalle Camere, fa riferimento alla materia dei *giochi*, omettendo il necessario complemento "*d'azzardo*" e compiendo così una scelta terminologica quantomeno ambigua. Il *gioco*, infatti, è ben diverso dal gioco d'azzardo, caratterizzato dall'alea¹³⁶ e dalle vincite in denaro. La scelta, deprecabile sotto diversi profili, rischia anche di creare confusioni interpretative, anche laddove riferita al gioco a distanza: gli *e-sports* – materia di sempre maggior interesse giuridico¹³⁷ – sono contemplati o meno? I videogiochi *online* rientrano nella delega?

Anche l'aspetto definitorio del decreto, di cui si occupa l'art. 2, desta alcune perplessità che non hanno lasciato indifferenti le associazioni di categoria, che pure avevano evidenziato

¹³⁵ A.G. 116, Schema di decreto legislativo recante Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza.

¹³⁶ Per una definizione, A. FUSARO, *La nozione civilistica di alea*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse... cit.*, pp. 12-25.

¹³⁷ Per un inquadramento, J. IERUSSI, C. ROMBOLÀ, *ESports: cosa sono?*, in *Rivista di diritto sportivo*, n. 2, 2018, pp. 307-323; S. BASTIANON, *Dal bridge agli esports: semplici giochi o vere attività sportive? prime riflessioni e spunti per un dibattito*, in *Rivista di diritto sportivo*, n. 1, 2020, pp. 182-199; E. ZAMBELLI, A. STRINATI, *Analisi sistemica del fenomeno eSport. I videogames come sport e la necessità di una governance*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021, pp. 204-221; P. RAIMONDO, *Sport vs esports. Una difficile convivenza*, in *federalismi.it*, n. 1, 2022, pp. 127-150.

talune criticità al Governo in sede di audizione¹³⁸. Le scelte lessicali, in particolare, restano ambigue: non solo persiste il riferimento al *gioco* (senza l'azzardo) o al *gioco pubblico*, ma si fa riferimento ad un concetto pericoloso – e inesistente, se riferito all'azzardo – di *gioco responsabile* (lett. g); sempre tra le definizioni (lett. q) si specifica come il riferimento generico al *Ministro* sia da intendersi al *Ministro dell'Economia e delle Finanze*, lasciando intendere la centralità – nella *ratio* di predisposizione delle norme – degli aspetti economico-finanziari rispetto alla tutela della salute, che dovrebbe invece essere interesse prioritario.

Di estrema importanza, soprattutto in prospettiva, è il citato articolo 3, che fissa i *principi ordinamentali del gioco in Italia*. Si tratta dei principi fondamentali della materia in senso ampio, riferiti, come anticipato, sia al comparto *online* che alla rete fisica¹³⁹. Lascia quantomeno perplessi constatare che tra essi non vi sia alcun cenno diretto alla tutela della salute, la cui trattazione è demandata agli artt. 14 e 15. Del resto, la legge delega del Parlamento aveva impegnato il Governo a contemperare gli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali¹⁴⁰, motivo per cui l'unica forma di tutela esplicita riguarda la protezione dei minori di età, per i quali persiste il divieto di gioco d'azzardo previsto anche dagli orientamenti europei.

Gli altri principi enunciati riguardano quello della legalità del gioco, per cui si rinvia a non specificate normative primarie e secondarie di settore (lett. b); lo sviluppo del *gioco sicuro* (lett. c), un concetto giuridicamente inesistente, tanto da non essere stato ricompreso tra le definizioni del precedente art. 2. Ma, soprattutto, un concetto assai fuorviante e pericoloso per la salute pubblica, in quanto lascia intendere, in modo quasi ingannevole, l'esistenza di una fattispecie di gioco d'azzardo che non comporti alcuna forma di rischio.

Ancor più complesso è il tema della promozione del *gioco responsabile* (lett. d). In questo caso c'è una definizione fornita dall'art. 2: «*l'insieme delle misure volte a ridurre la diffusione di comportamenti di gioco eccessivo o problematico, sviluppando nel giocatore la capacità di giocare in modo equilibrato, consapevole e controllato*»¹⁴¹. Dalla definizione si evince innanzitutto l'esistenza di una forma di gioco (d'azzardo, complemento che continua ad

¹³⁸ Si veda in particolare la *Relazione illustrativa del Documento di osservazioni e proposte dell'Associazione scientifica ALEA per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio*, Roma, 13 febbraio 2024.

¹³⁹ Art. 3, c. 1, d.lgs. 24 marzo 2024, n. 41: «L'esercizio del gioco pubblico è consentito nel territorio dello Stato nel rispetto dei seguenti principi fondamentali: a) tutela dei minori di età; b) legalità del gioco, assicurata attraverso la conformità alla disciplina stabilita dalle norme primarie e secondarie di settore; c) sviluppo del gioco sicuro, volto ad assicurare la tutela del giocatore, specie se appartenente a fasce deboli, sia dal punto di vista della salute sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza rispetto a fenomeni criminali; d) promozione del gioco responsabile, diretto a evitare forme normali o distorte delle giocate o comunque suscettibili di generare dipendenza patologica nel giocatore; e) trasparenza dell'offerta di gioco, quale garanzia della piena conoscibilità delle regole e dei meccanismi di gioco; f) sviluppo delle reti di gioco secondo modelli che assicurano competitività e solidità organizzativa, economica ed efficienza dei soggetti che compongono le relative filiere; g) prevenzione, contrasto e repressione del gioco illegale o comunque non conforme a quello ammesso e regolato in Italia, nonché delle attività di riciclaggio eventualmente connesse alle attività di gioco; h) tracciabilità dei flussi economici e finanziari delle giocate, al fine di prevenire e contenere ogni utilizzo finanziario non corretto delle attività di gioco; i) unitarietà e uniformità della organizzazione e della gestione della rete di offerta di gioco pubblico nell'intero territorio nazionale; l) utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili; m) promozione, comunicazione e diffusione di messaggi funzionali alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, anche a fini sociali e comunque coerenti con l'esigenza di tutela e protezione dei giocatori, in particolare dei soggetti più vulnerabili, e per prevenire e contrastare il gioco patologico, che riportano l'indicazione del logo o del marchio del concessionario che promuove il messaggio».

¹⁴⁰ Così l'art. 15, c. 1, legge 9 agosto 2023, n. 111.

¹⁴¹ Art. 2, c. 1, lett. g), d.lgs. 24 marzo 2024, n. 41.

essere omesso) che possa definirsi *responsabile*. Si evince inoltre come questo *gioco responsabile* consista nell'insieme delle misure volte ad evitare comportamenti di gioco eccessivo. Ma, soprattutto, si deve prendere atto che tale *gioco responsabile* e tali eventuali misure devono avere lo scopo di formare un giocatore *capace di agire in modo equilibrato, consapevole e controllato*: l'obiettivo resta quello di promuovere il gioco d'azzardo, consapevole, ma d'azzardo. L'omissione del complemento, in questo caso, desta ancor più perplessità e fa sentire maggiormente il peso della sua assenza: sarebbe stato infatti più difficile codificare il *gioco d'azzardo responsabile*, fatto avvenuto espungendo "d'azzardo" dalla formula più corretta.

Le lettere e), f), g) e h) vertono sulla necessità di trasparenza e di contrasto alle forme di gioco illegale, nonché alle attività di riciclaggio connesse *alle attività di gioco*, sottintendendo in questo caso il gioco *legale*, che è per evidenti ragioni lo strumento con cui si possono operare tali attività criminali, ma omettendo in questo caso l'aggettivo.

Al principio di unitarietà e uniformità dell'organizzazione e della gestione della rete a livello nazionale (lett. i), fanno seguito i due nuovi principi di cui si è detto al paragrafo precedente, che sdoganano la pubblicità del gioco d'azzardo. La lettura della disposizione lascia infatti pochi spazi a dubbi interpretativi: è concesso – o meglio, è principio fondamentale! – pubblicizzare il gioco pubblico che sia *funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile*. Mancando una definizione di gioco sicuro, salvo interventi interpretativi contrari da parte della giurisprudenza, esso potrà facilmente identificarsi con il gioco pubblico autorizzato. Tale pubblicità dovrà essere *coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili* (lett. l): escluse le specifiche del divieto di gioco per i minori e le avvertenze sui rischi, delle quali si dirà più avanti, non è ben chiaro quali possano essere gli strumenti per rendere effettiva tale tutela, e quali i soggetti da tutelare. L'autorizzazione all'utilizzo del marchio e del logo del concessionario per i messaggi funzionali alla diffusione del gioco sicuro (lett. m) può essere fatta *anche* a fini sociali e per prevenire il gioco patologico. Eventuali leggi regionali che volessero intervenire sulla pubblicità allo scopo di tutelare la salute dei cittadini dovranno pertanto tener conto del principio fondamentale per cui i concessionari possono produrre messaggi di promozione del gioco sicuro (presso le proprie agenzie, si immagina) utilizzando il proprio logo e il proprio marchio.

I principi ora elencati riguardano gli aspetti del settore che rientrano nella materia di ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale: nel momento in cui le Regioni volessero però esercitare la propria competenza concorrente in materia di salute, dovrebbero farlo nell'ambito degli aspetti riguardanti la salute marginalmente toccati dai principi contenuti nell'art. 3 del decreto.

Il decreto prosegue richiamando doverosamente i principi europei della libera concorrenza e della non discriminazione, che la Corte di giustizia ha più volte richiamato soprattutto a proposito dell'individuazione dei soggetti abilitati a partecipare alle gare per le pubbliche concessioni¹⁴². Il legislatore dimentica però di richiamare le fonti europee che individuano la tutela della salute come interesse primario da tutelare nella disciplina di settore, e come la stessa Corte di giustizia abbia – lo si è sottolineato in precedenza – espressamente previsto

¹⁴² Vedi *supra*, § 4.

la possibilità in capo agli Stati di limitare le richiamate libertà per ragioni di tutela della salute individuale e sociale, a patto che ciò avvenga – si ribadisce – in modo proporzionato e adeguato.

I principi europei in materia, pertanto, sono da individuarsi nella proporzionalità e adeguatezza delle limitazioni alle libertà da attuarsi in vista del perseguimento dell'interesse prioritario della tutela della salute. Il richiamo operato dal legislatore è pertanto quantomeno incompleto. L'art. 4, c. 2, chiude con una clausola che sottolinea come «*i principi europei valgono quale criterio interpretativo preferenziale delle norme applicabili al gioco in Italia, cosicché l'interpretazione conforme a tali principi prevale rispetto ad altre possibili interpretazioni*». I "principi europei" sono però molteplici e non si limitano a quelli individuati dall'art. 4, c. 1: la loro identificazione, in funzione della loro applicazione al settore del gioco d'azzardo e delle scommesse, sarà decisiva ai fini dell'individuazione dei margini di intervento di legislazioni limitative del gioco d'azzardo, eventualmente adottate dalle Regioni a tutela della salute dei cittadini.

La catalogazione delle fonti che recano la disciplina del gioco d'azzardo, contenuta nell'art. 5, fornisce altresì non pochi spunti di riflessione. In primo luogo, non vi è alcun cenno alla legge regionale: nel novero delle fonti che disciplinano il settore (art. 5, c.1, lett. a), si passa dalle fonti internazionali ed europee «*per quanto di competenza*» ai regolamenti ministeriali, senza alcun cenno alla competenza legislativa regionale riconosciuta dalla Corte costituzionale. La scarsa attenzione nei confronti della tutela della salute si concretizza altresì nell'esclusione del Ministro della Salute dal novero di coloro che possono intervenire adottando fonti secondarie: la lett. d) prevede infatti, tra le fonti del settore, il «regolamento del Ministro», laddove per Ministro si intende esclusivamente il Ministro dell'Economia e delle Finanze (art. 2, c.1, lett. q). Non vi è inoltre alcun riferimento alle indicazioni emerse dalla – peraltro significativa – giurisprudenza in materia. Singolare la previsione di cui alla lett. b), secondo cui il decreto si autoproclama «*legge fondamentale della materia*», espressione dal significato incerto e dal valore discutibile. Non c'è bisogno di sottolineare come il nostro ordinamento non conosca tale fonte del diritto: una simile espressione suggerisce infatti l'esistenza di una fonte sovraordinata alla legge, che si frappone fra essa e la Costituzione. Così, ovviamente, non è. L'unica lettura costituzionalmente valida potrebbe essere quella per cui il decreto in questione contiene norme che si pongono come principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.: probabilmente il legislatore non si riferiva a questo aspetto, che avrebbe altrimenti esplicitato, e non avrebbe fatto seguire all'altra autoproclamazione per cui il decreto si pone altresì come «*quadro regolatorio nazionale di carattere primario*».

Il comma 2 dell'art. 5 contiene il discusso divieto di abrogazione tacita, la cui completa inefficacia nei confronti del legislatore successivo è ormai acclarata da tempo¹⁴³: è stato più

¹⁴³ All'ampio e ormai datato dibattito hanno contribuito autorevoli studiosi, convenendo sulla inefficacia di tali pretese di divieto. Si riportano, *inter alia*, P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa: per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, I, Milano, Giuffrè, 1999, p. 3; U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del cd. Statuto dei diritti del contribuente)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2001, pp. 1-13; M. CARLI, *Testi unici e divieto di abrogazione tacita*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2002, pp. 1033-1035; A. ANDRONIO, *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1997, pp. 109-137.

volte ribadito infatti come esso possa svolgere tutt'al più un ruolo nell'orientare l'interprete¹⁴⁴, ma non può certo intaccare la libertà del Parlamento di esercitare il proprio potere legislativo secondo quanto previsto dalla Costituzione.

Il testo si occupa altresì di riordinare il sistema concessorio del gioco d'azzardo a distanza. Le tipologie di giochi d'azzardo online ammesse sono individuate puntualmente nel primo comma dell'art. 6¹⁴⁵, che lascia però l'elenco aperto, chiudendosi con una clausola che consente la sua integrazione tramite regolamento. Il decreto chiarisce i requisiti e gli obblighi necessari per partecipare alle gare pubbliche di concessione – la cui durata è fissata a 9 anni – e le condizioni del contratto di gioco tra concessionario e giocatore. I requisiti riguardano caratteristiche di moralità e di struttura della società che ambisce a ottenere la concessione¹⁴⁶, mentre gli obblighi si sostanziano in adempimenti di carattere burocratico, economico e finanziario, nonché di azioni da intraprendere a tutela del giocatore, ai sensi dell'art. 15 del testo¹⁴⁷. Sempre l'art. 6, al comma 8, individua le condizioni del contratto tra concessionario e giocatore e, dunque, le caratteristiche del conto di gioco¹⁴⁸.

Dall'analisi di tali condizioni, è singolare notare come, nonostante le normative vigenti in materia¹⁴⁹, non vi siano riferimenti all'uso che la società concessionaria possa fare dei dati dei giocatori che stipulano con essa un contratto di gioco: il rischio è che tali dati possano essere utilizzati per profilazioni volte ad individuare i comportamenti di gioco ovvero per diversificare e aumentare l'offerta di gioco individuale. Manca pertanto una clausola che vincoli la società concessionaria ad utilizzare i dati solo per fini contabili.

Le norme sulla tutela della salute sono contenute nel Titolo III del decreto, che si apre con una dichiarazione di principio in base alla quale obiettivo primario della disciplina è la protezione della salute del giocatore. La formulazione del primo comma dell'art. 14 si presta ad alcune riflessioni. In primo luogo, è singolare notare come l'obiettivo primario di una disci-

¹⁴⁴ M. CARLI, *cit.*, pp. 1033-1034.

¹⁴⁵ Art. 6, c. 1, d. lgs. 24 marzo 2024, n. 41: «a) scommesse, a quota fissa e a totalizzatore, su eventi, anche simulati, sportivi, inclusi quelli relativi alle corse dei cavalli, nonché su altri eventi; b) concorsi pronostici sportivi e ippici; c) giochi di ippica nazionale; d) giochi di abilità, inclusi i giochi di carte in modalità torneo e in modalità diversa dal torneo, nonché giochi di sorte a quota fissa; e) scommesse a quota fissa con interazione diretta tra i giocatori; f) bingo; g) giochi numerici a totalizzatore nazionale; h) giochi numerici a quota fissa; i) lotterie a estrazione istantanea o differita; l) ulteriori giochi svolti in modalità virtuale o digitale, anche attraverso il metaverso, istituiti e disciplinati con regolamento».

¹⁴⁶ I requisiti sono fissati nell'art. 6, c. 5: Forma giuridica; esperienza pregressa; titolo abilitativo; capacità tecnico-infrastrutturale adeguata a quanto richiesto dai bandi dell'ADM; solidità patrimoniale; trasparenza nella comunicazione dei dati sociali; presentazione del piano di investimenti; impegno a contrasto del GAP; impegno a rilasciare garanzie previste in caso di ottenimento della concessione; assenza clausole di esclusione; residenza delle infrastrutture in Stati SEE; possesso di sito internet con dominio di primo livello nazionale; versamento *una tantum* di 7 milioni di Euro.

¹⁴⁷ Il comma 6 stabilisce che la sottoscrizione della domanda di gara implica: dimostrazione persistenza requisiti ex comma 5; ricostituzione immediata del capitale sociale in caso di riduzione; adozione meccanismi di tutela ex art. 15; esclusione dei minori; indicazione sul sito del numero della concessione; collaborazione e trasparenza con ADM; utilizzo di conti correnti dedicati; versamento di un canone annuo.

¹⁴⁸ Sugli aspetti civilistici del contratto di gioco tra concessionario e giocatore si veda, di recente, A. MARCHESE, *I giochi e le scommesse tra attualità normativa e (ri)qualificazione giuridica*, Napoli, ESI, 2023.

¹⁴⁹ Art. 12 Regolamento (UE) 2016/279 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, *relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*.

plina sia dichiarato solamente nell'art. 14, così come appare singolare – si è già detto in precedenza – come alcuno dei principi fondamentali della materia individuati in un atto normativo riguardi ciò che lo stesso atto normativo ritiene essere il suo obiettivo prioritario. C'è poi la questione semantica che torna sotto un profilo inverso a quanto evidenziato sinora: in tutto il decreto, la parola «azzardo» è utilizzata solamente tre volte, e sempre negli artt. 14 e 15 dedicati alla protezione della salute. Ciò che emerge è dunque il tentativo – quantomeno fuorviante – di porre il gioco d'azzardo come deriva patologica del gioco pubblico, invece lecito e addirittura da promuovere. La formulazione, del resto, è chiara, laddove si esplicita la necessità di «prevenire ogni modalità di gioco che possa generare (...) forme di gioco d'azzardo patologico»: il gioco diventa d'azzardo solo quando è patologico, in questa visione.

Si usa peraltro l'espressione *gioco d'azzardo patologico* e non, come vorrebbe la letteratura scientifica, *dipendenza da gioco d'azzardo* e, soprattutto, trattandosi di un atto normativo che intende prendere le mosse dal gioco a distanza, mancano riferimenti specifici alle patologie connesse al gioco *online*, ormai ricomprese da tempo tra gli *Internet Addiction Disorders*¹⁵⁰, con tutto ciò che avrebbe potuto (dovuto?) conseguirne in termini di norme sull'uso della tecnologia come fattore non neutrale nella creazione di dipendenze tra i giocatori a distanza.

Il primo tra gli strumenti elencati a protezione del giocatore è la *Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia*, un organismo il cui compito dovrebbe essere quello di monitorare le attività di gioco (senza “d'azzardo”) e proporre eventuali misure di contrasto al gioco d'azzardo patologico. La Consulta assume i compiti – pur non sostituendolo – dell'Osservatorio creato dalla legge di stabilità 2015¹⁵¹ e dovrà essere istituita con regolamento adottato di concerto con il Ministro della Salute e il Ministro dello Sport e dei Giovani, prevedendo la partecipazione di rappresentanti del Governo, del Parlamento, delle Regioni, degli Enti locali, delle associazioni dei consumatori e dei concessionari. La nuova Consulta prevede dunque la partecipazione dei concessionari, determinando una palese condizione di conflitto di interessi, che era invece scongiurata dal precedente Osservatorio¹⁵², come peraltro in tutti gli organismi analoghi posti a tutela della salute che si occupano di dipendenze, quali tabagismo, alcolismo o farmacodipendenza, anche a livello regionale.

L'art. 15 elenca invece le misure di tutela e protezione del giocatore. Non si fa alcun riferimento al concetto di principi fondamentali, ma si può dedurre che le norme ivi contenute assumano tale ruolo ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost: non è questa la sede per valutarne la bontà o l'efficacia, ma la loro lettura consente di trarre delle conclusioni sul loro impatto e sul margine che lasciano alla legislazione regionale.

¹⁵⁰ C. GRAZIANI, *Giochi e scommesse online: profili pubblicistici*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse...cit.*, pp. 225-226.

¹⁵¹ Vedi *supra*, § 3.2.

¹⁵² Cfr. Decreto interministeriale Ministero della Salute di concerto con il MEF, 30 gennaio 2023, art. 2, c. 5: «Non possono far parte dell'Osservatorio Enti, associazioni o persone fisiche che abbiano avuto rapporti contrattuali, sovvenzioni, sponsorizzazioni, incarichi professionali da Società o imprese esercitanti attività industriale-commerciale in qualsiasi comparto dei giochi pubblici con vincite in denaro»

Una prima lettura offre una visione chiara dell'impostazione che il legislatore ha voluto dare alla protezione dei giocatori: essa ricade esclusivamente sui concessionari. Il concessionario è infatti l'unico destinatario delle norme di cui all'art. 15. Il comma 1, infatti, descrive i criteri che devono rispettare le forme organizzative del concessionario, ed è in quest'ottica che prevede la presenza di misure di autolimitazione da imporre ai giocatori (lett. a), ovvero che lo stesso concessionario deve fissare sulla base di protocolli adottati dall'ADM (lett. b). Sempre il concessionario dovrà introdurre messaggi automatici a tempo sulla durata del gioco (lett. c) e di sensibilizzazione sui rischi del GAP (lett. d), nonché fornire strumenti di autoesclusione dal gioco (lett. e). Altre misure riguardano l'attivazione di «*canali di contatto per la divulgazione del gioco responsabile*» (lett. f), l'attivazione di procedure di monitoraggio dei rischi di ciascuna tipologia di gioco (lett. g) e la «*presenza di strumenti idonei a consentire al concessionario, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali, un maggiore controllo sul grado di partecipazione dei giocatori più esposti al rischio di gioco d'azzardo patologico*» (lett. h). La lettura combinate delle lettere g) e h) comporta dunque la scelta di incentivare la raccolta di dati sui giocatori da parte dei concessionari, presupponendo che essi li useranno per evitare fenomeni di GAP o – più correttamente – DGA, e non per profilare i propri clienti in modo da incrementare le possibilità di fidelizzarli e aumentare il loro livello di spesa.

Il tema della pubblicità torna anche nell'art. 15, e dunque viene trattato nuovamente in relazione diretta alle misure di protezione del giocatore. In particolare, il comma 2 obbliga il concessionario ad investire lo 0,2% dei suoi ricavi netti – comunque non oltre il milione di Euro annuo – in «*campagne informative ovvero su iniziative di comunicazione responsabile su temi stabiliti annualmente da una commissione governativa*¹⁵³». Tale somma, prosegue la disposizione, è compresa «*in generale negli investimenti pubblicitari e promozionali del concessionario*». Stante il divieto di ogni forma di pubblicità e promozione vigente ai sensi del *Decreto Dignità*, e stante la previsione di cui all'art. 24 del nuovo decreto in commento, che rinvia a diverso e futuro decreto legislativo l'abrogazione di norme precedenti contrastanti (art. 24, c.1) e, di più, ribadisce la validità delle norme precedenti fino alla data di entrata in vigore del futuro decreto (art. 24, c. 2), resta da comprendere se nel quadro attuale sia possibile o meno fare investimenti pubblicitari da parte dei concessionari del settore dell'azzardo.

Al di là della discutibile formulazione del testo e del rinvio a futuro atto normativo, sembra potersi ritenere che il divieto assoluto di pubblicità sancito dal *Decreto Dignità* sia parzialmente abrogato, laddove la lettura combinata degli artt. 3 e 15 del nuovo decreto legislativo consente la pubblicizzazione del gioco sicuro e responsabile e fa riferimento all'esistenza di investimenti pubblicitari e promozionali che il concessionario sostiene *in generale* e che quindi può, evidentemente, sostenere.

¹⁵³ Il comma 2 prosegue specificando che «*La commissione governativa, costituita senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, opera presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, è presieduta dal capo del predetto Dipartimento ed è composta da cinque membri in rappresentanza dei Ministri della salute, dell'istruzione e del merito, dell'interno, dell'economia e delle finanze e per lo sport e i giovani*».

Questa lettura è confortata dall'ultimo comma dell'art. 15, già citato in precedenza, ladove si prevede la possibilità per il concessionario di effettuare campagne di promozione, comunicazione e diffusione di messaggi *anche* a fini sociali e *comunque* coerenti con prevenzione e contrasto del gioco patologico. Tale facoltà è data al concessionario *a ulteriore tutela e protezione dei giocatori*: per cui è evidente che siamo di fronte ad una lettura invertita rispetto a quella del *decreto dignità*, per il quale qualsivoglia forma di promozione del gioco d'azzardo era ritenuta pericolosa per la salute dei cittadini. In questo caso, va rilevato, si fa riferimento alla promozione di messaggi *comunque coerenti con l'esigenza di promuovere la prevenzione e il contrasto del gioco patologico*. Stante però l'impostazione di cui si è detto in precedenza, per cui il gioco d'azzardo patologico è posto come deriva del *gioco* (senza complementi), ecco che la pubblicizzazione del *gioco lecito*, del *gioco sicuro* o ancora del *gioco responsabile*, e quindi di tutte le forme di gioco pubblico autorizzato, potrebbe diventare una forma di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo, quello sì patologico.

7. Riflessioni conclusive e profili di incostituzionalità

Il riordino della disciplina del gioco d'azzardo e delle scommesse costituisce senz'altro un'operazione meritoria, che tenta di risolvere i problemi che l'inerzia del legislatore stava ormai da tempo creando nel settore, determinando una situazione difficilmente sostenibile per tutti gli attori economici e sociali coinvolti. Altresì condivisibile è stata la scelta di prendere le mosse dal gioco a distanza, la cui normazione era ancor più lacunosa, frammentata e confusa rispetto alla rete fisica. Se tale intervento sia da ritenersi adeguato, sufficiente ed efficace non è di interesse in questa sede, sebbene sia doveroso registrare l'insoddisfazione da parte delle associazioni che si occupano di contrasto alle dipendenze – sia per le norme contenute nel decreto sia per quelle assenti¹⁵⁴ – non foss'altro perché sono state proprio le associazioni, in questi decenni di gioco d'azzardo liberalizzato, a farsi promotrici pressoché uniche delle politiche pubbliche integralmente o parzialmente perseguite dalle istituzioni.

L'orientamento che hanno mostrato di seguire il Parlamento prima, nella formulazione della legge delega, e il Governo poi, nella definizione del primo dei decreti legislativi in base a quella adottati, sembra voler porre al centro della disciplina gli interessi di una sorta di *homo*

¹⁵⁴ Stando alle memorie presentate in risposta allo schema di decreto legislativo A.G. 116, le richieste principali da parte delle associazioni a tutela della salute dei cittadini possono così riassumersi: gerarchizzazione delle priorità, secondo uno schema ordinale che vede prima salute e coesione Sociale, dunque sicurezza pubblica e solo dopo fiscalità e infine attività d'impresa; classificazione dei giochi d'azzardo secondo un indice di pericolosità, che tenga conto di frequenza di vincita, presenza di quasi vincita, frequenza delle giocate, disponibilità e facilità di accesso, continuità del gioco d'azzardo, giocate multiple e contemporanee, tempo di riscossione delle vincite, libertà di puntata, jackpot cumulativo, presenza di effetti sonori e luminosi; maggiore attenzione alle infiltrazioni criminali nel comparto del gioco d'azzardo legale, con particolare attenzione a tipologie di gioco più soggette ad essere utilizzate per fini di riciclaggio; razionalizzazione e riduzione dell'offerta complessiva di gioco d'azzardo; trarre dalle esperienze positive regionali di contrasto al gioco d'azzardo le linee per elaborare i principi fondamentali della materia; aumentare fondi e misure per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco d'azzardo; consentire ai Comuni l'accesso ai dati sul consumo di gioco d'azzardo (così AVVISO PUBBLICO, *Memoria sulle disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza*).

*ludens*¹⁵⁵, da proteggere e tutelare nell'esercizio di un *diritto al gioco* che lo vede come fruitore di un servizio tra tanti.

Evidentemente, rientra nella piena discrezionalità del legislatore decidere l'impostazione delle politiche da perseguire e adottare gli atti normativi ad esse finalizzati.

Cionondimeno, la lettura del d. lgs. 41 del 2024 stimola alcune considerazioni.

La salute non è solo un diritto soggettivo nel nostro ordinamento ma, stando alla lettera dell'art. 32 Cost., è altresì un interesse della collettività: un bene dunque dalla dimensione *superindividuale*¹⁵⁶, che come tale trova protezione nella Costituzione. Si tratta peraltro dell'unico diritto cui la nostra Costituzione associa espressamente l'aggettivo *fondamentale*, ed è riconosciuto come *valore primario* dalla Corte costituzionale¹⁵⁷, senza che ciò, come è noto, gli conferisca alcuna forma di rigida superiorità gerarchica nei confronti degli altri interessi costituzionalmente garantiti¹⁵⁸.

In una materia come quella in commento, che investe diversi diritti individuali e altrettanti interessi collettivi, il bilanciamento da parte del legislatore è operazione complessa quanto necessaria: si tratta di tutelare salute, nella sua forma individuale e collettiva, il risparmio, l'iniziativa economica, l'ordine pubblico e la sicurezza, ma anche altri interessi quali il regolare afflusso delle entrate erariali.

Il metodo e la risultante di questo bilanciamento sono il prodotto della scelta politica, in questo caso, del Governo che, come tale, è rimessa alla sua piena discrezionalità¹⁵⁹.

Il legislatore non è chiamato a porre il diritto alla salute al di sopra degli altri diritti costituzionali, ma deve comunque garantire, in ragione del carattere *primario* di tale valore *fondamentale*, che esso non sia sacrificato ad altro interesse, ancorché costituzionalmente tutelato¹⁶⁰.

Ciò che dunque va capito non è tanto se il decreto offra un livello di tutela soddisfacente, sia in base alle evidenze scientifiche dell'impatto del gioco d'azzardo sia in base ai dati e ai rapporti presentati nel corso degli anni, quanto piuttosto se esso presenti delle forme irragionevoli di compressione del diritto alla salute.

Qualche perplessità in questo senso potrebbe aversi sul tema della pubblicità: la pubblicità del *gioco sicuro* viene introdotta come principio fondamentale della materia, in un contesto – elemento non trascurabile – in cui vige un divieto di pubblicità assoluto di ogni forma

¹⁵⁵ Espressione utilizzata da L. TRUCCO, *Quale rilievo costituzionale del "gioco"?*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse... cit.*, p. 403, che fa propria quella di J. HUIZINGA, *Homo ludens*, Haarlem 1938.

¹⁵⁶ A. MORRONE, F. MINNI, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, p. 1.

¹⁵⁷ A partire da Corte cost., sent. 88 del 1979, ma si vedano altresì, per l'evoluzione, Corte cost., sentt. n. 184 del 1986; n. 559 del 1987; n. 992 del 1988; n. 307 del 1990; n. 455 del 1990; n. 365 del 1993; n. 282 del 2002; n. 338 del 2003.

¹⁵⁸ Corte cost., sent. n. 85 del 2013.

¹⁵⁹ Si veda, di recente, la posizione richiamata da M. PERINI, *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, in *Consulta Online*, II, 2024, p. 624, secondo cui «nonostante i profondi mutamenti subiti dalla nostra Costituzione economica nel processo di integrazione europea, l'art. 41, comma 2, Cost., subordina l'iniziativa economica all'"utilità sociale" e alla "alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Almeno in questo specifico caso – ma ritengo che se ne potrebbe richiamare anche altri – la Costituzione stabilisce una chiara gerarchia, fissando la prevalenza di alcuni valori su altri».

¹⁶⁰ Corte cost., sent. n. 85 del 2013, cons. in diritto n. 9.

di promozione del gioco d'azzardo. L'elemento singolare è che tale forma di pubblicità viene adottata dal legislatore come misura di prevenzione del gioco d'azzardo patologico: la stessa *ratio* che guidava – e guida tuttora – il divieto assoluto di pubblicità. Anche in questo caso, potremmo sostenere che ci troviamo di fronte al legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore, che inverte il proprio orientamento e inizia a ritenere utile al fine del perseguimento dei propri obiettivi l'introduzione di alcune forme specifiche e controllate di pubblicità¹⁶¹. Se è però vero che “*per comprendere la rispondenza di una legge a un principio o a più principi costituzionali occorre introdurre un ulteriore fattore: occorre l'apertura della ragione sui dati della realtà*”¹⁶², il legislatore dovrebbe prendere atto dell'evidenza scientifica e dei dati per i quali il divieto assoluto di pubblicità è stata la misura di contrasto più efficace contro la dipendenza da gioco d'azzardo. Dati che *non può tralasciarsi di considerare* in un bilanciamento basato sulla ragionevolezza¹⁶³.

Va anche sottolineato che il decreto non abolisce il divieto di pubblicità né contiene previsioni che comportino – se non indirettamente – la reintroduzione della possibilità di promuovere il gioco d'azzardo: esso prevede – e anzi ritiene strategico proprio in vista del contrasto al GAP – la necessità (non la possibilità, né l'opportunità) che i concessionari investano una quota dei propri ricavi per promuovere il *gioco responsabile*. Il tema è capire cosa succederà a tutte quelle legislazioni regionali che, sia prima sia dopo il *decreto dignità*, stabiliscono il divieto di pubblicità su tutto il territorio regionale, come misura di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

Ciò che potrebbe accadere dunque è che le disposizioni di cui all'art. 3, 14 e 15 del d. lgs. n. 41 del 2024 si porrebbero come ostacolo ad interventi di maggior tutela della salute da parte delle Regioni, dove non potrebbe oltremodo persistere il divieto assoluto. E, paradossalmente, potrebbe accadere in una situazione di crescita del fenomeno del gioco d'azzardo (e corrispettivamente delle dipendenze)¹⁶⁴.

¹⁶¹ Il Ministro dello Sport Abodi ha parlato dell'esistenza di un *diritto alla scommessa* in risposta ad un'interrogazione parlamentare (vedi Resoconto VII Commissione Cultura Camera dei deputati, 29 marzo 2023, pp. 79-80).

¹⁶² Così M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Torino, Einaudi, 2016, p. 463 e ss.

¹⁶³ Così Corte cost., sent. n. 180 del 1994, sull'introduzione dell'obbligo di utilizzo del casco sui motocicli: «*In proposito non può tralasciarsi di considerare i dati delle rilevazioni statistiche condotte nel nostro Paese ed all'estero, indicati anche nella documentazione versata in atti dalla Avvocatura generale dello Stato, dai quali risulta il notevole abbassamento della mortalità e delle morbosità invalidanti verificatosi dopo l'adozione dell'obbligo del casco per i guidatori di motoveicoli*».

¹⁶⁴ Già M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 533, parla di fenomeni “*tatamente giuridici*” che “*non sono presi in esame per controllare la loro conformità o difformità rispetto alla norma sibbene per comprendere lo stesso significato della medesima, per cogliere la vita concreta del diritto, che non sono considerati come oggetto della previsione legislativa sibbene come elemento che la qualifica, la chiarisce*”. In Corte cost., sent. n. 85 del 2013, sul caso ILVA, la Corte nel suo bilanciamento sostiene che «*Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni*»: nel caso di specie, la legge 231 del 2012 prevedeva però un riesame (dell'autorizzazione a riaprire) in caso di inefficacia delle misure previste.

Vi è poi un secondo argomento di riflessione, cui si è fatto cenno più volte ma sul quale vale la pena concentrarsi: l'ambiguità semantica. L'eliminazione del complemento «d'azzardo» dal testo non è una scelta neutra e non è scevra di conseguenze.

Il gioco d'azzardo si basa su due elementi che lo definiscono: l'alea e una vincita in denaro. Siamo pertanto in presenza di «giochi d'azzardo» quando consideriamo giochi in cui si investe una somma di denaro nella speranza di ottenerne una più elevata, sulla base di un elemento dipendente prevalentemente dal caso. Vi sono poi fattispecie specifiche di giochi in denaro e con componenti aleatori che non rientrano specificamente nella categoria dell'azzardo, come ad esempio i c.d. *giochi di abilità*, ossia i giochi nei quali la componente di abilità del giocatore è superiore all'alea, ma per essi viene infatti utilizzata sempre la terminologia specifica (lo fa anche il d. lgs. 41/2024) e sono tradizionalmente ricompresi nel macrogruppo dei giochi d'azzardo.

Il «gioco» è invece altra cosa. Non ci si riferisce solamente all'accezione generale che ha nella lingua italiana, dove la parola è utilizzabile ad esempio per indicare gli sport, ma anche al significato che essa può assumere in relazione a forme di intrattenimento molto vicine all'azzardo, ma che non importano la presenza di una posta in denaro: le *carte* sono un *gioco*, peraltro molto radicato nella tradizione del nostro Paese, ma un *gioco* che può essere d'azzardo o meno, a seconda della presenza della posta; si può *giocare* ad una *slot-machine* gratis sul web che mette in palio premi irrisori e non richiede quota di iscrizione, ma sempre *online* si può giocare con *slot-machine* a pagamento che rientrano invece a pieno titolo nelle forme di azzardo¹⁶⁵.

Potrebbe obiettarsi – in linea teorica – che l'atto legislativo si apre con delle definizioni (art. 2) che i cittadini possono leggere per rendersi edotti del significato delle parole usate. Al di là del fatto che anche questo argomento non sarebbe del tutto convincente, le stesse definizioni ex art. 2 del decreto non contribuiscono a fare chiarezza su «che» corrisponda a «cosa». Non c'è una definizione di «gioco pubblico»; manca, come detto, una definizione di «gioco sicuro». Ma, anche laddove troviamo delle definizioni, sembrano mancare elementi determinanti. Ad esempio, l'art. 2, c. 1, lett. e) definisce il «gioco pubblico a distanza» ovvero «gioco pubblico online», come «le tipologie di gioco, anche di abilità, con vincita in denaro disciplinate con regolamento, per la cui partecipazione è richiesto il pagamento di una posta costituita da una somma di denaro, alla cui raccolta il concessionario è legittimato sulla base della propria

¹⁶⁵ L'enciclopedia Treccani presenta voci diverse per «gioco» e «gioco d'azzardo». Il *gioco* è «Esercizio singolo o collettivo a cui si dedicano bambini o adulti, per passatempo, svago, ricreazione, o con lo scopo di sviluppare l'ingegno o le forze fisiche. Anche, pratica consistente in una competizione fra due o più persone, regolata da norme convenzionali, e il cui esito, legato spesso a una vincita in denaro (posta del gioco), dipende in maggiore o minore misura dall'abilità dei contendenti e dalla fortuna». Anche volendo applicare la seconda definizione, i giochi cui si riferisce il d. lgs. n. 41 del 2024 non sono «competizioni fra due o più persone». La voce enciclopedica specifica anzi che «Una possibile classificazione dei g. è quella che li suddivide in g. d'azzardo, di competizione, di simulacro o di ruolo, di vertigine o provocazione», rendendo evidente come l'azzardo sia un sottoinsieme della macrocategoria «gioco». Il «gioco d'azzardo» è invece trattato con voce autonoma, che lo definisce come «Attività ludica in cui ricorre il fine di lucro e nella quale la vincita o la perdita è in prevalenza aleatoria, avendovi l'abilità un'importanza trascurabile». Tale definizione ricalca esattamente le fattispecie e le attività disciplinate nel d.lgs. 41 del 2024. Per completezza, la voce prosegue chiarendo che queste attività «possono dar luogo a una condizione patologica di dipendenza consistente nell'incapacità cronica di resistere all'impulso al gioco, con conseguenze anche gravemente negative sull'individuo stesso, la sua famiglia e le sue attività professionali».

concessione e che lo stesso può raccogliere esclusivamente con le modalità a distanza individuate e definite nel contratto accessivo alla concessione».

La lettura fornisce subito un'evidenza: manca l'alea. L'elemento aleatorio è completamente omesso. Stando a questa definizione, ciò che fa ricomprendere un *gioco* nell'ambito dell'oggetto normato dal decreto sono il denaro e la presenza di un concessionario che lo esercita. Come già accennato, questo nuovo contesto permette la formulazione di espressioni nuove, quali *gioco sicuro* o *gioco responsabile*, che rischiano però di afferire a concetti inesistenti, dato che il *gioco d'azzardo sicuro* non può sussistere, per definizione. Vi è una distinzione semantica chiara tra *gioco* e *gioco d'azzardo*: addirittura in lingua inglese – spesso taciata di avere un vocabolario meno ricco rispetto alle lingue neolatine, e in particolare alla lingua italiana – vi sono due lemmi differenti per indicare il *gaming* e il *gambling*; e la stessa distinzione si opera a valere per il comparto *online*, dove il *gaming* si riferisce ai videogiochi e il *gambling* ai giochi di sorte con vincite in denaro.

Non vi è, in questa sede, alcuna intenzione di soffermarsi su quali siano state le ragioni che hanno mosso il legislatore a operare siffatta scelta, ma non si possono non considerare le sue ricadute sociali. In primo luogo, vi è uno sdoganamento del gioco d'azzardo, che viene assimilato a una qualsiasi forma di *gioco*.

Di maggiore interesse sono invece le conseguenze in termini di certezza del diritto.

Seppur cautamente¹⁶⁶, la giurisprudenza costituzionale ha fornito diverse indicazioni circa la chiarezza e l'intelligibilità delle disposizioni di un atto normativo. Si tratta di un argomento molto dibattuto in dottrina¹⁶⁷, perché in gioco c'è il rapporto tra giudice costituzionale e legislatore, e individuare i confini tra corretta formulazione di una legge e discrezionalità del legislatore è operazione da farsi caso per caso, sulla base del contesto.

¹⁶⁶ Il tema della competenza della Corte nel giudizio della qualità della legislazione è assai controverso. Lo ricostruisce in modo esaustivo L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, dove, in particolare a partire da p. 199, dà conto sia dell'evoluzione giurisprudenziale, sia del dibattito in dottrina, divisa tra posizioni che escludono il coinvolgimento della Corte, che lo accolgono con favore, pur ponendovi condizioni precise.

¹⁶⁷ L. DI MAJO, *op. ult. cit.*, p. 199, riporta le posizioni scettiche espresse da A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta e G. Sorrenti (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Atti dell'incontro svoltosi a Messina, il 14 dicembre 2006*, Torino, Giappichelli, 2007; R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, I, 2008, p. 1423 e ss.; F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.*, 1986.

La recente sentenza n. 110 del 2023¹⁶⁸, che si pone come ultima tappa¹⁶⁹ – finora – di un percorso lento ma progressivo fatto dalla Consulta¹⁷⁰, può fornire elementi utili alla riflessione. La Corte, trovandosi di fronte ad una legge regionale che «*abbonda di termini imprecisi*¹⁷¹», ha dichiarato la sua incostituzionalità in ragione della mancanza dei «*requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa*», e pertanto in contrasto con l'art. 3 Cost.; già in passato essa aveva altresì sanzionato l'ambiguità semantica di norme tale da renderne incerta l'interpretazione¹⁷².

La lettura complessiva della giurisprudenza in materia può così sintetizzarsi: una norma è «*irrimediabilmente oscura*» quando la sua formulazione la rende non intellegibile al punto tale da non potersene comprendere i precetti e da non poter essere interpretata in modo ragionevolmente certo. In questa condizione, essa è incostituzionale in quanto non risponde al principio della certezza del diritto, determinando una violazione dell'art. 3 Cost.¹⁷³

¹⁶⁸ Si vedano, in proposito, i commenti di A. ARABIA, *La legge oscura. Come e perché è incostituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024, pp. 152-166; A. BONOMI, *La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*, in *Consulta Online*, I, 2024, pp. 166-205; L. DI MAJO, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, in *Consulta Online*, II, 2023, pp. 715-725; C. DI MARTINO, *Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni*, in *Consulta Online*, III, 2023, pp. 960-990; N. FARRACUTI, *Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto*, in *Consulta Online*, I, 2024, pp. 91-110; M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure»*. *Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023*, in *Consulta Online*, II, 2023, pp. 726-736; S. SCAGLIARINI, *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta Online*, III, 2023, pp. 832-842.

¹⁶⁹ A. BONOMI, cit., p. 171, riporta come la sent. 110 del 2023 sia stata poi confermata da Corte cost., sent. n. 147 del 2023, dove può leggersi «*questa Corte non può esimersi dal rilevare come il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi [...] renda la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico, con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (sentenza n. 110 del 2023)*».

¹⁷⁰ La Corte interviene per la prima volta con sentenza n. 96 del 1981 a stabilire l'incostituzionalità di una norma per mancanza «*della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati*»; nella sent. n. 292 del 1984 stabilisce che un testo di legge incomprensibile è incostituzionale; con la 195 del 1992 sanziona l'errore materiale di un testo normativo (rinvio sbagliato) perché impedisce al cittadino la corretta percezione del precetto; la sent. n. 34 del 1995 sanziona l'indeterminatezza di alcuni termini precettivi della norma (in particolare il verso «adoperarsi per»), concetto poi ribadito con sent. n. 25 del 2019 (stavolta a proposito dell'espressione «vivere onestamente»); con sent. n. 70 del 2013 essa sanzionava invece il differimento di un termine abrogativo già decorso che comportava la reviviscenza di una norma abrogata; infine la sent. n. 107 del 2017 sanziona l'ambiguità semantica. Su tutti questi precedenti, vedi S. Scagliarini, cit., pp. 833-834.

¹⁷¹ Nel caso di specie, si sanzionava l'utilizzo generico del termine «piani», contestando come non si comprendesse a quale tipo di piani si facesse riferimento (urbanistici territoriali? Paesaggistici?), di nozioni non definite quali «opere già realizzate» e «opere da realizzare», nonché il ricorso al termine «tematismo», la cui origine ricade nel gergo musicale (così S. SCAGLIARINI, cit., p. 833), il cui significato può evincersi solo alla luce di una precedente legge regionale marchigiana, peraltro non citata; la Consulta sanzionava altresì l'utilizzo dell'acronimo «V.A.», che riporta ad un concetto – quello di *valutazione ambientale* – che resta senza contenuto se non integrato con *valutazione di impatto ambientale (VIA)* o *valutazione ambientale strategica (VAS)*, creando peraltro confusione su quale delle due sia richiamata di volta in volta.

¹⁷² Corte cost., sent. n. 107 del 2017, su cui vedi M. PICCHI, *Ambiguità semantica e distonia interpretativa quali conseguenze dei modi di formulazione di una disposizione: una nuova ammonizione per la Regione Campania (Alcune riflessioni sulla sent. n. 107 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 settembre 2017 pp. 1-5; Corte cost., sent. n. 70 del 2013, su cui sempre M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (Osservazioni a margine della sentenza n.70/2013)*, in *federalismi.it*, n. 21, 2013, pp. 1-12.

¹⁷³ Corte cost., sent. n. 110 del 2023, considerando in diritto 4.3.3.: «*deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.*».

Ciò non vuol dire che qualunque ambiguità vada incontro all'intervento sanzionatorio della Corte: essa deve essere tale da rendere impossibile la comprensione certa della norma.

L'utilizzo dell'espressione *gioco* o *giochi* o ancora *gioco pubblico* in luogo della formula *gioco d'azzardo* costituisce senz'altro un'ambiguità semantica, per le ragioni sovra esposte. Non importa, ai fini della sua valutazione di legittimità, se tale ambiguità sia – per usare le categorie proposte da Carnevale¹⁷⁴ – provocata, decisa o tattica¹⁷⁵: non è l'intenzione del legislatore a rilevare, quanto l'effetto.

Sarebbe senz'altro arduo sostenere che l'utilizzo della generica parola *giochi* sia tale da determinare, nel concreto, l'emersione di una norma *irrimediabilmente oscura*: un'interpretazione esclusivamente letterale potrebbe determinare, effettivamente, un contrasto con il significato che le parole hanno nella lingua italiana e – soprattutto – nell'uso comune, ma è evidente come l'espressione in parola sia da riferirsi al gioco d'azzardo, da una parte perché associata alle scommesse sportive, dall'altra perché il testo contiene altresì un'elencazione dettagliata dei giochi d'azzardo pubblici normati, tutti caratterizzati dall'elemento aleatorio e dalla posta in denaro.

Peraltro, va tenuto conto che il legislatore, oltre a dover «*formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intellegibilità dei termini impiegati*», ha altresì «*l'onere di formulare ipotesi che esprimano fattispecie corrispondenti alla realtà*». La Corte, già dalla sentenza n. 96 del 1981, ha definito addirittura «*assurda*» la formulazione di norme «*che, sebbene concettualmente intellegibili, esprimano situazioni e comportamenti irreali*».¹⁷⁶ Questa tendenza è stata ribadita – sebbene tramite un intervento extra-giuridico¹⁷⁷ – affermando che «*formule legislative che valgono a dissimulare la portata normativa*» sono da considerarsi una violazione del principio della certezza del diritto, in adesione ad una linea giurisprudenziale propria di altre Corti¹⁷⁸.

Non v'è dubbio che sarebbe stato senz'altro opportuno l'utilizzo dell'espressione corretta *gioco d'azzardo*: si tratta però di una scelta discrezionale volontaria operata dal legislatore, che determina una ambiguità – forse *tattica*, forse *provocata*, forse *decisa* – tale per cui il termine utilizzato non corrisponde pienamente alla fattispecie che si intende normare.

La Corte finora non si è spinta così in là nella valutazione della tecnica legislativa e dei contenuti di una legge e, val la pena ripeterlo, parte della dottrina ritiene che essa abbia fatto fin troppo in questo senso. La tendenza però – come si è avuto modo di evidenziare – porta ad ipotizzare un allargamento progressivo delle competenze della Consulta in tal senso. Il caso in questione potrebbe essere un'occasione per estendere il sindacato costituzionale sulla certezza del diritto anche a quelle norme *ambigue*, non *irrimediabilmente oscure*, ma il cui

¹⁷⁴ P. CARNEVALE, *Diritto, normazione e ambiguità*, in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, Camera dei deputati, 2012, p. 37.

¹⁷⁵ I concetti sono ripresi ed interpretati da L. DI MAJO, *La qualità della legislazione... cit.*, pp. 64-65.

¹⁷⁶ Corsivi di questo periodo tutti da Corte cost., sent. n. 96 del 1981.

¹⁷⁷ Lo ricorda giustamente M. MILANESI, *cit.*, p. 733.

¹⁷⁸ Così G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003*, §1.9, p. 34, testo della relazione svolta dal Presidente della Corte costituzionale al Palazzo della Consulta, in occasione della conferenza stampa del 2 aprile 2004, disponibile sul sito istituzionale della Corte.

errore di fatto nella scelta semantica porta ad una *dissimulazione della portata normativa* tale forse non da comprometterne l'intelligibilità ma sicuramente da distorcerne il significato.