

This is the peer reviewed version of the following article:

"Al gioco si conosce il galantuomo". Per una critica della regolazione attuale in tema di gioco d'azzardo / Scagliarini, S., Minciotti, P.. - In: POLITICA DEL DIRITTO. - ISSN 0032-3063. - 56:1(2025), pp. 69-100. [10.1437/117589]

Terms of use:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

30/10/2026 12:33

AL GIOCO SI CONOSCE IL GALANTUOMO.

PER UNA CRITICA DELLA REGOLAZIONE ATTUALE IN TEMA DI GIOCO D'AZZARDO

di Pietro Minciotti e Simone Scagliarini*

Play Reveals the Gentleman. A Critique of the Current Regulation of Gambling

The almost total prohibition of gambling activities has been reversed in recent decades to a regime of free access to the gambling market. This paper focuses first on the impact of such a drastic regulatory change on the opportunities for organised crime to enter and control the market. Secondly, the essay focuses on the taxation of gambling in order to show that the main interest pursued with liberalisation is taxation rather than the protection of public health. Finally, the paper concludes with a more general reflection on the interactions between gambling legislation and constitutional interests, the former being radically incompatible with the principles affirmed by several articles of the Italian Constitution, such as the article 4 or article 41: a reduction in gambling activities is therefore not only opportune to reduce addiction and the criminal presence in the market, but even constitutionally necessary.

Keywords: gambling, addiction, taxation, organized crime, public health

1. La regolazione del gioco d'azzardo, ovvero del legislatore (poco) galantuomo

La politica legislativa in tema di gioco con vincita in denaro ha subito, negli ultimi decenni, un deciso e vistoso cambiamento, nel senso di una evoluzione dalla generale proibizione dei giochi con finalità lucrativa, in cui l'alea riveste un ruolo esclusivo o comunque preponderante¹, ad una progressiva e sempre più ampia liberalizzazione, se non proprio promozione, di attività ludiche che comportano vincite (e, soprattutto, perdite) in denaro.

In principio, in effetti, era il divieto: alla fattispecie di cui agli artt. 718 ss. cod. pen., che prevedono e puniscono il gioco d'azzardo propriamente detto, faceva seguito il dettato dell'art. 110 del TULPS², che aggiungeva la facoltà per l'Autorità di P.S. di vietare, nel pubblico interesse, ulteriori giochi ed escludeva, in ogni caso, la concessione di «licenze per l'uso, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi o di congegni automatici da giuoco o da trattenimento di qualsiasi specie»³. A tali disposizioni, peraltro,

* Il presente scritto è frutto di una riflessione comune agli Autori. Tuttavia, Pietro Minciotti ha materialmente redatto i paragrafi 2 e 3 e relativi sottoparagrafi, Simone Scagliarini i paragrafi 1 e 4. La ricerca è stata elaborata nell'ambito del progetto PRIN «Regulatory tools for the prevention and fight against gambling in the digital age», codice progetto: 202278PA4P (CUP E53D23022110006), Decreto di finanziamento del MUR n. 1436 del 13/09/2023, finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del Programma NextGeneration EU all'interno del Piano "PNRR - Missione 4 "Istruzione e Ricerca" - Componente C2 Investimento 1.1 "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)" del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

¹ Secondo la definizione di gioco d'azzardo fornita dall'art. 721 cod. pen.

² Ovvero il R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

³ Si osservi, peraltro, che la portata di quest'ultima norma è stata solo marginalmente temperata dalla dichiarazione di illegittimità parziale contenuta nella sentenza n. 125/1963 della Consulta, su cui avremo modo di ritornare in sede conclusiva, che ha ritenuto illegittimo il divieto allorché riferito ad apparecchi o congegni automatici di puro trattenimento.

faceva da sponda, dal lato privatistico, la previsione, dell'art. 1933 cod. civ., nello stabilire che «non compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa, anche se si tratta di giuoco o di scommessa non proibiti».

Da queste severe previsioni, ben espressive del disvalore che il legislatore di quel periodo – ma in realtà anche dei primi decenni di epoca repubblicana – attribuiva alle attività in questione, si è passati ad una progressiva «liceità condizionata»⁴. Nel corso del tempo, infatti, sono state introdotte diverse previsioni di fattispecie lecite di gioco, organizzate direttamente dallo Stato⁵, come il lotto, e lo stesso art. 110 del TULPS, poc'anzi richiamato, veniva modificato, nel corso degli anni '80, per consentire, in alcune circostanze ed entro certi limiti, il gioco con apparecchi automatici ed elettronici⁶.

La vera e propria cesura si è manifestata tuttavia con l'indirizzo di politica legislativa che si è affermato a partire dagli anni '90 del secolo scorso⁷ e via via consolidato fino ai giorni nostri. La nuova tendenza si è manifestata con la privatizzazione dell'offerta ludica, affidata a soggetti privati in regime di concessione, e soprattutto con la liberalizzazione del settore, che ha finito per essere trattato alla stessa stregua di qualunque altra attività imprenditoriale⁸. In questa direzione, il regolatore si è spinto fino a *promuovere* il gioco, mediante il continuo ampliamento dell'offerta, sia in termini di diversificazione di prodotti disponibili sul mercato che di aumento delle occasioni di praticarli⁹, giungendo persino a moltiplicare le estrazioni del lotto al fine di reclutare risorse con cui fronteggiare calamità naturali¹⁰ o a fare ricorso ad una lotteria, quella degli scontrini, per favorire l'emersione del sommerso in ambito fiscale¹¹. Riferendoci ancora una volta all'art. 110 TULPS, che ben si presta a fungere da *benchmark* per misurare questa evoluzione, appare assai significativo osservare come esso abbia subito ben 33 novelle (sulle 36 complessive che si contano nella sua quasi secolare vigenza) nel periodo successivo al 1995, peraltro tutte nella direzione di ampliare le eccezioni al divieto di gioco. In termini economici, questo percorso ha condotto ad una crescita esponenziale della raccolta, che è giunta ai 136 miliardi di euro nel 2022 (ultimo dato ufficiale disponibile¹²), cifra che porta l'Italia ad essere il quarto Paese al mondo dopo USA, Cina e Giappone per spesa nel gioco¹³.

Tutto ciò ha determinato un'ampia diffusione territoriale del gioco, con il conseguente dilagare, secondo un *trend* in preoccupante crescita nel nuovo millennio, di quella *addiction* comportamentale che

⁴ Per usare l'espressione di A. Madeo, *Diritto penale e rischio consentito nel gioco d'azzardo*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova, 2021, pp. 332-334.

⁵ Risale infatti al 1948 la prima deroga introdotta con il d. lgs. n. 496, il cui art. 1 stabiliva che «l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato».

⁶ Così è stato, per esempio, con la l. 11 dicembre 1984, n. 848, il cui art. 25 escludeva l'applicabilità di questa norma (così come di quelle penalistiche sul gioco) a bordo delle navi da crociera fuori dal Mediterraneo.

⁷ In modo *bipartisan*, ma senza essere preceduto o accompagnato da un dibattito pubblico o da studi e indagini preparatorie, secondo quanto sottolinea G. Sirianni, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione nella crisi dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, pp. 805 ss.

⁸ Come giustamente evidenzia M. Perini, *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, in *Consulta OnLine*, 2024, p. 600.

⁹ Per una rassegna storica di questa fase rinviamo a G. Sirianni, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione nella crisi dello Stato sociale*, cit., spec. pp. 824 ss.

¹⁰ Come è avvenuto per il terremoto in Abruzzo del 2009 (art. 12 del d. l. 28 aprile 2009, n. 39), ma anche, più di recente per l'alluvione in Romagna (art. 21, comma 4, del d. l. 1° giugno 2023, n. 61).

¹¹ Il riferimento è alle previsioni introdotte con l'art. 1, commi 540 ss., della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

¹² Cfr. *Libro blu 2022* dell'Agenzia per le Dogane e i Monopoli, reperibile alla pagina <https://www.adm.gov.it/portale/libro-blu-organizzazione-statistiche-e-attivita-anno-2022>, 2023, p. 152. Per il 2024, è stata stimata (v. *Azzardo: il Governo prepara una riforma sulla pelle di poveri e ludopatici*, pubblicato su *Vita* del 25 gennaio 2025) la cifra record di 160 miliardi.

¹³ Il dato è tratto da N. Matteucci, *Il boom italiano del gioco d'azzardo: mercato, istituzioni e politiche*, in *St. merc.*, 2022, p. 327.

va sotto il nome di gioco d'azzardo patologico (GAP)¹⁴. Fenomeno, quest'ultimo, che ha visto le autonomie territoriali pagare, anche letteralmente, le conseguenze delle politiche legislative nazionali, stanti i risvolti in ambito sanitario e socio-assistenziale che il sovraindebitamento, la povertà e l'emarginazione conseguenti allo sviluppo di questa dipendenza generano. Da qui gli interventi volti a fronteggiare queste «esternalità negative» vuoi, a livello comunale, attraverso regolamenti e ordinanze sindacali, vuoi, a livello regionale, con l'adozione di leggi per la prevenzione del GAP, con misure, nel loro complesso, finalizzate alla riduzione dell'offerta di gioco sul territorio o perlomeno al suo confinamento. Questa reazione, che denuncia una vera e propria contrapposizione di indirizzi politici¹⁵, ha generato un enorme contenzioso amministrativo¹⁶ e costituzionale¹⁷, all'esito del quale le azioni delle autonomie territoriali sono comunque uscite sostanzialmente indenni¹⁸.

D'altra parte, con il d.l. n. 158 del 2012 (cd. «decreto Balduzzi») ed ancor più con il d. l. n. 87/2018 (cd. «decreto Dignità»), anche lo Stato ha cominciato ad occuparsi del problema, adottando provvedimenti volti ad arginare il dilagare dell'azzardo patologico. Così, è stata dapprima limitata e poi vietata la pubblicità, è stato creato un Fondo per la prevenzione e la cura del GAP¹⁹, patologia che è stata pure inserita nei LEA, così come sono state inasprite le misure volte a precludere il gioco ai minori: azioni, tutte, di certo utili, ma, oltre che non risolutive, comunque inevitabilmente segnate da quel «peccato originale» rappresentato dal porsi in parallelo (sebbene in modo contraddittorio) con una perdurante tendenza ad allargare l'offerta di gioco.

Da questa impostazione di fondo non si sottrae, da ultimo, nemmeno il processo di riordino della materia dei giochi pubblici attualmente in corso, sulla base delle previsioni dell'art. 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (la cd. «delega fiscale»), che per ora ha visto una parziale attuazione, attraverso l'adozione del d. lgs. n. 41/2024, con riferimento ai giochi *on line*. Proprio questi ultimi, tra l'altro, a partire dal 2020, a seguito della forzata chiusura dei locali per il gioco fisico, hanno visto una impennata che ha portato al superamento, che non è difficile immaginare come irreversibile, della raccolta sul web rispetto a quella

¹⁴ Nella letteratura scientifica, il disturbo da gioco d'azzardo è descritto come un comportamento problematico persistente o ricorrente che porta a disagio o compromissione clinicamente significativi cfr. American Psychiatric Association, *Diagnostic Statistical Manual of Mental Disorders*, 5° ed., Arlington, 2013.

¹⁵ In questi termini, V. Sciarabba, *Lo sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco e le sue regolazioni nella prospettiva costituzionale: profili di attualità*, in S. Scagliarini (a cura di), *Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, Modena, 2024, pp. 82 ss.

¹⁶ Per una ricostruzione della giurisprudenza amministrativa v., tra i tanti, M. Timo, *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, 2019, pp. 609 ss.; e G. Cassano, *Imprenditoria nel settore dei giochi e della raccolta di scommesse tra garanzie costituzionali e limiti operativi posti dalla pubblica amministrazione*, in *Dir. ind.*, 2020, pp. 267 ss.

¹⁷ Sulle singole sentenze della Consulta si vedano almeno 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 ss.; 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.*, 2017, pp. 1185 ss.; M. Cosulich, *"Fatti più in là/così vicino mi fai turbare". 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. 6 ss.; nonché, volendo, S. Scagliarini, *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 1084 ss.

¹⁸ Le linee generali di questo percorso articolato e complesso, che sarebbe ultroneo approfondire in questa sede, sono ricostruite da G. Marotta, *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti supreme e salute*, 2019, pp. 163 ss.; V. Sciarabba, *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 *Consulta On-line, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020; e, volendo, S. Scagliarini, *Stato, Regioni ed enti locali di fronte al gioco d'azzardo patologico. Un aggiornamento in tempo di pandemia*, in S. VANTIN (a cura di), *I pericoli del gioco d'azzardo nell'era digitale*, Torino, 2021, pp. 3 ss.

¹⁹ Il Fondo in questione, con una dotazione di 50 milioni, è stato introdotto dall'art. 1, comma 946, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) e recentemente soppresso dai commi 367 ss. dell'art. 1 della legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025), che hanno fatto confluire gli interventi in materia nel contesto di un più ampio (ma meno sostanzioso) Fondo unico per le dipendenze: per maggiori dettagli in merito si veda, volendo, P. Minciotti, S. Scagliarini, *Il frettoloso addio al contrasto all'azzardo patologico*, in *lavoce.info*, 24 gennaio 2025.

della rete fisica²⁰. Sennonché, questa forma di gioco si presenta come quella più pericolosa, secondo i dati forniti da uno studio dell'Istituto Superiore di Sanità²¹, giacché è assai più facile per il giocatore proseguire senza sosta, perdendo la consapevolezza non solo del tempo che trascorre, ma anche del denaro che viene trasferito (in assenza, peraltro, di quella dimensione fisica che potrebbe almeno richiamare in qualche misura alla realtà)²². Ciò nonostante, tanto la legge n. 111/2023 quanto – e soprattutto – il d. lgs. n. 41/2024, pur nella formale affermazione della prioritaria tutela della salute del giocatore, nella pratica condividono con tutta la legislazione statale quella ambiguità di fondo, di cui abbiamo parlato sinora, consistente nella introduzione di misure per il contenimento della dipendenza nello stesso momento in cui si attribuisce piena legittimazione all'attività che ne è la causa, incentivandone, per di più, la diffusione²³.

Ora, vi sono due ordini di ragioni che vengono normalmente addotte per giustificare questa politica legislativa dagli esiti ambigui e contraddittori.

La prima motivazione, che viene ripetuta nel dibattito a livello statale con pervicace insistenza da ormai un trentennio, è rappresentata dall'idea che, attraverso l'ampliamento dell'offerta del gioco lecito, si possa sottrarre questo *business* alla criminalità organizzata: un aumento di disponibilità di attività permesse sottrarrebbe clienti, in un'ottica concorrenziale, al parallelo fenomeno illecito, di norma gestito da associazioni delinquenziali, perlopiù di stampo mafioso.

La seconda ragione, assai meno sbandierata, ma non per questo meno convintamente perseguita, è l'interesse erariale a fare del gioco una relevantissima fonte di entrata di bilancio, che nel 2022 aveva fruttato alle casse pubbliche più di 11 miliardi di euro.

In questo contesto, lo scopo che ci prefiggiamo con le presenti note è di dimostrare come nessuna di queste due motivazioni sia realmente convincente: la prima, in quanto smentita da dati fattuali, che testimoniano come la criminalità legata al gioco prosperi e tanto più accresca i suoi utili quanto più si allarga il mercato; la seconda, in quanto non solo trascura i costi, anche meramente economici, generati dalle esternalità negative in ambito socio-sanitario, ma anche perché destinata a trovare sempre minore invero quanto più il fenomeno del gioco si sta spostando, come abbiamo osservato avvenire, verso la rete. Di modo che, come cercheremo di argomentare in sede conclusiva, occorrerebbe una decisa inversione di rotta sulla politica regolativa in materia di giochi, maggiormente in linea, peraltro, con le direttive costituzionali.

2. Dal gioco illegale all'«ibridazione» fra sfere della legalità e dell'illegalità

La principale giustificazione per la progressiva liberalizzazione del mercato dei giochi, come abbiamo appena ricordato, è stata l'idea di perseguire l'obiettivo di erodere gli spazi di illegalità nel settore e

²⁰ Anche dopo la riapertura degli esercizi a seguito del cessare dell'emergenza pandemica, infatti, la quota di raccolta on line è rimasta superiore a quella attraverso i canali tradizionali, tanto che nel 2022 essa ha raggiunto i 73 miliardi di euro, ovvero il 55% del totale.

²¹ Cfr. AA. VV., *Gioco d'azzardo nella popolazione adulta: studio epidemiologico trasversale di tipo osservazionale*, in AA. VV., *Gioco d'azzardo in Italia: ricerca, formazione e informazione*, Rapporto ISTISAN 19/28, Roma, 2019, reperibile alla pagina https://www.centroexplora.it/it/doc/Rapporto_ISTISAN_gioco_d_azzardo.pdf, spec. p. 47.

²² Quest'ultimo elemento è posto in luce da C. Graziani, *Giocchi e scommesse on line: profili pubblicistici*, in P. Costanzo (a cura di), *Giocchi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., pp. 223 ss., che parla al riguardo di una decontestualizzazione spazio-temporale, aggravata dalla possibilità di giocare in ogni momento e dovunque con una molteplicità di dispositivi.

²³ Analogamente, 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 *Oss. fonti*, 2018, n. 2, p. 2; e M. Lipari, *Gioco d'azzardo, poteri amministrativi e tutela della salute: l'evoluzione della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti Supreme e salute*, 2020, n. 1, p. 275. In precedenza, già 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*, 2015, p. 482 ragionava di «evidente schizofrenia», con riferimento alla progressiva implementazione dell'offerta ludica da parte dello Stato.

combattere il giro d'affari che la criminalità organizzata vi aveva costruito: l'ampliamento dell'offerta di giochi leciti, in particolare, avrebbe attratto nell'alveo della legalità (e della tracciabilità) servizi di gioco che prima venivano offerti dalle mafie. Nel periodo precedente la liberalizzazione era in effetti solido e biunivoco il nesso fra illegalità dell'azzardo e ruolo dei sodalizi criminali: erano questi, con la loro capacità di controllo del territorio e le loro disponibilità finanziarie, ad offrire i servizi di gioco irreperibili nel mercato legale.

Tuttavia, per valutare l'efficacia in questa direzione della politica legislativa intrapresa occorre intendersi sul significato del termine «gioco illegale». In effetti, se con questa espressione si fa riferimento ad attività vietate dalla legge e non autorizzate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), e dunque svolte completamente al di fuori del perimetro della liceità, è corretto affermare che le politiche di ampliamento dell'offerta ne hanno determinato la marginalizzazione, se solo si considera che, alla fine degli anni '90, il gioco illegale raccoglieva oltre la metà delle giocate, mentre oggi rappresenta una percentuale più esigua del totale²⁴. Sennonché, non è men vero che queste forme di gioco presentano una domanda anelastica, fatta di giocatori abituali che ricercano esperienze molto specifiche, caratterizzate da modalità organizzative e canali di offerta tipici del mercato nero, con sostituibilità scarsa o nulla rispetto ai giochi legali²⁵. È il caso di pratiche come le bische, le competizioni ippiche clandestine o il totonero, perpetrate da decenni e ancora ben radicate in territori circoscritti: è molto improbabile che questi residui segmenti di domanda vengano assorbiti nel mercato legale attraverso politiche di ulteriore liberalizzazione, mentre solo l'evoluzione dei costumi e della sensibilità sociale potrà determinarne la definitiva caduta in desuetudine. Va per giunta segnalato che a queste pratiche piuttosto antiche si aggiungono oggi, con il crescere dell'alfabetizzazione informatica, le piattaforme di gioco *online* non autorizzate da ADM²⁶, che hanno vissuto un vero e proprio *boom* negli ultimi anni. Per concludere sul punto, dunque, se va ammesso che la liberalizzazione ha ottenuto effetti in termini di riduzione dell'illegalità in senso stretto, va però anche rilevato come non solo il processo non presenti margini per il conseguimento di risultati ulteriori, ma di fronte all'esplosione del gioco *online* una politica di liberalizzazione appare come un'arma spuntata, tanto che si stima che ben 21 dei 37 miliardi di giocate illegali vengano proprio da questo comparto²⁷.

Ma vi è di più! Il ruolo della criminalità organizzata nel mercato del gioco, infatti, va ben oltre i casi circoscritti alle attività vietate di cui abbiamo appena parlato, perché il fiorire di numerose forme di gioco legale a cavallo fra gli anni '90 e 2000, con il conseguente moltiplicarsi e strutturarsi delle relative filiere, ha offerto alle mafie molteplici occasioni per infiltrarsi nei mercati del gioco *legale* e consolidare in essi posizioni rilevanti quando non preminenti. Se, insomma, prima della liberalizzazione il mercato del gioco era improntato su una dicotomica distinzione fra gioco illegale (allora prevalente) e gioco legale, oggi esso è dominato da dinamiche di «compenetrazione» e «ibridazione» fra le due sfere²⁸, poiché le mafie, lungi dall'aver visto ridurre le proprie occasioni di *business*, hanno saputo diversificare le attività e sfruttare i

²⁴ Oscillando dall'8% del mercato nel 2013 (come riportato in A. Giuricin, *La tassazione nel settore dei giochi*, IBL special report, Torino, 2013, p. 1) al 25% segnalato, per il 2023, da Federconsumatori, CGIL, *Il libro nero dell'azzardo. Mafie, dipendenze, giovani* - Edizione 2024, p. 17, reperibile all'indirizzo web https://www.federconsumatori.it/wp-content/uploads/2024/05/ln2_revfinale_24maggio2024.pdf.

²⁵ Come mette in luce anche F. 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*, in *Rivista Aic*, n. 3/2024, p. 42.

²⁶ R. Sciarone, F. Esposito, L. Picarella, *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le Mafie*, Roma, 2023, pp. 169 ss.

²⁷ È quanto segnalano Federconsumatori, CGIL, *Il libro nero dell'azzardo*, loc. cit.

²⁸ Tanto che appare corretto affermare che, nel mercato del gioco, la distinzione fra legalità e illegalità non è binaria, ma «sfuma, diventando graduale e processuale»; in particolare, «sostenere che i confini tra legale e illegale siano opachi implica che i due ordini possano collassare l'uno nell'altro. Ciò può avvenire sulla base di tre principali processi: convivenza, compenetrazione e ibridazione». Gli ultimi due sembrano spiegare proprio l'evoluzione del ruolo delle mafie nel mercato del gioco a seguito della liberalizzazione. Cfr. R. Sciarone, L. Storti, *Le mafie nell'economia legale: scambi, collusioni, azioni di contrasto*, Bologna, 2019, pp. 26 ss.

servizi di gioco legali come strumento di moltiplicazione del potere e delle proprie disponibilità finanziarie²⁹.

In questo senso, è stato evidenziato come le mafie si muovano nel settore del gioco secondo una strategia di doppio binario³⁰, dove, da una parte, vi sono «attività che pur essendo svolte con finalità criminali si realizzano su piattaforme di gioco legali» mentre, dall'altra, si rinvencono «attività propriamente illegali, a volte anche estremamente complesse e sofisticate dal punto di vista tecnologico». In generale, pertanto, la criminalità organizzata è ormai ampiamente presente nell'offerta dei giochi pubblici, che non solo costituisce un *business* autonomo, per giunta altamente remunerativo, ma anche uno strumento tanto per rafforzare il controllo mafioso sui territori quanto per alimentare attività illecite di altro tipo (si pensi all'usura o al riciclaggio), che generano un vero e proprio indotto criminale capace di aumentare esponenzialmente gli introiti.

Le ragioni di questa dilagante presenza criminale nel settore sono svariate.

Anzitutto, va ricordato il ruolo dominante svolto dalle organizzazioni mafiose prima della liberalizzazione, da cui deriva un «vantaggio di prima mossa», grazie all'importante radicamento in numerosi territori e ad un notevole *know-how* circa le strategie di penetrazione del mercato.

In secondo luogo, non si possono trascurare gli elevati volumi di denaro mobilitati dal gioco, che lo rendono un mercato particolarmente allettante per il riciclaggio e il reinvestimento di fondi di provenienza illecita.

Ci sono, però, due ulteriori cause che assumono rilevanza particolare ai fini del presente lavoro: a) la fragilità del mercato, a causa della quale alcune filiere, soprattutto quelle degli apparecchi da intrattenimento e del gioco *online*, sono più esposte di altre alle infiltrazioni; b) la fragilità della regolamentazione, caratterizzata da gravi asimmetrie ed incertezze.

2.1. La fragilità del mercato...

La fragilità del mercato, che lo rende poroso alle infiltrazioni criminali, può essere descritta tornando alla già citata strategia del doppio binario, attraverso cui le mafie consolidano la propria presenza e il controllo criminale delle filiere.

Il «primo binario» di condotte consiste nella costruzione di precise e solide interazioni fra le organizzazioni criminali e il mercato del gioco lecito, col fine di utilizzare questo come veicolo per coprire attività illecite o consolidare il controllo malavitoso sui territori. È il caso, in particolare, dei fenomeni di estorsione ai danni degli operatori della filiera, dell'usura, dell'imposizione di apparecchi di gioco agli esercizi che si trovano in territori controllati dalle organizzazioni e delle operazioni di riciclaggio: queste ultime consistono perlopiù nella partecipazione diretta ad operazioni di gioco, in cui l'*alea* viene fraudolentemente minimizzata per poter ripulire la maggior quantità possibile di denaro.

Il «secondo binario» è invece fatto di attività dai contorni meno definiti, in cui il confine tra liceità e illiceità tende a sfumare nella costruzione e gestione di veri e propri sistemi criminali, volti a monopolizzare segmenti di mercato legale o a offrire servizi di gioco a questo complementari.

²⁹ Sul punto F. 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*, cit., pp. 53-54. Nel menzionato rapporto Federconsumatori, CGIL, *Il libro nero dell'azzardo*, loc. cit., ad esempio, si stima anche che una quota (fra i 16 e i 18 miliardi) degli 82,08 miliardi di raccolta dal gioco *online* legale sia comunque riconducibile, seppur in via indiretta, all'attività delle mafie.

³⁰ La strategia del doppio binario è descritta nel dettaglio nell'audizione del colonnello Rino Coppola del ROS dell'Arma dei Carabinieri, riportata nella *Relazione finale - Sezione II: influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, XVIII legislatura, pp. 52 ss. (reperibile all'indirizzo [web https://www.camera.it/temiap/allegati/2017/01/12/OCD177-2634.pdf](https://www.camera.it/temiap/allegati/2017/01/12/OCD177-2634.pdf)).

Emblematiche, in questo senso, sono le operazioni di infiltrazione societaria mediante intestazione a prestanome o compartecipazione, che interessano soprattutto i gestori di apparecchi, i punti scommesse e le sale gioco o bingo, e che consentono alle mafie di penetrare il mercato legale aggirando le procedure di aggiudicazione e autorizzazione.

In questa categoria di condotte può essere ricompresa anche la manomissione degli apparecchi AWP (*slot machine*), perseguita intervenendo sulla scheda di gioco per eliminare il collegamento con la rete del concessionario e alterare (a favore del gestore) il meccanismo di gioco: sovente questa operazione si accompagna alla creazione di una vera e propria rete di distribuzione degli apparecchi truccati, attraverso pressioni sul gestore (mafioso o, più spesso, colluso) nei confronti dei titolari degli esercizi commerciali.

Ancora, fra le più diffuse e remunerative attività delle mafie c'è la gestione di piattaforme illecite di gioco *online*, create mediante società prestanome in Paesi esteri, dove i requisiti per l'accesso al mercato sono meno stringenti: la capillare diffusione territoriale di queste piattaforme di gioco è a sua volta conseguita attraverso l'affiliazione di agenzie scommesse, sale giochi ed esercizi pubblici, onde attivare punti di vendita ricariche e centri di trasmissione dati in questi luoghi.

Ultima forma di «saccheggio» del mercato legale sono i *totem*, cioè apparecchi che, in virtù della loro somiglianza a quelli autorizzati, vengono installati negli esercizi commerciali: attraverso una *smart card*, tali apparecchi consentono di accedere a portali illegali, diversi da quelli imposti dall'ADM³¹.

È doveroso peraltro sottolineare come le pur già numerose inchieste giudiziarie sulla presenza mafiosa nel settore, per quanto descrivano chiaramente il complesso reticolo di interazioni fra mafie e mercato dei giochi pubblici, sono ben lungi dal catturare la reale dimensione del fenomeno, visto che, perlopiù, gli accertamenti sono emersi come rami secondari di più generali indagini relative a reati di natura associativa. È ragionevole supporre, dunque, che il grado di penetrazione criminale del mercato sia ben più ampio rispetto al frammentario affresco restituito dalle investigazioni.

Il mercato dei giochi pubblici si mostra dunque, alla luce di quanto testé descritto, fragile e facilmente permeabile ad ingerenze mafiose, seppure mutino il grado e le modalità delle possibili infiltrazioni nelle varie filiere.

Alcune attività, a ben vedere, sono trasversali all'intero mercato. È il caso del riciclaggio e reinvestimento di denaro sporco, favoriti dagli importanti volumi di liquidità e dalla capacità, per le organizzazioni criminali, di colludere con i segmenti più bassi delle filiere.

Non altrettanto uniformemente diffuse sono le forme più pesanti di ingerenza, e cioè l'offerta di prodotti di gioco illeciti e il controllo di porzioni di mercato: questi fenomeni, infatti, si rilevano con un'incidenza maggiore negli apparecchi da intrattenimento, con larga prevalenza del comparto AWP, e nel gioco *online*. L'allargamento dell'offerta, infatti, ha determinato, per alcuni giochi più che per altri, la creazione all'interno delle relative filiere di fasi di intermediazione tra segmenti «a monte» (i concessionari) e segmenti «a valle» (l'utenza finale), in cui le indagini hanno rilevato un elevato rischio di collusione o infiltrazione mafiosa. In particolare, questa funzione di intermediazione è svolta, nella filiera delle AWP, dai gestori, che sono i soggetti impegnati nella distribuzione degli apparecchi e nella gestione della raccolta, e nel gioco *online* dalla rete di commercializzazione, in cui intervengono operatori denominati *master* che diffondono, attraverso vari canali, i prodotti del concessionario presso gli utenti. Queste fasi sono particolarmente esposte alle ingerenze criminali per svariate ragioni quali: a) l'assenza di rilevanti

³¹ Le inchieste sul doppio binario di infiltrazione mafiosa nel mercato del gioco sono state raccolte ed illustrate con dovizia di dettagli in diverse sedi. Si vedano, soprattutto, il Cap. 6 (pp. 52 ss.) della già citata *Relazione finale - Sezione II: influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme*, elaborata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali; nonché il Cap. 7 (pp. 78 ss.) della *Relazione conclusiva* elaborata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico della XVIII legislatura, istituita al Senato nel 2021, reperibile all'indirizzo <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Testi/Allegati/00000377.pdf>.

barriere all'ingresso, trattandosi di attività che richiedono un basso grado di specializzazione e costi d'accesso contenuti; b) un'elevata redditività; c) la limitata responsabilità giuridica degli intermediari verso i concessionari e ADM; d) il vantaggio competitivo offerto dal legame col territorio, punto forte delle organizzazioni criminali³². Va precisato che le mafie operano in questi segmenti non tanto in prima persona, quanto piuttosto interfacciandosi con piccoli imprenditori senza storia alle spalle, il cui ingresso nel settore è reso possibile, per l'appunto, dal costante ampliamento dell'offerta di gioco: per affermarsi e guadagnare quote di mercato, questi soggetti stipulano *partnership* durature con le organizzazioni mafiose, che mettono a loro disposizione risorse, conoscenza del territorio e capacità intimidatorie³³.

Da ultimo, è evidente che l'espansione del mercato favorisce l'ingresso delle mafie anche perché porta con sé la diffusione di prodotti di gioco sempre nuovi, in relazione ai quali i confini fra legalità, mercato grigio e mercato nero sfumano: è proprio in queste «zone grige» che le organizzazioni sanno insinuarsi costruendo reti criminali fluide, basate su diversi gradi di coinvolgimento mafioso e molteplici rapporti con gli operatori autorizzati³⁴.

2.2. ...e la fragilità della regolamentazione

Ultimo ma non meno importante fattore di rafforzamento della presenza mafiosa nel mercato del gioco sono le zone d'ombra che la regolamentazione presenta. Come è stato evidenziato³⁵, infatti, la regolamentazione dei giochi pubblici è caratterizzata da considerevoli asimmetrie e lacune, date dalla stratificazione nel tempo di normative statali con finalità e campi di applicazione differenti. A questo variegato *corpus* normativo nazionale si sono aggiunti, in particolar modo dal 2012, le leggi regionali e i regolamenti degli enti locali, cui abbiamo fatto cenno in precedenza, volti a limitare il proliferare sul territorio di apparecchi e sale da gioco, al fine di contenere i costi, sopportati a livello locale, dell'assistenza socio-sanitaria a soggetti affetti da disturbo da gioco d'azzardo. Notevoli sono poi le divergenze fra le stesse normative regionali e, ancor più, comunali, che causano ulteriore frammentazione e, conseguentemente, incertezze tanto per gli operatori quanto per le istituzioni. Questi conflitti finiscono chiaramente per incrementare l'opacità del mercato e per sfumare i confini tra legalità e illegalità, sollevando conflitti e rendendo più ardui e meno incisivi i controlli dell'ADM.

La carenza di trasparenza del mercato è peraltro oggi aggravata dalle contraddizioni fra l'ordinamento italiano e quelli di altri Paesi, soprattutto nella regolazione del gioco *online*. Accanto al mercato nero, in cui operatori sprovvisti di concessione forniscono servizi di gioco, si è venuto infatti a creare nel comparto un «mercato grigio», in cui imprese regolarmente operanti in un determinato Stato offrono servizi di gioco *online* all'estero, senza essere state autorizzate in conformità alle normative nazionali dei Paesi ospitanti. Emblematico è il caso dei numerosi centri di trasmissione dati (CTD) aperti, negli anni passati, sul territorio italiano: si tratta di locali aperti al pubblico che offrono postazioni di raccolta delle scommesse *online* per conto di *bookmaker* esteri, con i quali si è collaudata una forma di gioco ibrida, che unisce l'uso di piattaforme telematiche alla raccolta delle scommesse sul territorio, e che ha consentito di eludere tanto la normativa italiana sull'offerta di scommesse (*in primis* il regime concessorio, ma anche l'obbligo di offrire solo scommesse incluse nel portafoglio ADM) quanto il pagamento dell'imposta unica.

³² Su questi elementi cfr. R. Sciarrone, F. Esposito, L. Picarella, *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, cit., pp. 174 ss.

³³ F. Esposito, L. Picarella, R. Sciarrone, *Il gioco delle mafie. Regolazione, mercati e criminalità nell'azzardo*, in M. Perini (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare: atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Siena il 1° dicembre 2023*, Firenze - Siena, 2024, pp. 136 ss.

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Ancora una volta da R. Sciarrone, F. Esposito, L. Picarella, *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le Mafie*, cit., pp. 66-68.

Questa «zona grigia» è stata ampiamente sfruttata dalla criminalità, che ha creato società prestanome in Paesi con normative meno stringenti e ha iniziato a raccogliere scommesse in Italia proprio attraverso una fitta rete di CTD, sfruttando il pregresso radicamento territoriale delle cosche. Ebbene, le leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016 hanno disposto una generale sanatoria su questi centri, cercando di regolarizzarne la posizione nel quadro del regime concessorio ed autorizzatorio italiano e tentando, al contempo, di recuperare il gettito derivante dalle attività di raccolta da essi svolte³⁶. Sennonché, anche tali interventi, pur pregevoli nel loro tentativo di ripristinare la legalità e sanare un'ingiustificata disparità di trattamento fra operatori, non hanno affatto eliminato le opportunità di infiltrazione mafiosa, insite nella natura stessa dei CTD, né hanno tracciato un confine chiaro fra sfere dell'illegalità e della legalità, andando anzi a «legalizzare» comportamenti che, in precedenza, non venivano riconosciuti dall'ordinamento.

Proprio quest'ultima circostanza, peraltro, appare paradigmatica di una soluzione legislativa ricorrente nella normativa sul gioco, che determina un'inevitabile degradazione della categoria stessa di legalità, la quale viene a riempirsi di zone d'ombra e a includere comportamenti che contrastano in modo evidente con interessi generali tutelati dall'ordinamento, in quanto sovente posti in essere nell'ambito di un disegno criminale più ampio.

In conclusione, si può quindi rilevare come il presunto interesse ad allargare il mercato del gioco lecito per finalità di contrasto alla criminalità non abbia affatto raggiunto lo scopo prefissato, determinando soltanto uno spostamento di essa all'interno di mercati leciti, di modo che «la criminalità oggi condiziona irreversibilmente il settore del gioco pubblico d'azzardo e di conseguenza condiziona lo Stato italiano [...] L'ampliamento dell'offerta d'azzardo legale ha costituito una risorsa per le mafie anziché un freno ai suoi affari»³⁷.

3. Il settore del gioco come risorsa per la fiscalità statale

La raccolta del gioco d'azzardo, come accennavamo all'inizio, ha vissuto negli ultimi due decenni una crescita esponenziale, tanto che nel 2022 risultava il quadruplo di quella del 2006, di cui il 53,7% riconducibile al comparto dell'*online*, che oramai traina la crescita del mercato. Fondamentale per la comprensione del settore è anche il valore della spesa, dato dalla differenza fra la raccolta e le somme restituite sotto forma di vincite (indicate con il termine «*payout*»), che rappresenta al contempo il ricavo lordo dei concessionari e l'esborso effettivo dei giocatori. Ebbene, anche la spesa è cresciuta negli ultimi due decenni, seppur in misura inferiore rispetto alla raccolta, giacché nel 2022 essa ha raggiunto un valore doppio rispetto a quella del 2006. La ragione di questo andamento sta nella costante introduzione, nel periodo considerato, di nuovi giochi a *payout* più elevato (tra tutti VLT e gioco *online*), che si è unita alla previsione normativa di *payout* minimi per categoria di gioco: la combinazione di questi due fattori ha consentito la restituzione ai giocatori di quote sempre maggiori del totale delle giocate, tanto che nel 2022 il *payout* medio è stato dell'85%, ben venti punti percentuali sopra il 65,6% del 2006.

Ora, se si guarda alle entrate erariali, è possibile rilevare un andamento simile a quello della spesa: queste fra il 2006 e il 2022 non sono nemmeno raddoppiate, passando da 6,74 a 11,2 miliardi. Per giunta, l'evoluzione del gettito risulta meno regolare rispetto all'andamento del mercato, essendo influenzata anche da variabili «esogene», ed in particolare dai cambiamenti nella struttura impositiva del settore

³⁶ La sanatoria disposta con la legge di stabilità per il 2016, e più in generale le problematiche sollevate a livello tributario dai CTD, sono descritte in M. C. Fregni, *Gioco online e tassazione: prime osservazioni a margine del d. lgs. 25 marzo 2024, n. 41*, in S. Scagliarini (a cura di), *Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, cit., pp. 54 ss.

³⁷ Così si legge testualmente nella più volte citata *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, pp. 133 ss.

(modifica delle forme di prelievo, variazione delle aliquote, ecc.). Ad oggi, le principali forme impositive legate al gioco sono: a) il prelievo erariale unico (PREU), applicato sulla raccolta con un'aliquota del 24% sulle AWP e dell'8,6% sulle VLT, quella che configura l'imposizione più alta d'Europa su questi apparecchi³⁸; b) l'imposta unica, che si applica alle scommesse sportive e ai giochi a distanza, e prevede una serie di aliquote differenziate a seconda delle tipologie di gioco, applicate sul cd. «margine», cioè la differenza fra giocate e vincite; c) la tassa sulle vincite, applicata generalmente al di sopra di un certo valore. Va inoltre ricordato il prelievo sul lotto e sulle lotterie ad estrazione istantanea e differita, che ha natura extra-tributaria ed, essendo tali giochi gestiti in regime concessione unica, coincide con lo stesso margine erariale, ottenuto sottraendo alla raccolta il totale delle vincite e gli aggi spettanti ai gestori dei punti di gioco.

Evidente è l'esiguità del contributo dell'*online* alle entrate erariali, soprattutto se confrontato con il peso economico del comparto: mentre nel 2022 questo raccoglieva più della metà del totale delle giocate, la maggior parte degli introiti proveniva ancora dal gioco fisico e principalmente, per il 54,77%, dagli apparecchi di intrattenimento. La causa di questo paradosso sta nell'imposizione notevolmente inferiore gravante sul gioco *online*, tanto dal punto di vista delle aliquote, mantenute basse col fine di assicurare al mercato italiano un certo grado di competitività rispetto ad alternative di gioco estere o illecite (nonostante alcuni incrementi deliberati con la legge di bilancio per il 2025, che tuttavia non modificano significativamente lo scenario) quanto sotto il profilo della base imponibile, che è data non già dal totale della raccolta ma dalla differenza tra questa e le vincite restituite ai giocatori.

3.1. La leva fiscale come freno all'espansione del mercato?

Sovente gli incrementi impositivi sul mercato del gioco vengono giustificati e accolti dall'opinione pubblica come uno strumento utile a contenere la crescita del mercato e contrastare il gioco patologico³⁹. Questa affermazione va sottoposta ad attento scrutinio, per misurare la reale incidenza della fiscalità sulla domanda di prodotti di gioco avvalendosi di evidenze empiriche e di strumenti mutuati dall'analisi economica.

In questa prospettiva, il mercato del gioco presenta due tratti salienti.

Il primo è la peculiare conformazione dell'offerta, che si articola in una serie di sostituti molto stretti, considerati dagli utenti come variazioni del medesimo servizio, e disposti in un «ventaglio» che va dal gioco fisico all'*online*, dal mercato legale a quello grigio fino a quello nero.

La seconda caratteristica è una diversa elasticità della domanda al prezzo per le varie tipologie di gioco: in particolare, per quelli tradizionali numerosi studi empirici hanno rilevato una domanda elastica⁴⁰, che rende le decisioni di gioco particolarmente reattive a mutamenti nel prezzo delle giocate⁴¹. La

³⁸ G. Licheri, T. Osborn, *Il futuro del settore dei giochi tra innovazione di mercato e politiche fiscali*, Roma, 2024, p. 10.

³⁹ È questa, ad esempio, la narrazione con cui sono stati motivati gli incrementi impositivi sul gioco portati avanti dai governi Conte I e Conte II della scorsa legislatura.

⁴⁰ Per una rassegna delle evidenze internazionali sull'elasticità della domanda di prodotti di gioco si faccia riferimento ad A. Pandimiglio, M. Spallone, *L'elasticità della domanda nel mercato italiano dei giochi: inquadramento generale ed analisi dei casi del lotto e del superenalotto*, Roma, CASMEF working paper series, n. 8, 2011, pp. 30-32.

⁴¹ Va precisato che nel mercato dei giochi con “prezzo” si intende la differenza fra l'importo della giocata e la somma restituita all'utente come vincita, cioè, a livello aggregato, il valore già definito come spesa dei giocatori. Così, gli inasprimenti fiscali sul gioco si riflettono il più delle volte in un incremento del prezzo delle giocate poiché gli operatori riducono il *payout*, scaricando il maggior onere sugli utenti. Accade poi sovente che sia lo stesso legislatore, allorquando dispone incrementi delle aliquote, a prevedere anche riduzioni del *payout* minimo, così da ripartire direttamente il carico fiscale tra operatori e utenti (si veda ad esempio quanto avvenuto con la legge di bilancio per il 2016). Ovviamente quando il *payout* di mercato è superiore al minimo di legge, questa previsione non è necessaria, e gli operatori tendono a compiere autonomamente la traslazione. Per un'efficace descrizione di queste dinamiche v. C. Valdes, E. Frattola, *Ma le tasse sul gioco d'azzardo funzionano davvero?*, 2019,

combinazione di queste due caratteristiche fa sì che all'aumento nel prezzo di un certo bene di gioco, cagionato dall'incremento della tassazione, consegua non solo una riduzione della domanda (effetto reddito), ma anche uno spostamento della stessa verso alternative meno onerose, in quanto sottoposte a tassazione inferiore o nulla (effetto sostituzione). Non a caso i giochi tradizionali, come il lotto, le lotterie e il bingo (ma anche le scommesse ippiche) dal 2010 in poi hanno progressivamente perso terreno per via della concorrenza dei «nuovi giochi» (apparecchi da intrattenimento e *online*) che presentano prezzi più bassi, *id est payout* elevati e tassazione ridotta⁴².

Ora, è ragionevole ipotizzare che AWP e VLT, che sono i «giochi dei poveri» per eccellenza⁴³, presentino una domanda meno elastica rispetto ai giochi tradizionali, a causa delle caratteristiche peculiari di queste forme di gioco e dell'elevata incidenza in esse di fenomeni di dipendenza, come ormai acclarato da diversi studi epidemiologici⁴⁴. Alla diversa composizione della domanda di apparecchi consegue una diversa risposta agli incrementi impositivi, come dimostrato dalle dinamiche dello scorso decennio. Dopo una prima fase di tassazione volutamente ribassata, volta ad incentivare l'emersione del gioco illegale, dal 2012 in poi gli apparecchi sono stati a più riprese sottoposti ad inasprimenti fiscali: l'aliquota del PREU, nell'arco di dieci anni, è salita dall'11,8 al 24% per le AWP e dal 4 all'8,6% sulle VLT; contemporaneamente, il *payout* minimo è sceso nel primo caso dal 75 al 65%, nel secondo dall'85 all'83%⁴⁵. Non è tuttavia rilevabile alcun collegamento univoco fra questi movimenti al rialzo della fiscalità e l'andamento della raccolta, che negli anni passati si è attestata su valori elevati e pressoché costanti: questo significa che gli incrementi di prezzo non hanno influito se non in misura marginale sulla domanda di gioco mediante apparecchi. Le esigue flessioni della raccolta sono semmai riconducibili a fattori di natura extrafiscale: soprattutto, hanno inciso la parziale riduzione dell'offerta di AWP, attuata fra il 2017 e il 2018, e le svariate misure adottate dagli enti locali per il contenimento dell'offerta fisica di gioco, di cui si è detto *supra*⁴⁶. Ad ulteriore riprova dello scarso effetto che la fiscalità ha sulla domanda di gioco mediante apparecchi si consideri che, nonostante l'elevata tassazione, ancora nel 2022 questi rappresentavano oltre la metà della raccolta da gioco fisico e un quarto del volume totale del settore.

Alla luce delle evidenze riportate, è possibile affermare che la leva fiscale non è un'efficace misura di contenimento del gioco d'azzardo, perché A) se la domanda è elastica ed esistono sostituti a basso costo, essa determina semplicemente lo spostamento dell'utenza verso questi ultimi, senza conseguire incrementi significativi di gettito e addirittura, alla lunga, riducendo il peso sul totale delle entrate dei giochi interessati dall'aumento, mentre B) laddove la domanda è anelastica e/o non esistano alternative convenienti (o perlomeno gli utenti percepiscano una scarsa sostituibilità), l'incremento di gettito viene scaricato quasi completamente sugli utenti, senza che questo riduca il volume complessivo di gioco. In nessuno dei due casi, dunque, la leva fiscale consegue un effetto significativo di riduzione del consumo totale di gioco, mentre in entrambi sortisce effetti non desiderabili in termini sociali, generando o aggravando le conseguenze della dipendenza. Per giunta, se si considera che l'ipotesi B concerne il caso

reperibile sul sito dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani all'indirizzo <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studie-analisi-ma-le-tasse-sul-gioco-d-azzardo-funzionano-davvero>.

⁴² Cfr. A. Pandimiglio, M. Spallone, *L'elasticità della domanda nel mercato italiano dei giochi: inquadramento generale ed analisi dei casi del lotto e del superenalotto*, cit., pp. 33 ss.

⁴³ F. Berti, *Il gioco – d'azzardo – dei poveri. Quando a rimetterci sono sempre i più fragili*, in M. Perini (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare*, cit., pp. 103 ss.

⁴⁴ Cfr., in particolare, AA. VV., *Gioco d'azzardo nella popolazione adulta: studio epidemiologico trasversale di tipo osservazionale*, cit., p. 33, dove si evidenzia che le *slot machine* sono praticate da più della metà dei giocatori problematici (53,5%) e dei giocatori a rischio moderato (50,5%). Similmente, il gioco con VLT coinvolge il 33,6% dei giocatori a maggior rischio e il 20,1% di quelli a rischio moderato.

⁴⁵ Per le VLT, in realtà, a lungo non si è presentata l'esigenza di ridurre il *payout* minimo di legge, in quanto il valore di mercato è stato superiore a tale minimo: ciò ha reso possibile agli operatori ridurre il *payout* a legislazione invariata.

⁴⁶ Sull'evoluzione del comparto dei nuovi giochi e sull'andamento della raccolta si veda F. Gastaldi (a cura di), *La fiscalità nel settore dei giochi*, Roma, Focus tematico dell'Ufficio parlamentare di bilancio, n.6, 2018, pp. 29 ss.

degli apparecchi da intrattenimento, utilizzati da fasce sociali deboli e a basso reddito (che sono anche quelle a più elevato rischio di *addiction*) l'effetto regressivo dell'imposizione appare ancora più evidente⁴⁷, tanto da potersi parlare di una vera e propria tassa sulla povertà⁴⁸.

La tassazione, insomma, deve fare i conti con la peculiare conformazione del mercato in esame, accentuata dall'evoluzione tecnologica e dalle innovazioni di processo e di prodotto. I tanti sostituti stretti di cui l'offerta si compone non sono tutti parimenti remunerativi per l'erario e raggiungibili dall'«occhio» del regolatore: questo rende impossibile concepire una struttura impositiva che consenta, allo stesso tempo, di accrescere il gettito erariale e contenere efficacemente la crescita del fenomeno. Va peraltro rilevato che anche giustificare l'imposizione sul gioco con la funzionalizzazione sociale del gettito raccolto (cioè destinando questo a percorsi di cura e riabilitazione dell'azzardopatia) è una strada assai discutibile, giacché, alla luce degli aggravi sugli utenti che l'imposizione crea, è come se lo Stato restituisse con una mano ciò che toglie con l'altra⁴⁹.

3.2. Il *bluff* svelato: l'aumento delle entrate come vero obiettivo dell'imposizione fiscale

Da quanto siamo andati dicendo, emerge con chiarezza che ci troviamo di fronte ad un *bluff* del legislatore: l'ampliamento dell'offerta di gioco, accompagnato dall'inasprimento della tassazione, sotto il dichiarato obiettivo di contenere l'illegalità e limitare degenerazioni patologiche, ha in realtà un obiettivo finanziario. Se si considera il valore *record* delle entrate che l'erario è in grado di raccogliere dal settore non si fatica a coglierne le ragioni.

Lo stesso ricorso alle entrate in questione per finanziare gli interventi di risposta alle calamità naturali, di cui si è già parlato, altro non è che la conferma della considerazione del settore alla stregua di un «bancomat» cui fare ricorso per fronteggiare esigenze di liquidità. Anzi, sotto questo versante, è stato già evidenziato come il processo abbia ingenerato una sorta di «dipendenza» dal gioco⁵⁰ dello Stato, a causa della quale esso è in qualche misura costretto a continuare ad incentivare la crescita del settore, onde salvaguardare gli introiti che essa genera, creando così un *loop* regolatorio da cui diventa assai complesso uscire.

Certo, si potrebbe comunque sostenere che, almeno sotto questo versante, finora il legislatore sembra essere riuscito nel suo (malcelato) intento di fare del gioco uno strumento di entrata. Tuttavia, pure in questa prospettiva appare lecito formulare alcune riserve, anche ragionando in termini meramente finanziari, accantonata qualunque (in realtà pur rilevante) considerazione di ordine etico.

Come si è detto, infatti, nel medesimo arco di tempo (2006-2022) in cui la raccolta del settore è quasi quadruplicata, il gettito è poco meno che raddoppiato: i fenomeni di sostituzione sopra descritti hanno impedito alle entrate fiscali di tenere il passo con la crescita del settore. Non solo, ma abbiamo altresì evidenziato più volte la perdita di terreno dei giochi tradizionali rispetto ai nuovi, che raccolgono una fetta sempre più ampia del mercato, fra i quali compare anche l'*online*, vero e proprio comparto trainante.

⁴⁷ Cfr. A. Marcheselli, L. Costanzo, *L'imposizione sulla "fortuna" tra fisco etico e "tributo giusto": in particolare, l'imposizione sul gioco d'azzardo*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., pp. 144-145, e F. Berti, *Il gioco – d'azzardo – dei poveri. Quando a rimetterci sono sempre i più fragili*, cit., pp. 103 ss., dai quali si evince che l'imposizione va ad acuire la regressività di un mercato che presenta già naturalmente tale carattere, in quanto molti pagano le vincite di pochi, ed i «molti» sono, giocoforza, i poveri, che spendono una percentuale maggiore del proprio reddito e sono più esposti al rischio di *addiction*.

⁴⁸ Per dirla con R. Bianchetti, M. Croce, *Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi e sui... «legittimi» guadagni*, in *Soc. dir.*, 2007, 2, p. 139.

⁴⁹ Cfr. A. Marcheselli, L. Costanzo, *L'imposizione sulla "fortuna" tra fisco etico e "tributo giusto": in particolare, l'imposizione sul gioco d'azzardo*, cit., p. 145.

⁵⁰ In questo senso M. Fiasco, *La complessa sociologia del gioco d'azzardo contemporaneo*, in *Corti Supreme e salute*, 2019, p. 529.

Ma se è vero che su di esso grava una minore imposizione fiscale, con la difficoltà di poterla aumentare stante il forte rischio di determinare lo spostamento geografico degli operatori verso Paesi con regimi fiscali più favorevoli, appare assai probabile che la crescita delle entrate erariali continui a rallentare fino ad arrestarsi, possibilità quest'ultima «estrema» ma per nulla implausibile. In questo scenario, incrementi aggiuntivi delle aliquote potrebbero rivelarsi addirittura dannosi, qualora inducessero ulteriori slittamenti della domanda verso alternative di gioco meno costose, come quelle appartenenti al mercato nero e grigio.

C'è peraltro un ulteriore fattore, dal quale l'analisi dei benefici finanziari per l'Eraio derivanti dal settore non può prescindere, benché assai spesso erroneamente trascurato, ovvero quello dei costi, espliciti ed impliciti, cagionati dal proliferare delle occasioni di gioco e dal diffondersi del GAP. Certo, una valutazione di questo tipo non è affatto agevole, né può ambire all'esaustività, a causa dell'indisponibilità di dati completi sulle spese sostenute dalle finanze pubbliche (centrali e locali) per l'assistenza di soggetti ludopatici, ma anche per via della difficile rilevabilità di tutte le conseguenze sociali della *addiction*⁵¹. Tuttavia, seppur in via di approssimazione, l'individuazione di alcuni costi, sia direttamente che indirettamente riconducibili a questa patologia, è possibile.

Quanto alle spese direttamente gravanti sul bilancio statale, possono anzitutto essere annoverati i 50 milioni di euro del Fondo per il gioco d'azzardo patologico, stanziati per il finanziamento di attività di prevenzione, cura e riabilitazione della dipendenza da gioco⁵². A queste somme vanno aggiunti altri 50 milioni, stanziati annualmente a titolo di finanziamento del servizio sanitario e dedicati precipuamente al gioco d'azzardo patologico, ai sensi della legge di stabilità per il 2015. Circa 100 milioni di euro, dunque, destinati annualmente all'assistenza di soggetti colpiti da dipendenza derivante dalle pratiche di gioco.

A questi costi espliciti, a carico delle casse pubbliche, che rispetto al monte delle entrate potrebbero sembrare poca cosa, debbono però essere sommati quelli indiretti⁵³, che sono quanto meno connessi: a) sotto il profilo sanitario, alla frequenza di casi di poliabuso e cross-dipendenza da parte del giocatore patologico, in cui non è raro osservare altri comportamenti problematici, come il consumo di alcool o di sostanze stupefacenti, che hanno a loro volta devastanti conseguenze sociali e comportano elevati costi di assistenza⁵⁴; b) sotto il profilo socio-economico, al ricorrente deterioramento delle relazioni personali e familiari del giocatore patologico, accompagnato da un sovraindebitamento, con un impatto rilevante sui servizi socio-assistenziali e giudiziari.

Va poi annoverato fra i costi occulti del gioco (anche lecito) il già accennato indotto criminale che ruota intorno al fenomeno: dal lato dell'offerta, con il fiorire di reati quali l'usura o il riciclaggio, che trovano fertile substrato in questo mercato, ma anche, dal lato della domanda, in fenomeni di microcriminalità e fin anche di violenza connesse allo stato di emarginazione nel quale il giocatore patologico vive.

Considerato questo insieme di costi, cagionati dal dilagare del gioco e dei correlati fenomeni di *addiction*, sembra lecito quantomeno mettere in discussione l'argomento secondo cui la politica seguita dal

⁵¹ Per un'analisi economica dei costi sociali derivanti dal gioco cfr. D. Collins, H. Lapsley, *The social costs and benefits of gambling: An introduction to the economic issues*, in *Journal of Gambling Studies*, n. 2/2003, pp. 134 ss. Gli Autori invitano a concentrare l'attenzione sui costi «reali» (cioè che si traducono in una sottrazione di risorse da usi alternativi) piuttosto che su quelli meramente pecuniari, poiché i primi determinano una perdita netta per la società, mentre i secondi rappresentano l'esborso monetario di un individuo (ad esempio il giocatore) cui però, di solito, corrisponde un guadagno per un altro.

⁵² Cifra, invero, destinata a ridursi dal 2025 per le ragioni che abbiamo evidenziato *supra*, alla nota 19.

⁵³ Un'attenta disamina dei costi impliciti del gioco viene condotta in R. Bianchetti, M. Croce, *Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi e sui... «legittimi» guadagni*, cit., pp. 139-142.

⁵⁴ Per un'analisi del profilo clinico del soggetto affetto da disturbo da gioco d'azzardo e della correlazione fra tale disturbo e altri comportamenti patologici, condotta a partire dall'esperienza dei SerD dell'ASL Toscana Sud Est ma con risultati di portata senz'altro più generale, è possibile fare riferimento a G. Mascagni, M. Becattini, *Intorno al gioco. Per una lettura situata dei contesti e degli stili di vita come pratica di prevenzione del DGA*, in M. Perini (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare*, cit., pp. 74 ss.

legislatore sia un affare, che assicura alle casse pubbliche guadagni certi a fronte di costi contenuti. I guadagni, infatti, ci sono (ma sempre meno ci saranno), mentre si accompagnano ad una pesante compromissione della capacità del sistema economico di generare valore⁵⁵, quest'ultima destinata invece a consolidarsi: a lungo andare, questo cortocircuito non può dunque non riverberarsi anche sugli andamenti di finanza pubblica.

4. Quale politica legislativa per il gioco d'azzardo?

Volendo a questo punto tirare le fila del discorso, possiamo constatare come l'allargamento dell'offerta del gioco, quale indirizzo legislativo portato avanti con sempre maggiore fermezza dal legislatore negli ultimi trent'anni, pur avendo marginalizzato le tradizionali forme di illegalità, abbia al contempo creato numerose altre opportunità di *business* per le mafie, che ne hanno saputo ampiamente approfittare conseguendo un esito esattamente opposto a quello manifestato quale intento della regolazione, senza peraltro realizzare un gettito erariale tale da giustificare appieno, nemmeno sotto il profilo meramente economico, il *favor* verso questa espansione del mercato.

Ma le problematiche di cui sopra tendono negli ultimissimi anni – ed ancor più lo faranno nel futuro, anche prossimo – ad acuirsi a causa della crescente ed esponenziale diffusione del gioco a distanza. Quest'ultimo, infatti, ha rappresentato, come accennato, tanto un fattore di riespansione del mercato nero quanto il terreno fertile per lo sviluppo del mercato grigio, in cui operatori non autorizzati in Italia, dei quali, per giunta, numerose indagini hanno acclarato la vicinanza ad organizzazioni criminali, creano società in Paesi con requisiti per l'accesso al mercato meno stringenti, per poi offrire prodotti di gioco agli utenti italiani su siti esterni al circuito ADM.

Non solo, ma, come pure abbiamo cercato di dimostrare, il comparto dell'*online* pone criticità anche sotto il profilo fiscale, poiché ulteriori incrementi impositivi, visto il gran numero di piattaforme disponibili, finiscono per minare la competitività del mercato lecito, inducendo spostamenti della domanda verso opzioni di gioco estere non autorizzate in Italia o, ipotesi ancora peggiore, verso il vero e proprio mercato nero.

C'è poi il piano sanitario: da questo punto di vista, non si può non notare come la svolta verso l'*online* renda di fatto spuntate le armi finora utilizzate, almeno dalle autonomie territoriali, per il contrasto al gioco patologico. Le Regioni e gli enti locali, infatti, hanno quanto meno tentato di fronteggiare la diffusione dei disturbi connessi all'azzardo (con le relative conseguenze sociali e sanitarie) mediante misure di contenimento dell'offerta sui territori (come le distanze minime da luoghi sensibili, per fare un solo esempio). È evidente, però, che questi strumenti sono del tutto inadeguati a mitigare la diffusione del gioco *online*, per la sua dimensione completamente dematerializzata e per la molteplicità dei canali di accesso a questo. Sennonché, le esternalità negative del gioco rimangono le medesime (o forse sono addirittura peggiori, considerando che nell'*online* il rischio di comportamenti patologici è ancora più elevato che nei canali tradizionali⁵⁶), e continuano a riversarsi con tutta la loro forza sul territorio: gli enti

⁵⁵ Al riguardo M. Fiasco, *Azzardo, nel 2023 spesi 150 miliardi. Così le slot divorano il nostro tempo*, ne *L'avvenire*, 13 gennaio 2024, ha quantificato in «un tempo “biologico” che per l'insieme della popolazione giocatrice corrispondeva a circa 90 milioni di giornate lavorative, quattro anni fa, e ne ha oggi toccato almeno 140 milioni» il costo derivante dall'impiego di ore in questo modo improduttivo anziché nello svolgimento di «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (per riprendere l'art. 4 Cost.).

⁵⁶ In particolare, influiscono sull'esposizione al disturbo da gioco d'azzardo gli intervalli ridotti (o inesistenti) fra le singole giocate, la decontestualizzazione spazio-temporale, l'isolamento del giocatore e le forme dematerializzate di pagamento: tutte caratteristiche tipiche, per l'appunto, del gioco a distanza. Sul tema, volendo, S. Scagliarini, *Il nuovo decreto sui giochi online, quale*

locali, dunque, devono continuare a sopportare i costi dell'assistenza sociale e sanitaria agli individui affetti dal disturbo da gioco d'azzardo, senza però disporre di efficaci mezzi di contrasto alla diffusione di questo.

Avendo peraltro in precedenza acclarato pure l'inefficacia della leva fiscale come strumento di contenimento del fenomeno, è ragionevole concludere che l'unica via perseguibile per il legislatore dovrebbe essere quella di una netta svolta del proprio indirizzo legislativo verso una stretta sull'offerta di giochi pubblici, seppure senza giungere ad un atteggiamento proibizionista, che la storia ben ci insegna non portare che alla esplosione del mercato illegale.

In concreto, l'indirizzo che qui proponiamo potrebbe tradursi: a) per quanto concerne il gioco *online*, esclusa la riduzione del numero di concessioni, controproducente poiché l'elevata sostituibilità fra prodotti permetterebbe agli utenti di soddisfare comunque il loro desiderio di giocare ricorrendo a piattaforme esterne al circuito legale⁵⁷, nella previsione di una maggior trasparenza del mercato, con più estesi e incisivi poteri di controllo e sanzione da parte dell'ADM, così che questa possa tempestivamente rilevare e inibire l'accesso alle piattaforme non autorizzate⁵⁸, oltre che nella introduzione di limitazioni vincolanti al numero ed entità delle giocate⁵⁹; b) in relazione al gioco fisico, in politiche di razionalizzazione e restringimento della rete territoriale, soprattutto per le AWP, il cui meccanismo risulta più facilmente alterabile rispetto ad altri apparecchi e la cui filiera è maggiormente esposta ad influenze mafiose. Si tratterebbe, in questo senso, di riprendere e rafforzare la linea inaugurata con la legge di stabilità per il 2016, con la quale si era deliberata una riduzione del 30% del numero di questi apparecchi sul territorio nazionale⁶⁰.

In ogni caso, poi, andrebbe evitata la deleteria pratica della regolarizzazione di fattispecie dalla dubbia compatibilità con l'ordinamento nazionale, soprattutto se le indagini ne hanno rilevato l'elevato tasso di infiltrazione mafiosa, come è avvenuto nel caso dei centri di trasmissione dati.

Va, peraltro, tenuto presente che quello del gioco è un classico esempio di mercato protetto, cioè caratterizzato da barriere amministrative all'ingresso, forte regolamentazione e conseguenti posizioni di rendita in favore delle imprese insediate⁶¹. Il mercato italiano, in particolare, si presenta come un monopolio pubblico temperato dal sistema concessorio, meccanismo di regolamentazione stringente cui i *policy maker* sono indotti a sottoporre un mercato allorquando intendono tutelare interessi di rilevanza costituzionale, quali, nel caso specifico al nostro esame, la tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza e della salute, beni giuridici il cui coinvolgimento è in effetti lampante se solo si considerano le dinamiche e l'impatto sociosanitario del fenomeno. A fronte degli interessi che il regolatore può perseguire sottraendo un certo mercato alle dinamiche concorrenziali, tuttavia, sta l'elevata esposizione dei mercati protetti alle infiltrazioni mafiose⁶²: le organizzazioni criminali, infatti, sono attratte dalle posizioni di monopolio che ivi possono conquistare, dovendo sostenere il solo costo delle operazioni collusive

tutela per il giocatore?, in Id. (a cura di), *Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, cit., p. 31; e C. Graziani, *Giochi e scommesse on line: profili pubblicistici*, cit., pp. 223 ss.

⁵⁷ Come emerge chiaramente dalle parole dell'allora Procuratore nazionale antimafia Federico Cafiero De Raho, riportate nella *Relazione conclusiva* della Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico della XVIII legislatura, p. 92.

⁵⁸ Ivi, pp. 91 ss. e *Relazione finale - Sezione II* della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVIII legislatura, pp. 121-122.

⁵⁹ Laddove, invece, le misure di tutela del giocatore previste al riguardo dall'art. 15 del d. lgs. 41/2024 appaiono assai poco efficaci proprio per il fatto di fare affidamento sull'autonomia decisionale del giocatore anziché presentarsi con stringente cogenza. Per una più ampia argomentazione di questa critica sia consentito di rinviare a S. Scagliarini, *Il nuovo decreto sui giochi online, quale tutela per il giocatore?*, cit., pp. 38 ss.

⁶⁰ Il confronto tra il *Libro Blu 2016*, p. 77 e il *Libro Blu 2018*, p. 85 dell'ADM, entrambi reperibili sul sito istituzionale dell'Agenzia, ci indica che in numeri assoluti la riduzione era stata pari a circa 150.000 unità.

⁶¹ R. Sciarbone, *Mafie vecchie, mafie nuove: radicamento ed espansione*, Roma, 1998, p. 37.

⁶² Ivi, pp. 74 e 174.

necessarie all'entrata (costo peraltro minimizzato grazie all'esperienza e al radicamento territoriale delle stesse). Considerato questo insieme di elementi, è possibile concludere che sono soprattutto le politiche di contenimento dell'offerta a rappresentare la via maestra per la piena realizzazione degli interessi che stanno alla base del controllo pubblico del mercato, evitando che questi siano pregiudicati dalle interferenze criminali. Segnatamente, solo sottoponendo il mercato del gioco ad attento monitoraggio (sia da parte dell'ADM che delle autorità di pubblica sicurezza) ed evitandone l'espansione incontrollata è possibile aumentare i costi dell'accesso da parte delle mafie e facilitare il contrasto alle loro attività, tutelando al contempo la salute dei cittadini.

Né una stretta sull'offerta di giochi pubblici sarebbe in contrasto col testo costituzionale per il fatto di limitare un'attività economica, tutt'altro. In questo senso, già con la risalente sentenza n. 125/1963, cui abbiamo fatto cenno in precedenza, la Consulta ha infatti tracciato una traiettoria chiara sul raccordo fra la regolamentazione pubblica del gioco e l'art. 41, comma 2, Cost., il quale, come noto, sancisce, nel testo risultante dalla riforma del 2022, che l'iniziativa imprenditoriale «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». La Corte infatti, in quell'occasione, ha sì dichiarato illegittimo il divieto, contenuto nell'art. 110 del TULPS, di concedere «licenze per l'uso, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi o di congegni automatici da giuoco o da trattenimento di qualsiasi specie» per il caso in cui questi fossero di puro trattenimento, ma al contempo ha affermato con estrema chiarezza la legittimità costituzionale della norma in sé, considerando il divieto generale ivi contenuto pienamente conforme al dettato costituzionale essendo, in particolare, volto a garantire che l'iniziativa economica privata non si svolga in contrasto con l'utilità sociale, allora identificata principalmente, nelle stesse parole della Corte, nella moralità pubblica e nel potere di prevenire reati⁶³. La legittimità costituzionale dei divieti imposti sul mercato del gioco è stata peraltro in seguito ribadita dal giudice delle leggi con la sentenza n. 237/1975, che, con riferimento all'art. 720 cod. pen., confermava che «non contrastano con l'autonomia e l'iniziativa economica privata quei limiti che a queste la legge ponga in funzione della utilità sociale e per impedire che possa derivarne danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, elementi con i quali male si concilia, per gli aspetti che gli sono propri, il giuoco d'azzardo», così ribadendo la piena legittimità delle restrizioni imposte a queste attività⁶⁴.

È pur vero che in più recenti occasioni la giurisprudenza costituzionale sembra aver avallato il processo di liberalizzazione. È il caso della decisione n. 185/2004, laddove essa ha individuato la *ratio* della fattispecie incriminatrice prevista dal codice penale esclusivamente nel mantenimento dell'ordine e sicurezza pubblici, ricondotti all'alveo dell'art. 41 Cost., negando però al contempo che possa esservi spazio per un giudizio di «disvalore che il gioco d'azzardo esprimerebbe in sé» poiché «anche in esso si manifestano [...] propensioni individuali (impiego del tempo libero, svago, divertimento) che appartengono di norma ai differenti stili di vita dei consociati; stili di vita i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore». Un *idem sentire* sembra del resto accomunare l'ultima pronuncia emessa sul tema, ovvero la sentenza n. 54/2024, che con approccio assai libertario ascrive alla sola responsabilità personale la povertà di chi abbia affrontato una «spesa voluttuaria» ed abbia fatto del proprio denaro l'oggetto di «dissipazione», di talché non è possibile «pretendere che la solidarietà pubblica si faccia carico di una spesa di tal genere» in favore di «chi, poco

⁶³ Ivi, pp. 590 ss. per una disamina della sentenza n. 125 del 1963 e, più in generale, per un'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di giochi pubblici.

⁶⁴ Cfr. V. Sciarabba, *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*, cit., pp. 37 ss.

prima, si è rovinato con il gioco»⁶⁵. Tuttavia, va anche rilevato come tra queste due pronunce, da cui emerge come un fiume carsico una visione non particolarmente attenta ai risvolti socio-sanitari della diffusione dell'azzardo, si ponga tutto il filone giurisprudenziale, richiamato già in precedenza, con cui la Consulta ha salvato le legislazioni regionali volte alla prevenzione del GAP, dimostrando chiara consapevolezza che si tratti di attività economica limitabile in quanto foriera di problematiche sanitarie: evidenza dalla quale non può che discendere la piena legittimità (se non doverosità) di restrizioni volte per l'appunto a impedire che essa si svolga in modo da recare danno alla salute, come testualmente prescritto dalla norma costituzionale dopo la novella del 2022, che in questa prospettiva rafforza ulteriormente il fondamento di politiche di riduzione dell'offerta di gioco⁶⁶.

D'altra parte, anche muovendosi su un piano più generale, è consapevolezza radicata nella giurisprudenza costituzionale che pure la tutela della concorrenza, che della libertà di iniziativa economica rappresenta presupposto indefettibile, vada temperata con altri interessi fondamentali. Di modo che «il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, *mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale*»⁶⁷. La liberalizzazione dei mercati, pertanto, è vista dalla Corte come uno degli strumenti di politica economica con cui lo Stato adempie alla sua competenza in materia di tutela della concorrenza, se ed in quanto contribuisca ad una maggiore utilità sociale⁶⁸, non potendosi in alcun modo escludere che, in alcuni casi, gli interessi fondamentali riconducibili a tale ultimo concetto conducano all'introduzione di «limiti esterni» rispetto a tali politiche, quali le misure che, nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, limitino l'iniziativa economica privata. Ebbene, il caso del gioco è in questo senso paradigmatico, per l'evidente incidenza su interessi più volte richiamati, quali la tutela della salute e più in generale delle persone in situazione di vulnerabilità oltre che la necessità di prevenire infiltrazioni criminali in un settore a facile permeabilità. Insomma, «la pervasiva componente pubblicistica che caratterizza il settore dei giochi pubblici può giustificare l'imposizione di sacrifici o limitazioni, in funzione del perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla regolazione di queste attività imprenditoriali»⁶⁹.

La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, pur avendo più volte ribadito che ai servizi di gioco si applicano le garanzie previste in generale per le libertà di circolazione e di stabilimento sancite dai Trattati, ha tuttavia riconosciuto che «le restrizioni alle attività di gioco d'azzardo possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode nonché dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco» laddove la normativa che le introduce si rivela «atta a garantire la realizzazione dell'obiettivo dichiarato solo se effettivamente risponde all'intento di raggiungere il medesimo in maniera coerente e sistematica»⁷⁰. Non

⁶⁵ Considerazioni critiche sul punto sono state più ampiamente espresse, volendo, in S. Scagliarini, *Alea iacta est: la Corte conferma la (possibile) esclusione dei giocatori d'azzardo patologici dal reddito di cittadinanza (e dall'assegno di inclusione)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, spec. pp. 326 ss.

⁶⁶ Questo aspetto è stato evidenziato anche in M. Perini, *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, cit., pp. 623 ss., dove l'A. sottolinea come l'attuale regolamentazione del mercato del gioco ponga gravi problemi di compatibilità con il dettato della Carta, nella misura in cui finisce per capovolgere la portata dell'art. 41, c. 2, antepoendo, in un mercato caratterizzato da rischi e ambiguità, la promozione dell'iniziativa economica privata a valori che, invece, dovrebbero costituire per questa un limite invalicabile.

⁶⁷ Così sentenza n. 200/2012, punto 7.3 del *Considerato in diritto*. Il corsivo è nostro.

⁶⁸ Poiché «una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale»: *ivi*, punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

⁶⁹ In questi termini si esprime la Consulta nella sentenza n. 49/2021, punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰ Testualmente, sentenza C-390/2012 *Pfleger e a.*, parr. 41 e ss., ove il giudice europeo ricorda anche come «la tutela dei giocatori contenendo l'offerta di gioco d'azzardo e la lotta alle attività criminali connesse allo stesso incanalandolo entro

solo, ma la discrezionalità dei singoli Paesi nell'apporre siffatti limitazioni è tale – a giudizio della Corte di giustizia – che «ciascuno Stato membro è libero di decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività di gioco o di scommessa oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose» essendo «pacifico che, a differenza di quanto avviene nel caso dell'instaurazione di una concorrenza libera e non falsata all'interno di un mercato tradizionale, l'applicazione di una siffatta concorrenza nel mercato assai specifico del gioco d'azzardo, ossia tra più operatori che siano autorizzati a gestire gli stessi giochi d'azzardo, può comportare un effetto pregiudizievole poiché tali operatori sarebbero indotti a competere sul piano dell'inventiva per rendere la loro offerta più attraente di quella dei loro concorrenti, con conseguente aumento, per i consumatori, delle spese legate al gioco nonché del rischio di dipendenza»⁷¹. Gli Stati membri, in altri termini, anche di fronte al principio cardine della concorrenza, secondo la lettura che ne dà la Corte di Lussemburgo, sono liberi di fissare gli obiettivi delle loro politiche in materia di gioco, nonché di definire il livello di tutela perseguito, anche adottando regimi (ragionevolmente) diversi tra attività ludiche differenti⁷²; le restrizioni alla libera prestazione dei servizi *de quibus* eventualmente stabilite sono legittime purché rispondano a proporzionalità e adeguatezza, e purché non pregiudichino la coerenza e la sistematicità del complessivo trattamento che ciascun ordinamento nazionale riserva al settore.

In conclusione, dunque, per quanto la riforma del settore in corso, a giudicare dall'impostazione della legge delega ed ancor più del primo decreto legislativo attuativo, sembri andare, ahinoi, in direzione diametralmente opposta, risulterebbe auspicabile (oltre che pienamente legittima) una decisa inversione di rotta rispetto alla politica di ampliamento incontrollato delle occasioni di gioco, la quale consentirebbe al legislatore, tornando al significato autentico dell'articolo 41 della Costituzione, di assicurare prioritaria tutela a quegli interessi generali che giustificano e, anzi, rendono necessaria, la limitazione dell'iniziativa economica privata.

circuiti controllati [...] rientrano tra [i limiti] riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte come idonei a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali nel settore del gioco d'azzardo».

⁷¹ Ivi, parr. 46-46, nei quali vi sono riferimenti alla pregressa giurisprudenza conforme.

⁷² Ciò che è vero in particolare per una eventuale differenziazione tra il canale on line e quello fisico, giacché, come ha avuto modo di affermare la Corte di giustizia nella sentenza C-46/08 *Carmen Media Group*, par. 103, «occorre rilevare che le caratteristiche proprie dell'offerta di giochi d'azzardo tramite Internet possono, in egual maniera, rivelarsi una fonte di rischi di natura differente e di maggiore entità in materia di tutela dei consumatori, e specialmente dei giovani e delle persone aventi una particolare inclinazione al gioco o predisposte allo sviluppo di tale inclinazione, in confronto ai mercati tradizionali di tali giochi. Oltre alla già menzionata mancanza di contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, la facilità tutta particolare e la permanenza dell'accesso ai giochi proposti su Internet, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una simile offerta a carattere internazionale, in un ambiente per di più caratterizzato dall'isolamento del giocatore, dall'anonimato e da un'assenza di controllo sociale, costituiscono altrettanti fattori idonei a favorire uno sviluppo della dipendenza dal gioco e delle spese eccessive legate a quest'ultimo e, di conseguenza, ad accrescere le conseguenze sociali e morali negative che vi si ricollegano, così come evidenziate da una costante giurisprudenza».