

This is the peer reviewed version of the following article:

Alea iacta est: la Corte conferma la (possibile) esclusione dei giocatori d'azzardo patologici dal reddito di cittadinanza (e dall'assegno di inclusione) / Scagliarini, Simone. - In: RIVISTA DEL DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE. - ISSN 1720-562X. - 2(2024), pp. 321-337. [10.3241/114254]

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.

22/04/2026 18:13

(Article begins on next page)

Simone Scagliarini

Alea iacta est: la Corte conferma la (possibile) esclusione dei giocatori d'azzardo patologici dal reddito di cittadinanza (e dall'assegno di inclusione)*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I fatti. – 3. La posizione della Corte costituzionale. – 3.1. Le vincite al gioco (non dichiarate) conseguite prima del godimento del reddito di cittadinanza... – 3.2. ... e quelle successive. – 4. Guardando al futuro, tra assegno di inclusione e riordino della materia dei giochi pubblici.

1. Premessa

La sentenza Corte cost. 29 marzo 2024, n. 54, presenta più di un punto di interesse.

In primo luogo, infatti, essa contribuisce a consolidare la posizione giurisprudenziale, affermatasi poco dopo l'introduzione del reddito di cittadinanza, circa la (*ratio* e conseguentemente la) natura di questo beneficio economico. Da questo punto di vista la pronuncia non apporta sostanziali novità, di modo che su tale profilo non mi soffermerò, se non per quanto è funzionale alle riflessioni che intendo svolgere.

Un secondo elemento degno di nota è la questione, affrontata soprattutto nel punto 4 del *Considerato in diritto*, del rispetto del principio di tassatività in materia penale da parte delle disposizioni impugnate. Anche su questo tema la Corte altro non fa che applicare canoni consolidati, sebbene possa essere di qualche interesse, nella prospettiva della tecnica legislativa penalistica, il modo con cui essa arriva ad escludere, nel caso specifico, l'illegittimità delle norme impugnate. In questa sede, tuttavia, non è questo l'aspetto su cui vorrei soffermare la mia attenzione.

Il terzo – e, a mio avviso, prevalente – motivo di rilevanza della sentenza, tale da suggerirne l'analisi critica, è dato dalle considerazioni che la Consulta svolge con riferimento al tema del gioco d'azzardo patologico e alla legittimità, al cospetto del principio di eguaglianza sostanziale, dell'esclusione anche di chi soffre di questo disturbo dall'accesso al reddito di cittadinanza, quando abbia realizzato (e non dichiarato) vincite che lo porterebbero (ma solo in astratto, come meglio dirò a breve) a superare i limiti reddituali previsti dalla normativa. Poiché sul punto emerge una valutazione assai severa – e, verrebbe da dire, quasi moralistica – nei confronti dei giocatori, ivi inclusi coloro che abbiano sviluppato una vera e propria dipendenza, mi pare che una riflessione sul tema meriti di essere condotta, quanto meno per la estrema attualità di esso, dimostrata non solo dal processo di riordino normativo del settore attualmente in corso¹, ma anche e soprattutto dalla costante (e allarmante)

* Il presente scritto è frutto di una ricerca 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 Sul quale ritornerò nel paragrafo conclusivo.

progressione nel nostro Paese della spesa per il gioco². A tal fine cercherò di ricostruire i termini della vicenda e la posizione assunta dalla Corte per trarne poi qualche considerazione critica.

2. I fatti

La pronuncia in commento concerne un giudizio promosso in via incidentale dal GUP del Tribunale di Foggia, al quale spettava la decisione circa il rinvio a giudizio di una donna indagata per i reati previsti e puniti dall'art. 7, cc. 1 e 2, del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, con cui è stato introdotto il reddito di cittadinanza, illecito consistente nella falsità delle dichiarazioni rese per l'accesso alla (e il mantenimento della) prestazione³. Nello specifico, la persona in questione aveva omesso di indicare, nella domanda iniziale volta a ottenere l'erogazione della provvidenza, alcune vincite al gioco (*on line*) realizzate nel 2017 e 2018, in quanto (più che) compensate dalle perdite realizzate allo stesso modo, come risultanti dal conto di gioco, che per legge deve essere aperto al fine di regolare le transazioni finanziarie tra il concessionario e l'utente del sito. Oltre a tale condotta, in grado di integrare il reato di cui al comma 1 precedentemente citato, l'indagata aveva altresì omesso di indicare, nella dichiarazione sostitutiva unica richiesta periodicamente per il mantenimento del beneficio, una ulteriore vincita ottenuta quando già godeva del reddito di cittadinanza (ma parimenti compensata *in toto* dalle perdite subite), così incorrendo nel reato previsto dal secondo comma della medesima disposizione, che rinvia, tra l'altro, all'art. 3, c. 11, del decreto, ove le vincite, insieme alle donazioni e alle successioni, sono esplicitamente indicate tra le fonti di entrata che vengono considerate al fine di valutare il rispetto delle soglie ISEE stabilite.

Ora, in entrambi i casi, ciò che il giudice *a quo* lamentava era il fatto che la normativa trattasse la vincita al gioco come un'entrata, senza la possibilità di deduzione delle perdite subite allo stesso, cosa non certo inusuale allorché il giocatore, avendo sviluppato un'*addiction* comportamentale – ovvero la dipendenza da gioco d'azzardo – reinvesta, per così dire, al tavolo tutte le somme ottenute, fino a utilizzarle per intero, se non a contrarre debiti o ricorrere ad attività illecite per procurarsi ulteriori risorse da impiegare per lo stesso fine. Da qui la richiesta di intervento caducatorio ad opera del giudice delle leggi, sul presupposto della violazione, per limitarci, come premesso, soltanto ad uno dei profili di illegittimità lamentati, del principio di eguaglianza sostanziale, giacché in tal modo viene lasciato privo di mezzi chi di fatto versa in una situazione di povertà, non avendo (mai avuto) la reale disponibilità in concreto della somma, solo virtualmente entrata nel proprio patrimonio. A tale questione la Consulta risponde nel punto 5 del *Considerato in diritto*, su cui concentriamo ora la nostra attenzione.

² Secondo i dati riportati nel *Libro blu 2022* dell'Agenzia per le Dogane e i Monopoli, 2023, p. 152, pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente (cui rinvio anche per il richiamo successivo ad analoghe pubblicazioni), la raccolta del gioco nel 2022, ultima annualità per la quale si dispone di un dato ufficiale, è stata di oltre 136 miliardi di euro, in crescita del 22% sull'anno precedente, che a sua volta registrava una crescita di circa il 26% sul 2020. Così che, come rilevano R. SCIARRONE – F. ESPOSITO – L. PICARELLA, *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, Roma, 2023, p. 23, il mercato italiano si pone al quarto posto mondiale, preceduto solo da USA, Cina e Giappone.

³ In generale su queste fattispecie si veda l'analisi di R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *Quest. giust.*, 2019; e A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, in *questa Rivista*, 2020, pp. 783 ss., i quali si soffermano assai criticamente soprattutto sulla (sproporzionata) entità della pena edittale prevista, rispetto alla quale anche S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, n. 401/2019, p. 20, afferma che «un tale aggravio di pena [...] desta notevoli perplessità alla luce dell'art. 3 Cost., nella misura in cui sembra scaricare sul povero "immeritevole" (come nella concezione stigmatizzante del *non-deserving poor* di vittoriana memoria) un sovraccarico di responsabilità certamente degno di miglior causa».

3. La posizione della Corte costituzionale

La sentenza in commento distingue ed affronta separatamente le due questioni di legittimità riferite alle singole norme incriminatrici impugnate, invertendo l'ordine cronologico dei fatti oggetto del giudizio principale e pertanto analizzando, in prima battuta, la disposizione che prevede e punisce l'omissione di informazioni nelle dichiarazioni successive volte al mantenimento del beneficio, verosimilmente in quanto ritenuta di più agevole e rapida soluzione, come si ricava anche dal minor spazio ad essa dedicato. Nel commento alla decisione, tuttavia, seguirò un diverso *iter* espositivo, che mi sembra più funzionale all'analisi che qui intendo condurre.

3.1. Le vincite al gioco (non dichiarate) conseguite prima del godimento del reddito di cittadinanza...

Nell'esaminare la questione sollevata dal giudice *a quo* in relazione al primo comma della disposizione impugnata, la Corte fa un'affermazione importante: «non è la povertà da ludopatia, ma è piuttosto la ludopatia stessa a rappresentare uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della Repubblica rimuovere»⁴. Ora, benché nella sua giurisprudenza non mancassero precedenti volti ad evidenziare i rischi per la salute, oltre che per un'ordinata convivenza civile, del gioco d'azzardo patologico, e conseguentemente a sottolineare la legittimità e l'opportunità delle iniziative, ivi comprese quelle legislative, intraprese in questa direzione tanto a livello statale quanto regionale⁵, mai la Consulta era giunta a statuire in modo perentorio la doverosità, alla luce di un fondamentale principio costituzionale, come quello di eguaglianza sostanziale, di un siffatto intervento. Da questo punto di vista sicuramente la pronuncia costituisce un significativo passo in avanti nella lotta a questa forma di dipendenza.

Ciò che non convince, tuttavia, è sia il percorso argomentativo con cui la Corte arriva a tale affermazione, sia le conseguenze che essa ne trae.

Quanto al primo aspetto, va rilevato come il Collegio si trovasse a dover risolvere un dubbio prospettato dal giudice rimettente con riferimento alla *ratio* della disposizione fiscale indirettamente richiamata nella disciplina del reddito di cittadinanza, ovvero il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 197, recante Testo unico delle imposte sui redditi, che assimila agli introiti da considerare obbligatoriamente – e, pertanto, da dichiarare – anche le vincite al gioco. Ora, secondo il Tribunale di Foggia, se questa previsione trovava giustificazione in una realtà in cui non vi era

⁴ *Considerato in diritto*, punto 5.5.

⁵ A partire dalla decisione 10 novembre 2011, n. 300 (sulla quale 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), che rappresenta il *leading case* del filone giurisprudenziale volto a riconoscere la validità delle leggi regionali indirizzate a prevenire il fenomeno della dipendenza dal gioco d'azzardo in quanto «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica», con la conseguente riconducibilità di esse agli ambiti (di competenza concorrente) della tutela della salute e del governo del territorio. La finalità di carattere socio-sanitario insita nelle normative volte a contenere la diffusione della *addiction* di cui trattiamo è stata poi confermata dalle sentenze 11 maggio 2017, n. 108 (in relazione alla quale cfr. 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 turbar". La distanza delle sale scommesse dai luoghi sensibili in alcune recenti pronunce del Consiglio di Stato*, in *Corti Supreme e salute*, 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.) e 27 febbraio 2019, n. 27, (commentata da M. TIMO, *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, 2019, pp. 606 ss.).

tracciamento delle operazioni, oggigiorno, grazie al conto che la normativa impone come canale unico utilizzabile per i trasferimenti di denaro, nel quale restano pertanto giocoforza registrati tutti i movimenti, nessuna difficoltà concreta si pone a verificare se vi sia stato o meno un reale aumento del reddito netto, la cui mancata considerazione ridonderebbe perciò in vizio di legittimità. Non solo, ma credo si debba aggiungere – sebbene questo sia appena accennato nell’ordinanza di rinvio⁶ – che è molto diverso anche il meccanismo di funzionamento del gioco a distanza, che veniva per l’appunto in rilievo nel giudizio principale, rispetto a quello dei canali tradizionali, i quali peraltro non rappresentano ormai nemmeno più la via preferenziale di raccolta delle puntate⁷. In rete, infatti, è assai più probabile che il giocatore sia indotto a “reinvestire” le somme vinte, non solo perché la loro disponibilità sul conto è pressoché istantanea, a differenza dell’eventuale liquidazione che richiede tempi più lunghi⁸, così già favorendo la scelta di continuare nel gioco anziché incassare la vincita, ma anche in quanto la possibilità di dare immediata continuità all’attività ludica espone molto più che in passato ad un meccanismo in grado di ingenerare un’*addiction* comportamentale.

Ebbene, la Corte pretermette *in toto* queste considerazioni e preferisce porre l’accento sulla responsabilità personale di chi abbia affrontato una «spesa *voluttuaria*» con una somma, la quale, pur essendo entrata nella sua disponibilità, sia stata poi 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 prima, si è *rovinato* con il gioco»⁹. Se questa formulazione può già di per sé suscitare perplessità, poiché sembra voler attribuire un giudizio, anche morale, come si può intuire dai termini usati dal Collegio, sulle cause che hanno condotto un soggetto alla condizione di povertà, peraltro a fronte di spese per attività lecite, quello che proprio non mi pare condivisibile è la mancata considerazione del fatto che la spesa in questione può essere indotta da un fenomeno di dipendenza patologica: in sostanza, una vera e propria malattia, che qui tuttavia finisce per essere imputata a colpa.

Non che alla Consulta, beninteso, sfugga la questione. Anzi, richiamando le sentenze 23 settembre 2021, n. 185 e 11 maggio 2017, n. 108, essa ricorda come la «“dipendenza da gioco d’azzardo” (cosiddetto gioco d’azzardo patologico o ludopatia) [costituisce un] “fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all’alcoolismo”». Sennonché, la legittimità dell’esclusione dalla possibilità di accedere al reddito di cittadinanza anche in simili frangenti viene motivata nella sentenza, per un verso, con riferimento all’obiettivo di evitare la deresponsabilizzazione del giocatore, che si produrrebbe nel caso questi potesse contare sulla rete di salvataggio costituita da un beneficio economico pubblico, nonché, per altro verso, dal fatto che il disturbo in questione colpirebbe soprattutto le persone più vulnerabili che l’art. 3, c. 2, vuole proteggere e che invece verrebbero paradossalmente indotte ad aumentare il ricorso al gioco se potessero disporre di maggiori risorse economiche.

⁶ La quale, con motivazione alquanto sintetica, si limita a qualificare la normativa fiscale in questione, oltre che come una legge «ormai arcaica», quale provvedimento «piuttosto datato che non tiene conto di tutte le nuove forme di giochi, ivi compresi quelli on-line che hanno un meccanismo e delle procedure diverse oltre che più celeri e immediate». L’ordinanza è pubblicata nella *Gazz. Uff., 1^a serie speciale*, 13 gennaio 2023, n. 10.

⁷ Il *Libro blu 2022*, cit., pp. 202 ss., dà conto di come dal 2020 le somme raccolte via *web* abbiano superato quelle del gioco fisico, con un *trend* che è rimasto costante anche negli anni successivi al *lockdown*.

⁸ Secondo quanto stabilisce l’art. 24, c. 19, lett. e) e f) della legge 7 luglio 2009, n. 88, mentre il concessionario deve garantire la «*tempestiva*» contabilizzazione e messa a disposizione del giocatore delle vincite e delle relative somme [...] comunque *non oltre un’ora* dalla certificazione ufficiale del verificarsi dell’evento che determina la vincita», il giocatore ha diritto all’accredito della vincita «*entro e non oltre sette giorni dalla richiesta*», seppure con valuta corrispondente a quest’ultima data (corsivi miei). Queste previsioni sono oggi confermate dall’art. 6, c. 8, del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41, di cui dirò nell’ultimo paragrafo, il quale ha persino peggiorato la situazione, eliminando la previsione relativa alla valuta di accredito.

⁹ I virgolettati sono tratti dai punti 5.3 e 5.4 del *Considerato in diritto*. I corsivi sono miei.

A non convincere, però, in questa argomentazione della Consulta, è il fatto che ad ignorare l'inesistenza, in concreto, di un reddito, che solo virtualmente è entrato nel patrimonio del giocatore, si finisce per lasciare una persona, dichiaratamente riconosciuta come vulnerabile, in uno stato di povertà, imputandole a colpa una situazione che discende da una dipendenza sviluppata in relazione ad un'attività lecita: ciò che, evidentemente, non può certo dirsi rappresentare una misura di protezione e di recupero del soggetto in questione. Insomma, abbandonare il giocatore alla propria indigenza e privarlo del reddito di cittadinanza, che, come precisa la Corte nel punto della sentenza che vedremo successivamente, ha anche una forte connotazione inclusiva di reinserimento lavorativo, sembra segnare definitivamente la sorte e abbandonarlo al proprio destino, ben lungi dal costituire un intervento statale di eliminazione di un ostacolo alla piena eguaglianza.

È pur vero che, per prevenire questa obiezione, la sentenza, una volta escluso che il problema sia la povertà e spostato il fulcro dell'attenzione sulla ludopatia, elenca – e giungiamo così alle conseguenze che il Collegio trae dall'affermazione riportata all'inizio di questo paragrafo – alcune azioni intraprese dallo Stato, di cui viene sottolineato il «carattere preventivo e dissuasivo», a rimarcare ulteriormente come il disturbo in questione debba essere ascritto a responsabilità del soggetto che ne è affetto, il quale non è riuscito ad evitarlo nonostante gli strumenti che gli erano stati offerti. Sennonché, ammesso e non concesso che sia corretto seguire tale assunto, credo sia in ogni caso quanto meno discutibile pensare che quelle citate dal giudice delle leggi possano ritenersi, anche ove complessivamente considerate, efficaci e concrete misure di attuazione dell'art. 3, c. 2, Cost.

In primo luogo, infatti, la Consulta richiama il divieto di pubblicità, anche indiretta, relativa al gioco d'azzardo, introdotto dal cd. «decreto Dignità»¹⁰ (in realtà inasprendo le previsioni sul punto per la prima volta stabilite dal cd. «decreto Balduzzi»¹¹). Ma il fatto che il gioco con vincita in denaro non venga pubblicizzato non può ritenersi una misura sufficiente allorché la sua offerta sia al contempo costantemente ampliata, con il favore del legislatore, tanto più che appare nella realtà assai difficile colpire la pubblicità indiretta. Per esempio, la notizia di cronaca riportata da un quotidiano della vincita avvenuta presso un esercizio autorizzato a disporre di dispositivi per il gioco non è forse (oltre che una legittima espressione della libertà di informazione) una implicita reclamizzazione, tale da indurre, per quanto irrazionalmente, a tentare la sorte? Per non parlare, per l'appunto, del gioco *on line*, se si considera che in internet le opportunità di promuovere tale attività in modo indiretto si moltiplicano all'infinito, ivi compresa la possibilità di inserire all'interno di un fenomeno di per sé apparentemente innocuo come il *gaming* scenari che richiamano in modo diretto l'azzardo (si pensi a un videogioco nel quale per avanzare di livello occorra far girare una *slot machine*). Insomma, esistono molti meccanismi diversi dal messaggio pubblicitario in senso proprio che possono sollecitare al gioco, riducendo di molto l'effetto dissuasivo del divieto in questione.

Non maggior valore ha il secondo strumento cui la Corte fa riferimento, ovvero i meccanismi di autolimitazione previsti nel gioco a distanza, in cui è lo stesso giocatore a stabilire tempi e limiti delle puntate, cui il concessionario è tenuto a dare corso. Appare di tutta evidenza come il soggetto affetto da dipendenza possa agevolmente superare un vincolo che si è autonomamente dato, né la circostanza per cui l'aumento del massimale è operativo dopo un periodo di latenza di sette giorni sembra un disincentivo sufficiente ad impedire che la persona affetta dall'*addiction* comportamentale *de qua* possa desistere dal proprio proposito, laddove semmai il periodo di forzata astinenza potrebbe indurre a riprendere il gioco con ancor maggiore accanimento.

Infine, neppure l'inserimento dell'azzardopatia nei LEA sembra di per sé essere sufficiente a ritenere che la Repubblica abbia ottemperato a quanto stabilisce l'art. 3, c. 2, Cost., al punto di poter tranquillamente lasciare in situazione di povertà chi vi si trovi a causa della dipendenza dal gioco.

¹⁰ Ovvero il decreto legge 12 luglio 2018, n. 87.

¹¹ Decreto legge 13 settembre 2012, n. 158.

Infatti, se è vero che si tratta di un primo passo fondamentale che nel 2012 è stato compiuto per cercare di arginare un fenomeno sociale già allora in preoccupante espansione, è anche vero che la semplice esistenza di servizi di cura sul territorio non può, di per sé, essere ragione sufficiente per privare di un beneficio assistenziale coloro che siano rimasti vittime della dipendenza in questione, come, per esempio, se si imputassero al paziente le spese di cura per malattie per le quali esiste una vaccinazione.

Insomma, per trarre una sintesi, credo che difficilmente si possa sostenere che la Repubblica (o quanto meno, nel caso specifico, lo Stato) abbia realmente rimosso quell'ostacolo alla reale eguaglianza costituito dalla dipendenza da gioco d'azzardo, di modo che bene avrebbe fatto la Consulta ad accogliere la questione sollevata, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma, nella parte in cui prevede la responsabilità penale di chi non abbia dichiarato redditi da gioco, laddove questi siano stati compensati da perdite dovute all'esistenza di un disturbo comportamentale patologico.

3.2. ... e quelle successive

Rispetto alla ulteriore questione posta dal Tribunale di Foggia, la Consulta appare *tranchante*, articolando il suo ragionamento attraverso tre passaggi: 1) il reddito di cittadinanza, come chiarito da molte sentenze precedenti¹², non ha una natura meramente assistenziale ma persegue (anche) l'obiettivo di (re)inserimento lavorativo e di inclusione sociale, imponendo perciò diverse condizionalità che rientrano nel campo delle scelte rimesse alla discrezionalità del legislatore; 2) tra i vincoli che, in coerenza con tale natura, sono stati posti vi è il divieto espresso, nell'art. 5, c. 6, di utilizzare il beneficio economico per giochi con vincite in denaro; 3) chi ha contravvenuto al divieto ha inteso travolgere la natura della provvidenza concessa, di modo che non può invocare il principio di eguaglianza sostanziale a proprio vantaggio. Laddove, conclude il Collegio, anche chi avesse utilizzato risorse a propria disposizione diverse da quelle erogate nell'ambito del reddito di cittadinanza avrebbe comunque dissipato il proprio patrimonio, di modo che la sua situazione di indigenza non meriterebbe di giovare della solidarietà pubblica.

Ora, a me pare che anche questa parte della decisione non possa sottrarsi ad alcune critiche.

In primo luogo, infatti, se si può convenire con la Corte che il reddito di cittadinanza abbia una *ratio* complessa, di modo che la lotta alla povertà rispecchia solo uno degli obiettivi conseguiti¹³, ed

¹² Tra cui la Corte richiama le pronunce 21 giugno 2021, n. 126 e 2 luglio 2021 n. 137 (oggetto di commento, tra gli altri, da parte di P. PASSALACQUA, *Osservazioni a Corte cost. 12 maggio 2021, n. 126*, in *Giur. cost.*, 2021, pp. 1317 ss.; e G. GOTTI, *Sulla sospensione del reddito di cittadinanza in caso di misure cautelari personali*, *ivi*, pp. 1326 ss.), nonché 25 gennaio 2022, n. 19 e 17 febbraio 2022, n. 34 (sulle quali rispettivamente, *ex plurimis*, D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2022, pp. 252 ss.; e M. ROMA, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta OnLine*, 2022, pp. 731 ss.).

¹³ Il rilievo, peraltro suffragato dal tenore letterale dell'art. 1 del d. l. n. 4/2019, è alquanto diffuso in dottrina. Tra i tanti, oltre a quelli che saranno citati nelle note successive, mi limito qui a richiamare, pur con varietà di sfumature e di approcci, V. CASAMASSIMA, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 2020, pp. 425 ss.; M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *questa Rivista*, 2020, p. 17; A. D'ALOIA – G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, pp. 333 ss.; e P. BOZZAO, *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povertà? Rileggendo Claudio Franchini*, in *questa Rivista*, 2022, p. 134. Parzialmente diversa la ricostruzione di R. FATTIBENE, *Le misure contro la povertà tra diritto sovranazionale e ordinamento interno*, in *Dir. pubb. eur. – rass. online*, 2023, pp. 565 ss., che parla di tre finalità, aggiungendoci quella di integrazione sociale, mentre E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in E. Innocenti – E. Rossi – E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2020, p. 25, ritiene che la mancanza di chiarezza di idee da parte del legislatore

anche a voler aderire all'idea, peraltro non così scontata¹⁴, che, per il tipo e l'entità delle condizioni di attivazione richieste al beneficiario, la sua natura di politica per l'occupazione debba ritenersi prevalente su quella meramente assistenziale, credo che ciò non possa condurre a pretermettere totalmente anche quest'ultima funzione¹⁵. Insomma, il reddito di cittadinanza è sicuramente *anche* una misura di sostegno al reddito, essendo volto ad assicurare, sia pure nelle more di un reinserimento nel percorso lavorativo¹⁶, alla persona che ne è priva i mezzi per condurre un'esistenza dignitosa, rivelandosi quale «azione composita inserita tra i doveri di solidarietà pubblica (i compiti dello Stato sociale) generati dall'art. 3, c. 2, Cost.»¹⁷. Stupisce perciò, in negativo, che la sentenza in commento non citi la formula già utilizzata nella precedente decisione 25 gennaio 2022, n. 19, per cui «[l]a conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale”»¹⁸.

Né una sentenza di accoglimento avrebbe rappresentato per la Corte un intervento, ad essa precluso, di conversione «verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale» di «una più complessa misura [...] cui il legislatore ha assegnato, come visto, finalità prevalentemente diverse»¹⁹. Semmai, all'opposto, se vi è uno scopo di reinserimento lavorativo nel reddito di cittadinanza, escludere chi abbia giocato e vinto, senza ottenerne però un reale guadagno per l'immediato reimpiego delle somme

lo abbia indotto a «“sparare nel mucchio”, indicando una serie di obiettivi – costituzionalmente rilevanti – che si intendono perseguire, senza indicare puntualmente la corretta finalizzazione dell'istituto».

¹⁴ Di diversa opinione, per esempio, è infatti P. PASCUCCI, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, in *questa Rivista*, 2020, p. 276, secondo cui il reddito di cittadinanza è soprattutto «una misura di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale che, in quanto finalizzata ad assicurare un livello minimo di sussistenza, mira ad incentivare quella crescita personale e sociale dell'individuo che può conseguirsi mediante il lavoro».

¹⁵ In tal senso D. LOPRIENO, *op. cit.*, pp. 259 ss. e specialmente p. 272, ove l'A. sottolinea che «la preminenza accordata dal Giudice costituzionale ad una delle due finalità principali del Rdc (e cioè al suo essere “misura fondamentale di politica attiva del lavoro” più che “misura volta al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”) ha fatto sì che venisse proiettato un cono d'ombra su una serie di considerazioni che pure avrebbero potuto svolgere un ruolo importante». Gli effetti rilevanti della misura *de qua* per la lotta alla povertà sono ben evidenziati anche in *Conoscere il paese per costruire il futuro, XXI Rapporto annuale INPS, 2022*, pp. 382 ss.

¹⁶ Correttamente scrive al riguardo M. ROMA, *op. cit.*, p. 736, che «non si può negare come tali strumenti realizzino lo scopo (espressamente dichiarato) di garantire proprio il sostentamento dell'individuo nel periodo antecedente l'accettazione di una nuova occupazione».

¹⁷ Testualmente R. CASILLO, *Il Reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *questa Rivista*, 2019, pp. 560 ss., la quale parla di una «finalità unica e comprensiva di inclusione sociale». Analoga la posizione di E. ALES, *Reddito di inclusione, Reddito di cittadinanza e Assegno di Inclusione nel prisma dell'adeguata sistemica*, in G. Canavesi – E. Ales (a cura di), *Mezzi adeguati alle esigenze di vita: un concetto ineffabile?*, Napoli, 2023, pp. 126 ss., il quale giustamente rileva una continuità tra il reddito di inclusione e quello di cittadinanza «proprio nella prospettiva della centralità del lavoro quale strumento principe di Sicurezza Sociale, depurata, tuttavia, da ogni riferimento alla povertà, volutamente bandita dal lessico legislativo in quanto ottimisticamente dichiarata vinta sul versante politico» di modo che, con il secondo, il legislatore sembra avere «perfezionato il nesso finalizzatore e funzionalizzante tra sostegno al reddito e inclusione sociale mediante l'inserimento del beneficiario nel mercato del lavoro [...] consentendo di superare la dicotomia cittadino – lavoratore ancora rinvenibile nel ReI, per giungere a una considerazione integrata e integrale dell'essere umano, il quale possa realisticamente costruirsi, attraverso il lavoro, un'esistenza libera e dignitosa, disponendo, comunque, di mezzi adeguati alle esigenze di vita nelle situazioni di bisogno».

¹⁸ Punto 4 del *Considerato in diritto*. Commentando questa pronuncia scrive assai condivisibilmente S. MABELLINI, *La Corte costituzionale aggiunge un nuovo tassello nel complicato mosaico dei requisiti di accesso alle provvidenze sociali*, in *Ginr. cost.*, 2022, p. 420, che «quale che sia la causa dell'indigenza, questa non mut[a] la sua natura. Né il beneficio economico, benché condizionato, cessa di essere, come ancora ribadisce il preambolo del d.l. n. 4, “una misura utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza”». Ascrive nettamente la provvidenza *de qua* al «novero di quelle volte a soddisfare bisogni essenziali connessi con un diritto inviolabile della persona» anche V. CASAMASSIMA, *op. cit.*, p. 436.

¹⁹ Così ancora la medesima decisione citata alla nota precedente, nel prosieguo della propria argomentazione.

ottenute, appare irragionevole, nel momento in cui proprio il rientro nel mercato del lavoro potrebbe rappresentare un canale per (cercare di) recuperare chi abbia sviluppato una *addiction* comportamentale come l'azzardopatia.

A tale ultimo riguardo, emerge quella che è forse la lacuna più evidente di questa parte della decisione: la totale mancanza di considerazione del fenomeno della dipendenza dal gioco, di cui pure il giudice delle leggi è pienamente consapevole, come dimostra nelle successive sezioni della decisione, che in questa sede ho già analizzato in precedenza. Quando, infatti, il ricorso al gioco durante il godimento del beneficio fosse dovuto ad una vera e propria dipendenza patologica sviluppata precedentemente, che impedisce al titolare del reddito di riuscire ad astenersi da questa attività, non mi pare corretto imputargliene la responsabilità così da farlo decadere da una misura che, semmai, potrebbe fornirgli, per l'appunto, vista la sua *ratio* prevalente di (re)inserimento lavorativo, un modo per integrarsi nel contesto sociale e compiere un passo, seppure di per sé non risolutivo, per uscire dall'*addiction*.

Nel caso di specie, peraltro, non giova nemmeno invocare l'analogia con le altre condizionalità esaminate (e ritenute conformi a Costituzione) dalla Corte in alcuni precedenti pronunce sul reddito di cittadinanza, perché, se l'esecuzione di una misura cautelare, di cui trattano le sentenze 21 giugno 2021, n. 126 e 23 giugno 2020, n. 122, può in effetti rappresentare un ostacolo materiale insormontabile verso la possibilità di trovare e svolgere un'attività lavorativa²⁰, così come la previsione del possesso di un titolo di soggiorno di lunga durata può, astrattamente, correlarsi all'arco di tempo, tendenzialmente non breve, occorrente per la ricerca del lavoro da parte del beneficiario del sussidio²¹, in relazione al giocatore patologico il problema non si pone, perché si tratta di un comportamento che ben può essere compatibile con i tempi di un impegno lavorativo, il cui reperimento, come per l'appunto dicevo, sarebbe utile al fine del superamento della situazione di vulnerabilità nella quale egli si trovi.

Insomma, anche rispetto a questo profilo, mi pare che la Consulta avrebbe potuto accogliere la questione sollevata dal giudice *a quo*, dichiarando l'illegittimità dell'art. 7, c. 2, d. l. n. 4/2019 nella parte in cui non prevede che le vincite di cui all'art. 3, c. 11, del medesimo atto normativo debbano essere dichiarate al netto delle somme perse nell'ambito dei giochi medesimi, laddove consti una situazione di dipendenza dal gioco d'azzardo.

4. Guardando al futuro, tra assegno di inclusione e riordino della materia dei giochi pubblici

Le criticità della sentenza n. 54/2024, che ho cercato sinora di argomentare, non possono dirsi circoscritte alla disciplina di una provvidenza ormai eliminata dal nostro ordinamento, come si

²⁰ Si legge al riguardo nel punto 6.2.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 126/2021 che «la sospensione del beneficio non ha una ragione punitiva e sanzionatoria, ma si collega appunto agli obiettivi dell'intervento legislativo. In tal senso, la presenza di più specifiche e severe condizioni per la richiesta e per il mantenimento della provvidenza [...] è anche strumentale all'effettiva realizzazione del percorso d'inserimento lavorativo, che può essere ostacolato o addirittura impedito dalla misura cautelare». Rileva, peraltro, sul punto P. PASSALACQUA, *op. cit.*, p. 1324, che a seguire tale argomentazione la Corte avrebbe dovuto più coerentemente distinguere tra le misure cautelari quelle che costituiscono un ostacolo materiale insormontabile per la ricerca del lavoro dalle altre che invece sono compatibili con tale attività.

²¹ Come ha stabilito la Corte nel dichiarare, attraverso le citate pronunce nn. 19 e 34/2022, non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione che annovera questo titolo di soggiorno tra i requisiti necessario per l'accesso al reddito di cittadinanza. In realtà non sono mancate critiche rispetto alla proporzionalità del requisito richiesto, in concreto, dalla normativa salvata dalla Consulta: tra i tanti, si veda, per esempio, S. GIUBBONI, *op. cit.*, pp. 21 ss.; e A. MORRONE, *op. cit.*, pp. 779 ss.

potrebbe a prima vista pensare. Secondo quanto evidenzia la Corte stessa, nel motivare le ragioni per le quali non sussistono i presupposti per restituire gli atti al giudice rimettente perché valuti la perdurante rilevanza alla luce dello *jus superveniens* (i.e. l'abrogazione del d. l. n. 4/2019 ad opera della legge di bilancio 2023 e la successiva introduzione dell'assegno di inclusione), l'art. 8 del decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, che disciplina la nuova provvidenza, riproduce identiche fattispecie penali, di modo che il *dictum* della Consulta ben deve intendersi come riferibile anche a queste ultime, anche perché la *ratio* dell'assegno di inclusione non può certo ritenersi dissimile da quella del reddito di cittadinanza per come ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale richiamata²². Tanto che, in questa direzione, a seguire la conclusione che ho inteso suggerire, ci si sarebbe forse dovuti attendere anche una dichiarazione di illegittimità consequenziale delle nuove fattispecie incriminatrici.

Il problema principale che sorge, sia per il pregresso che, dunque, per il futuro, dalla decisione in commento è lo sdoganamento della possibilità, per lo Stato, di valutare nel merito le (presunte) ragioni alla base di una situazione di indigenza, imputandole a responsabilità del soggetto che versi in tale stato. Il che, a ben vedere, rappresenta un pericoloso precedente, che potrebbe in futuro giustificare tanto un sindacato sulla meritevolezza del sostegno pubblico in favore di persone vulnerabili, quanto un atteggiamento paternalistico volto a disciplinare in modo stringente l'uso delle risorse da parte del beneficiario di una provvidenza economica²³. Ciò che risulta tanto più grave in relazione ad ipotesi come quella di specie, in cui quanto viene ascritto al soggetto interessato è frutto di un disturbo comportamentale che ormai da oltre un decennio il legislatore stesso, sulla scia peraltro dell'Organizzazione mondiale della sanità, riconosce per quel che è, cioè un vero e proprio stato patologico.

Quel che poi appare maggiormente paradossale, rispetto alla normativa salvata dalla Corte, è che lo Stato privi di una misura di carattere assistenziale coloro che hanno utilizzato le loro disponibilità economiche per un'attività lecita la cui offerta esso stesso ha contribuito ampiamente ad aumentare negli ultimi trent'anni²⁴, salvo introdurre a compensazione, peraltro tardivamente rispetto alle Regioni, assai più attive sul fronte della lotta all'azzardo patologico, qualche misura, importante ma non decisiva, di contenimento delle esternalità negative di queste iniziative imprenditoriali²⁵. Del resto, è stata in passato la stessa giurisprudenza della Consulta a fare riferimento al «fenomeno – diffusosi in parallelo al progressivo aumento dell'offerta ludica consentita, sino ad assumere dimensioni allarmanti – della “dipendenza da gioco d'azzardo” (cosiddetto gioco d'azzardo patologico o ludopatia)»²⁶. Non solo, ma va anche evidenziato come i giocatori, attraverso la loro spesa, abbiano contribuito a rimpinguare generosamente le casse erariali²⁷, alimentando un'imposizione che finisce per diventare

²² «Nella prospettiva della centralità del lavoro quale strumento principe di Sicurezza Sociale, con il recupero, però, della lotta alla povertà, evidentemente non sconfitta», come rileva E. ALES, *op. cit.*, p. 130.

²³ Avallando «l'assunto che il disoccupato sia un falso disoccupato e che un povero sia quantomeno scialacquone [che] sembra dominare il senso comune» come scrivono M. ANSELMO – E. MORLICCHIO – E. PUGLIESE, «Poveri e imbroglioni». *Dentro il Reddito di cittadinanza*, ne *il Mulino*, 2020, p. 53, secondo i quali già ora «l'attenzione morbosa rivolta al carrello della spesa di chi utilizza per pagare al supermercato la carta del Reddito di cittadinanza (Rdc) non tiene conto di questa necessità di conservare la propria dignità in condizioni difficili».

²⁴ L'evoluzione culturale, normativa e giurisprudenziale che ha portato da un giudizio di disvalore verso il gioco d'azzardo alla mera volontà di arginarne gli effetti problematici in termini di ordine pubblico è ben ricostruita da G. SIRIANNI, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione nella crisi dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, pp. 805 ss., il quale rileva come questo abbia portato come conseguenza a considerare la raccolta di giochi e scommesse un'attività economica non molto dissimile dalle altre.

²⁵ Come, per esempio, la riduzione del numero delle AWP, prevista nel 2016, o l'introduzione, nel 2021, di un fondo destinato alle operazioni di agenti sotto copertura per porre in essere azioni di controllo sulla partecipazione dei minori ai giochi, sulla presenza di operatori abusivi e sull'evasione fiscale.

²⁶ Così la sentenza n. 185/2021, punto 2 del *Considerato in diritto* (il corsivo è mio).

²⁷ Per dare un'idea, gli introiti fiscali derivanti dal gioco nel periodo 2019-21, nonostante la chiusura dei locali a ciò destinati durante il *lockdown*, che ha fatto registrare una rilevante flessione nelle entrate erariali, sono stati pari a 26,99

una tassa sulla povertà²⁸. Povertà nella quale, con l'avallo della Consulta, chi ha sviluppato una dipendenza da gioco viene poi confinato, attraverso l'esclusione da quello che, tutto al contrario, dovrebbe essere una provvidenza con finalità inclusiva.

Queste preoccupazioni, peraltro, sono aggravate dal fatto che il riordino della materia dei giochi, previsto dall'art. 15, legge 9 agosto 2023, n. 111 (la cd. "delega fiscale"), ha visto la sua realizzazione parziale, ad oggi, proprio con riferimento ai giochi *on line*, rispetto ai quali il recente d. lgs. n. 41/2024, cui si è già fatto un fugace cenno, introduce una disciplina assai insoddisfacente sotto il profilo della tutela del giocatore, pure formalmente annoverata, tanto nella delega quanto nel decreto, come obiettivo primario dell'intervento legislativo.

Infatti, la nuova regolamentazione sostanzialmente non fa che rinviare, nell'art. 15 rubricato appunto «Misure di tutela e protezione del giocatore», a: 1) misure di autolimitazione e autoesclusione, inefficaci per ragioni già viste; 2) ulteriori limitazioni introdotte dai concessionari, che verosimilmente, in modo del tutto legittimo, non avranno interesse ad essere eccessivamente restrittivi, sebbene il decreto preveda un'approvazione di queste misure da parte dell'Agenzia e il rinvio a buone prassi riconosciute a livello internazionale; 3) messaggi automatici che durante il gioco avvisino del superamento di determinate soglie, utili ma certamente non in grado di fermare un soggetto affetto da dipendenza; 4) informazioni obbligatorie sui rischi legati al gioco e disponibilità di canali di contatto per fornire informazioni sul gioco responsabile, strumenti che però presuppongono l'attivazione dell'interessato; 5) procedure di monitoraggio volte ad individuare giocatori a rischio di sviluppare un'*addiction*, che non solo saranno difficili da attuare nel rispetto, pure giustamente previsto, della normativa sulla protezione dei dati personali, ma anche dai dubbi effetti, non essendo precisato cosa possa o debba accadere all'esito di questa procedura di controllo; 6) campagne informative e di comunicazione sul gioco responsabile, finanziate dai concessionari con un contributo obbligatorio, che corrono però il rischio di essere indirettamente un incitamento al gioco per soggetti che ancora non siano adusi a tale pratica, di modo che il calcolo costi/benefici andrebbe attentamente ponderato. Se, dunque, tutti questi strumenti sembrano avere la comune caratteristica di affidare la loro attivazione alla libera e spontanea determinazione della persona, in ipotesi soggetta a dipendenza o a forte rischio di diventarlo, o, a tutto concedere, di esplicitare meri effetti di carattere informativo, al contempo viene persino mitigato, seppure in relazione all'anodino concetto di gioco sicuro e responsabile, il divieto di pubblicità (art. 3, c. 1, lett. l) d. lgs. 41/2024), su cui la Corte anche in questa pronuncia faceva affidamento come misura per la rimozione di quell'ostacolo di fatto all'eguaglianza che è dato dall'*addiction* di cui trattiamo.

Ovviamente quelle da ultimo espresse sono considerazioni di politica del diritto, che, per quanto siano tratte dall'indicazione di cui all'art. 41, c. 2, Cost., per il quale l'iniziativa economica non deve porsi in contrasto con l'utilità sociale né recare un *vulnus*, tra l'altro, alla sicurezza, alla dignità e alla salute, come tali non potevano entrare nel sindacato svolto dalla Consulta. Tuttavia, ciò che almeno ci si poteva aspettare dal giudice delle leggi, stante anche la sensibilità sul punto dimostrata in passato, era l'erezione di un argine alle conseguenze nefaste dell'azzardopatia e un ridimensionamento delle sue conseguenze escludenti. L'occasione offerta dal Tribunale di Foggia, ahinoi, è andata però sprecata.

miliardi di euro, ovvero assai superiori ai 22,71 miliardi spesi per l'erogazione, nel medesimo periodo, a tutti i titolari del reddito di cittadinanza e da cui i giocatori, anche se patologici, sono stati esclusi. Per i dati citati si vedano, rispettivamente, il *Libro blu 2021* dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, 2022, p. 133 e il *XXI Rapporto annuale INPS*, cit., p. 385, il quale, invero, prende a riferimento il triennio aprile 2019-marzo 2022, per tenere conto della data effettiva di entrata a regime del beneficio *de quo*.

²⁸ Così 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 *Sociologia del diritto*, 2007, pp. 136 ss.