



Fondazione  
Marco Biagi



UNIMORE  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
MODENA E REGGIO EMILIA

QUADERNI FONDAZIONE MARCO BIAGI

# Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza

Simone Scagliarini (a cura di)

2024

# Quaderni Fondazione Marco Biagi

ISSN 2239-6985

Registrazione presso il Tribunale di Modena n. 2031 del 03/05/2011

**Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza.  
Simone Scagliarini (a cura di). Modena: Fondazione Marco Biagi, 2024**

© Copyright 2024 degli autori

ISBN 979-12-81397-17-0

## Comitato di direzione

Tindara Addabbo, Francesco Basenghi (Direttore Responsabile), Tommaso M. Fabbri

## Comitato scientifico

Marina Orlandi Biagi (Presidente), Tommaso M. Fabbri (Vice Presidente), Tindara Addabbo, Edoardo Ales, Francesco Basenghi, Janice Bellace, Susan Bisom-Rapp, Ylenia Curzi, Luigi E. Golzio, Frank Hendrickx, Csilla Kollonay, Alan Neal, Roberto Pinardi, Ralf Rogowski, Riccardo Salomone, Iacopo Senatori, Yasuo Suwa, Tiziano Treu, Manfred Weiss

## Comitato di redazione

Ylenia Curzi, Alberto Russo, Olga Rymkevich, Iacopo Senatori

## Editore

Fondazione Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia

Largo Marco Biagi 10, 41121 Modena

Tel. +39 059 2056031

E-mail: [fondazionemarcobiagi@unimore.it](mailto:fondazionemarcobiagi@unimore.it)

This work was funded by the European Union under the NextGeneration EU Programme within the Plan “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)” by the Italian Ministry of University and Research (MUR)

Project title: *Regulatory tools for the prevention and fight against gambling in the digital age*, Project code: 202278PA4P (CUP E53D23022110006), MUR D.D. financing decree n. 104 of 02/02/2022



## INDICE

Premessa del curatore <i>Simone Scagliarini</i> .....	4
Introduzione al seminario <i>Roberto Pinardi</i> .....	6
Regolazione del gioco online e delega legislativa: considerazioni su tecnica legislativa e sistematica delle fonti <i>Noemi Miniscalco</i> .....	12
Il nuovo decreto sui giochi online: quale tutela per il giocatore? <i>Simone Scagliarini</i> .....	26
Gioco online e tassazione: prime osservazioni a margine del d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41 <i>Maria Cecilia Fregni</i> .....	45
Lo sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco e le sue regolazioni nella prospettiva costituzionale: profili di attualità <i>Vincenzo Sciarabba</i> .....	68
Quello che la riforma trascura: gaming e cryptocurrencies <i>Matteo Bursi</i> .....	96

## PREMESSA DEL CURATORE

Questo Volume raccoglie, in una versione rivista ed integrata, le relazioni e gli interventi presentati nel corso del seminario *Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, organizzato dalle Università degli studi di Modena e Reggio Emilia e di Genova, quali unità di ricerca coinvolte nel Progetto PRIN 2022 *Regulatory tools for the prevention and fight against gambling in the digital age*, unitamente alla Fondazione Marco Biagi, ente strumentale dell'Ateneo modenese, che ha ospitato l'evento il 28 maggio 2024.

Il seminario aveva come scopo quello di avviare un dibattito sul processo di riordino normativo in corso per quanto concerne il settore del gioco pubblico, che trova il suo fondamento nella cd. delega fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111) e che ha visto nel decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 il primo atto esecutivo della delega in questione. Da qui l'urgenza, nel quadro di un progetto di ricerca sul tema, di analizzare e discutere, già nell'immediatezza dell'entrata in vigore dell'atto normativo, i contenuti di esso, non solo per evidenziarne alcune criticità al dibattito dottrinario, ma anche nella prospettiva di poter offrire al legislatore, in particolare delegato, spunti di riflessione sia in vista dell'adozione dei successivi decreti che regoleranno gli altri profili di questo vasto settore, sia in funzione dell'eventuale esercizio della delega correttiva. Proprio per questa ragione, gli scritti che seguono si pongono come riflessioni a caldo, che vogliono primariamente aprire il campo a future discussioni. Nelle quali, a buon diritto, possono contribuire – e sarebbe auspicabile che ciò accadesse – anche Istituzioni sanitarie ed enti del terzo settore impegnati in questo ambito, alcuni dei quali, peraltro, hanno anche partecipato all'evento, dando corpo, in tal modo, a un ulteriore obiettivo del progetto, ovvero la creazione di un *network* finalizzato a fare luce sugli aspetti problematici del gioco con vincita in denaro, e in primo luogo alla dipendenza patologica che esso può generare, monitorando le misure di prevenzione e contrasto ad essa progressivamente introdotte, nell'ottica di migliorarne l'efficacia.

La giornata di studi, peraltro, essendo focalizzata su un atto normativo che tratta del solo gioco *on line*, si pone in coerenza con l'attività che la Fondazione Marco Biagi, attraverso il suo Osservatorio sulla privacy, l'IA e le nuove tecnologie, porta avanti sulle tematiche connesse ai mercati digitali ed alla loro regolazione. È in questa prospettiva che essa ha ospitato presso la sua sede l'evento e ha posto a disposizione la presente Collana dei propri Quaderni per la pubblicazione degli Atti del seminario, consentendone così una diffusione

ampia ed in tempi rapidi, essenziale alla luce degli obiettivi che l'iniziativa si poneva, come sopra riassunti.

Come recita fin dal titolo l'evento, questo è soltanto il primo atto di un percorso che si arricchirà inevitabilmente di nuovi atti normativi e che ridisegnerà un settore assai importante dell'economia per i flussi finanziari che esso genera, verso i privati concessionari ma anche verso l'Erario. Il gruppo di ricerca del progetto avrà naturalmente cura di proseguire nell'attività di monitoraggio e costante attenzione sui progressi di questo processo di riordino, sperando che gli elementi di analisi e di riflessione emersi dal dibattito al suo interno e tra esso e i vari attori coinvolti possa in qualche modo portare un contributo utile contenere un fenomeno – quello della dipendenza patologica – dalle conseguenze devastanti sia sul piano economico che su quello sociale.

Modena, 29 agosto 2024

Simone Scagliarini

## INTRODUZIONE AL SEMINARIO\*

*Roberto Pinaridi*

*Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia*

Buon pomeriggio a tutti e a tutte. Ed un ringraziamento, innanzitutto, alla Fondazione Marco Biagi che oggi ci ospita.

Il nostro Incontro di studi, intitolato *Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, ha ad oggetto la normativa contenuta nel recentissimo d.lgs. n. 41 del 2024 (recante: *Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111*) e si inserisce nel progetto di ricerca, finanziato nell'ambito del bando PRIN 2022 e dedicato all'analisi degli *Strumenti regolatori per la prevenzione e la lotta al gioco d'azzardo patologico nell'era digitale*. Progetto di cui è *principal investigator* uno dei due relatori odierni, il Prof. Simone Scagliarini, e che coinvolge, oltre ad altri studiosi dell'Università di Modena e Reggio Emilia, tra cui il sottoscritto, anche l'Università di Genova ed in particolare il Prof. Vincenzo Sciarabba, qui presente, come responsabile dell'unità di ricerca del capoluogo ligure.

Il progetto nasce con l'obiettivo principale di analizzare e quindi contribuire al perfezionamento degli strumenti giuridici utilizzabili allo scopo di contrastare *funditus* o quanto meno limitare – nelle sue manifestazioni patologiche<sup>1</sup> – il gioco d'azzardo. In Italia, infatti, si assiste, purtroppo, ad una crescita esponenziale della raccolta e della spesa per tale attività – tanto che siamo arrivati, in questa particolare e poco lusinghiera classifica, ad occupare il quarto posto a livello mondiale, dietro a Stati Uniti, Cina e Giappone<sup>2</sup> – con conseguente, inevitabile aumento delle *addiction* ad essa collegabili. Ciò che comporta pesanti ripercussioni non soltanto di natura economica, in termini di ridotta produttività dei (molti)

---

\* Introduzione al Seminario “*Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza*” svoltosi a Modena, Fondazione Marco Biagi, il 28 maggio 2024.

<sup>1</sup> Di “*ludopatìa*” si parla, per la prima volta, nella normazione italiana, nell' art. 1, comma 70, della l. n. 220 del 2010. Successivamente (e più correttamente) essa viene denominata “gioco d'azzardo patologico” (in acronimo GAP), ovvero “disturbo da gioco d'azzardo” (in acronimo DGA): si tratta di un «comportamento problematico persistente o ricorrente legato al gioco d'azzardo che porta a disagio o compromissione clinicamente significativi»: in termini PACIFICI R. - GIULIANI M. - LA SALA L. (a cura di), *Disturbo da gioco d'azzardo: risultati di un progetto sperimentale*, Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità ISTISAN 18/5, Roma, maggio 2018, n. 5 (reperibile nel sito dell'Istituto stesso: [www.iss.it](http://www.iss.it)), richiamando espressamente la definizione contenuta in AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, *Diagnostic Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed. Arlington, VA: APA; 2013.

<sup>2</sup> Cfr., al riguardo, SCIARRONE R. - ESPOSITO F. - PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, Roma, 2023, 23; citando MATTEUCCI N., *Il boom italiano del gioco d'azzardo: mercato, istituzioni e politiche*, in *Stato e mercato*, 2022, n. 2, 327 ss.

giocatori e di costi significativi per la sanità, ma anche sul piano della legalità – in riferimento al fenomeno dell'usura e delle infiltrazioni criminose nel settore<sup>3</sup>, anche a fini di riciclaggio di profitti illeciti<sup>4</sup> – nonché sotto il profilo, ovviamente, socio-sanitario.

Sul piano giuridico, che è quello in cui si inquadra propriamente il progetto di cui vi sto parlando, è possibile osservare, a fronte dell'indubbia rilevanza della problematica in parola, una scarsa attenzione, in generale, della dottrina sul tema, se si eccettuano alcuni profili penalistici (specie in tema di intrecci con la criminalità organizzata) o di carattere pubblicistico: penso ad esempio agli scritti dedicati all'analisi delle discipline restrittive, in materia, adottate da Regioni ed enti locali (ed alla relativa giurisprudenza costituzionale ed amministrativa)<sup>5</sup>; oppure a studi di natura prettamente amministrativistica concernenti la disciplina delle concessioni<sup>6</sup>. Sotto questo profilo, pertanto, uno degli obiettivi che il nostro progetto si prefigge è quello di portare a completa emersione anche altre sensibilità giuridiche, *in primis* quelle tipiche dello studioso del diritto costituzionale<sup>7</sup>, nella convinzione che la tematica del gioco patologico interessi anche (o forse: soprattutto) profili attinenti ai diritti fondamentali. E quindi risulti tutt'altro che estranea, per fare qualche esempio:

---

<sup>3</sup> Parla ad esempio del gioco d'azzardo come «di un fenomeno che si presta a fornire l'*habitat* ad attività criminali» la Corte costituzionale, nella sent. n. 185 del 2004, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>4</sup> Non a caso la delega contenuta nell'art. 15 della l. n. 11 del 2023, in attuazione della quale è stato adottato il d. lgs. n. 41 del 2024, identifica, tra gli obiettivi che dovrà perseguire il legislatore delegato nella riforma del settore *de quo*, anche quello della «prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose». In tema cfr., tra gli altri, AMORE N., *Gioco d'azzardo e autoriciclaggio*, in *Giur. it.*, 2019, n. 6, 1423 ss.; e CHIARAVIGLIO P., *Speculazione ed azzardo nell'autoriciclaggio. Nota a sent. Cass. pen. sez. II 29 marzo 2019 n. 13795 (Pubblico Ministero vs S.R.)*, in *Le soc.*, 2020, n. 4, 482 ss.

<sup>5</sup> Mi piace qui ricordare i contributi di SCIARABBA V., *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 AA.VV. *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta OnLine*, 20 luglio 2020; ID., *Le misure comunali di contrasto "totale" al gioco d'azzardo*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova University Press, Genova, 2020, 253 ss.

<sup>6</sup> Cfr. ad esempio SALTARI L., *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus-Riv. giur. dei serv. pubbl.*, 2012, n. 2, spec. 321 ss.; nonché, più di recente, MACCHIA M., *Il regime concessorio dei giochi e delle scommesse pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 1401 ss.; e VIPIANA P. M. - TIMO M., *I regimi amministrativi dei giochi leciti*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giochi e scommesse*, cit., 162 ss. ed Autori *ivi* richiamati.

<sup>7</sup> Si veda ora, in quest'ottica, lo scritto di PERINI M., *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, in *Consulta OnLine*, 22 maggio 2024, 589 ss., il quale ricostruisce, in maniera puntuale, la copiosa giurisprudenza costituzionale in materia, suddividendola in quattro fasi principali: la prima (fino agli anni Ottanta del secolo scorso) in cui la preoccupazione maggiore (se non esclusiva) espressa dalla Consulta riguarda la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza connessi al gioco; la seconda (anni Novanta) in cui a fronte della sempre più ampia diffusione del gioco lecito tale attività diviene, per la Corte, un'attività economica come tante altre, di cui si dismette, pertanto, un'accezione negativa in termini di moralità pubblica; la terza (prima decade del terzo millennio) in cui il *focus* è sulla liberalizzazione del settore, sulla sempre maggiore importanza dell'attività come leva fiscale e sull'emergere delle prime preoccupazioni espresse da Regioni ed enti locali sulle conseguenze negative che si manifestano, sul territorio, in ragione del fenomeno; la quarta (a partire dalla seconda decade del XXI secolo) in cui compare, con forza, nei ragionamenti sviluppati dal giudice delle leggi, il tema dei problemi sociali e soprattutto sanitari che la massiccia diffusione del gioco d'azzardo comporta.

a) all'esigenza di tutelare la sicurezza di ciascuno a fronte dei pericoli che possono determinarsi quale conseguenza dell'esercizio del gioco d'azzardo<sup>8</sup> come dimostra a chiare lettere la prima giurisprudenza costituzionale, definita<sup>9</sup> non a caso «monodimensionale», ossia tutta incentrata proprio sulla necessità di garantire l'ordine e la sicurezza pubblici correlati al gioco<sup>10</sup>;

b) a quanto dispone il secondo comma dell'art. 41 Cost., il quale prescrive, lo ricordo, che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale né recare danno, tra l'altro, alla sicurezza, alla dignità ed ora, dopo la riforma attuata con la l. cost. n. 1 del 2022<sup>11</sup>, alla salute degli individui<sup>12</sup>;

c) al diritto/dovere al lavoro (art. 4 Cost.), su cui è fondata la Repubblica italiana (art. 1, comma 1), dal momento che siffatta attività – pur nelle sue molteplici e variegate manifestazioni – è intesa come fattore di «progresso materiale o spirituale della società», in netta antitesi, pertanto, con quella «illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna» che costituisce, al contrario, soprattutto per le «componenti più deboli e meno facoltose della società», la spinta, spesso irrimediabile, «verso il gioco d'azzardo»<sup>13</sup>;

d) alla garanzia che è prevista dall'art. 32 della Carta costituzionale, il quale impegna, com'è noto, la «Repubblica» a tutelare «il diritto alla salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività»<sup>14</sup>;

e) a quanto si legge nell'art. 47, se è vero che il diuturno impegno dello Stato nell'escogitare sempre nuovi giochi con vincite (e perdite) in denaro, e la conseguente sottrazione di tali somme alla disponibilità dei consociati, mal si concilia – mi pare possibile sostenere – con il principio che discende da tale disposizione e che impegna, viceversa, (o meglio:

---

<sup>8</sup> Il riferimento costituzionale è l'art. 117, comma 2, lett. b, e già, in precedenza, gli artt. 13, comma 3; 14, comma 2; 16, comma 1, 17, comma 3; 41, comma 2; 117, comma 2, lett. d ed b e comma 3; 120, comma 2; e 126, comma 2.

<sup>9</sup> Da PERINI M., *Evoluzioni*, cit., 596.

<sup>10</sup> Tra le prime, in tal senso, v. le sentt. nn. 125 del 1963; 144 del 1970; 113 del 1972 e 90 del 1973.

<sup>11</sup> Recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*.

<sup>12</sup> Anche se è vero che già in precedenza la Corte costituzionale aveva dedotto l'esistenza del limite della salute, come opponibile all'esercizio dell'attività economica privata, sulla base dell'interpretazione della formula «utilità sociale» che era ed è contenuta nello stesso art. 41, comma 2 (a partire, addirittura, dalla sent. n. 21 del 1964, la quale si richiama, a sua volta, alla sent. n. 29 del 1957). Sul punto cfr., volendo, PINARDI R., *La revisione degli articoli 9 e 41 Cost.: quali effetti sulla sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente esterno?*, in *Dir. sic. sul lav.*, 2023, n. 2, 61.

<sup>13</sup> Le ultime tre frasi riportate tra virgolette si leggono in Corte costituzionale, sent. n. 54 del 2024, punto 5.4 della motivazione in diritto. Sulla relazione tra «cultura del gioco» e diritto/dovere al lavoro cfr. ad esempio le interessanti (e condivisibili) considerazioni di PERINI M., *Evoluzioni*, cit., 622-623 e 625.

<sup>14</sup> In tema di rapporto, sul piano giuridico, tra gioco d'azzardo e tutela della salute si vedano, *ex plurimis*, FIASCO M., *Gioco d'azzardo e salute, tra ricerca scientifica e politiche pubbliche: l'importanza di un efficace dialogo interdisciplinare*, in [www.cortisupremeesalute.it](http://www.cortisupremeesalute.it), 2020, n. 1, 267 ss.; LIPARI M., *Gioco d'azzardo, poteri amministrativi e tutela della salute: l'evoluzione della normativa e della giurisprudenza*, *ivi*, 273 ss.; e BALDUZZI R., *Il (disturbo da ) gioco d'azzardo tra politica e magistratura*, *ivi*, 2021, n. 1, 207 ss.



impegnerebbe) la «Repubblica» ad incoraggiare e (soprattutto) a «tutela[re] il risparmio in tutte le sue forme».

Nella medesima ottica, del resto, si potrebbe ancora ricordare come, in una recentissima pronuncia, la n. 54 del 2024 – peraltro criticabile sotto altri profili<sup>15</sup> – la Corte costituzionale abbia espressamente rilevato<sup>16</sup> che «la ludopatia» rappresenta «uno di quegli ostacoli di fatto», di cui parla l'art. 3, comma 2, Cost., «che è compito della Repubblica rimuovere». Mi pare un'affermazione particolarmente netta ed alquanto significativa in quanto, se presa sul serio, è in grado di gettare una nuova luce sul bilanciamento di interessi che il decisore politico è chiamato a svolgere nel contemperare i diritti e i principi cui ho appena accennato con altri, del medesimo rango ma potenzialmente confliggenti, come il diritto di iniziativa economica esercitato nel settore *de quo* (art. 41 Cost.)<sup>17</sup> o l'interesse ricollegabile ad un «regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi»<sup>18</sup> a tutela del principio di equilibrio del bilancio erariale (art. 81, comma 1, Cost.)<sup>19</sup>. Tale affermazione, inoltre, dovrebbe impegnare anche il giudice delle leggi ad effettuare, in seconda battuta, uno scrutinio particolarmente attento sulla disciplina della materia, finalizzato, per l'appunto, a verificarne puntualmente l'efficacia rispetto al «compito» di cui si discute.

Nello schema generale del progetto di ricerca nel cui ambito si svolge il nostro Incontro, il *focus* dell'attenzione degli studiosi che compongono l'unità modenese riguarda, più in particolare, per un verso, il gioco *on line* – la cui raccolta, come emergerà dalle relazioni che seguiranno, ha superato, a partire dal 2020, quella del gioco in presenza – il quale viene «comunemente ritenuto [...] addirittura più insidioso di quello tradizionale»<sup>20</sup> nel creare dipendenze patologiche; nonché, per l'altro, i profili tributari della normativa in parola, i quali

---

<sup>15</sup> Per i quali rimando alla nota di commento di SCAGLIARINI S., «*Les jeux sont faits*»: la Corte conferma la (possibile) esclusione dei giocatori d'azzardo patologici dal reddito di cittadinanza (e dall'assegno di inclusione), in corso di pubblicazione su *Rivista del diritto della sicurezza sociale*.

<sup>16</sup> Nel punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>17</sup> Cfr. ad esempio, sotto questo profilo, nella giurisprudenza costituzionale, le sentt. nn. 27 del 2019 e 185 del 2021. In verità, se si pone mente al fatto che l'art. 41, comma 2, Cost. subordina espressamente, tramite il suo *incipit* («Non può svolgersi in contrasto con ...») il diritto di iniziativa economica all'«utilità sociale», «alla salute», ecc., ne consegue che il risultato del bilanciamento di cui si discute nel testo risulta già, nel caso di specie, determinato dalla Costituzione.

<sup>18</sup> Così si esprime la legge delega n. 111 del 2023, nel suo art. 15, comma 1, nell'individuare uno «degli interessi pubblici generali» che il legislatore delegato è chiamato a tenere in considerazione nel riordino del settore in oggetto. Su tale interesse, nella giurisprudenza costituzionale, cfr. ad esempio le sentt. nn. 152 del 1985 e 90 del 2022.

<sup>19</sup> Concorro, poi, con chi, molto opportunamente, rileva, al riguardo, che «il bilanciamento in un settore così delicato, con la presenza di così tanti interessi contrapposti, richiederebbe almeno un solido ancoramento a dati empirici» (numeri delle dipendenze, costi sociali, famigliari e per la sanità generati dalle stesse, entrate erariali ricavate dal gioco, profitti per i privati, ecc.) «non potendosi limitare a ragionare astrattamente su “valori” disancorati dalla realtà» (in termini PERINI M., *Evoluzioni*, cit., 625).

<sup>20</sup> Sono parole di GRAZIANI C., *Giochi e scommesse online: profili pubblicistici*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giochi e scommesse*, cit., 223, alla quale rinvio per l'opportuna dimostrazione dell'assunto.

risultano talmente significativi<sup>21</sup> – come ci illustrerà la Prof.ssa Maria Cecilia Fregni allo scopo di definire il contesto generale entro cui valutare la disciplina del settore – da far sì che il processo di revisione normativa che ha preso l'avvio, per l'appunto, con il d. lgs. n. 41 del 2024 – di cui oggi indagheremo sia gli aspetti di natura formale<sup>22</sup> (tecnica legislativa e sistematica delle fonti: relazione di Noemi Miniscalco) sia il merito delle soluzioni adottate (o non adottate) per la tutela dei giocatori (si vedano, rispettivamente, la relazione e l'intervento di Simone Scagliarini e di Matteo Bursi) – nasca proprio in attuazione dell'art. 15 della l. n. 111 del 2023, ossia nel contesto della cosiddetta “delega fiscale”.

Considerando, quindi, che il primo decreto legislativo «di riordino del settore dei giochi» riguarda proprio il gioco «a distanza», la sua emanazione, lo scorso 25 marzo, ci è sembrata un'occasione propizia per avviare un dibattito scientifico nel quadro del progetto in questione. E questo anche con l'idea – o, se volete, con l'ambizione – di fornire al legislatore qualche ulteriore spunto di riflessione, il quale potrebbe, in verità, risultare tanto più utile in quanto formulato in un momento in cui il processo generale di riordino del settore è ancora *in itinere*. Proprio per questo motivo, del resto, avevamo invitato a partecipare ai nostri lavori l'on. Stefano Vaccari, modenese, sensibile da anni al tema anche per la sua partecipazione alla Commissione parlamentare antimafia e che ha recentemente costituito un gruppo interparlamentare di studio sul tema. Purtroppo l'on. Vaccari non può partecipare, oggi, al nostro Incontro, per la concomitanza con lo svolgersi di lavori parlamentari a Roma, ma non dubito che ci saranno future occasioni di confronto, anche perché è certo che il d. lgs. n. 41 è soltanto il primo di (almeno) tre atti normativi della medesima natura che verranno adottati, in materia, dal Governo (come verrà meglio precisato nel corso degli interventi che seguiranno).

Da ultimo, è doveroso evidenziare come il progetto di ricerca di cui stiamo discutendo si proponga anche rilevanti finalità di terza missione, nella convinzione che risulti non soltanto utile, ma finanche indispensabile che il dibattito scientifico non resti isolato nella sua “torre d'avorio”, ma si apra, al contrario, alla rete di operatori istituzionali e del Terzo settore che da tempo e con tanta dedizione si occupa, quotidianamente, di un problema così delicato.

Proprio in questa prospettiva, pertanto, partecipano oggi ai nostri lavori:

---

<sup>21</sup> Tanto che si è parlato, al riguardo, di una «*addiction* fiscale» dello Stato dal gioco d'azzardo: così SCIARRONE R.- ESPOSITO F. - PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo*, cit., 59, richiamandosi a FIASCO M., *La complessa sociologia del gioco d'azzardo contemporaneo*, in [www.cortisupremeesalute.it](http://www.cortisupremeesalute.it), 2019, n. 3, 487 ss. e spec. 529.

<sup>22</sup> Tra cui balza subito agli occhi una stranezza attinente alla controfirma dell'atto, visto che questa è stata apposta, per competenza – oltre che dal Presidente del Consiglio dei Ministri – non soltanto dai titolari dei Dicasteri dell'Economia e delle Finanze, dell'Interno, della Salute e per lo Sport ed i giovani, ma anche dal Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, le cui attribuzioni, in verità, nella materia di cui tratta il decreto in questione, appaiono alquanto misteriose.

il Comune di Modena, nella persona dell'assessore con delega alla legalità Andrea Bosi, che è anche vicepresidente di Avviso Pubblico, un'associazione di enti locali che è molto attenta (anche) al tema di cui ci stiamo occupando;

l'ASL di Modena, che da anni è impegnata nella prevenzione e nella cura delle dipendenze comportamentali, *ivi* incluso il gioco d'azzardo patologico, e che sta avviando – mi hanno riferito – un'interessante coprogettazione con le associazioni del gioco (il gioco sano, per intenderci: quello di ruolo, da tavolo, ecc.) allo scopo di utilizzare questo strumento per la prevenzione ed il recupero di chi è affetto da questa patologia (dovrebbe raggiungerci, nel corso del Seminario, la dott.ssa Giorgia Pifferi del SERT);

Federconsumatori, che proprio ieri ha presentato a Roma la nuova edizione de *Il libro nero dell'azzardo*<sup>23</sup>, con risultati tanto interessanti quanto inquietanti, in verità: dovrebbero presenziare all'Incontro il Presidente di Federconsumatori Modena, Marzio Govoni e Massimiliano Vigarani, statistico ed autore della ricerca cui vi ho appena accennato;

e ALEA - Associazione per lo studio del gioco d'azzardo, rappresentata dal Presidente Maurizio Fiasco che ci segue da remoto, Associazione che è intervenuta, tra l'altro, con proprie osservazioni – ahimè, non recepite – sul testo del d. lgs. n. 41 quando questo era ancora in gestazione.

Con tutti questi soggetti, se lo vorranno, saremo ben lieti di confrontarci, nel corso del dibattito che seguirà le due relazioni e i tre interventi programmati, ascoltando riflessioni o proposte che scaturiscono dal loro peculiare angolo prospettico e dalla loro preziosa esperienza.

---

<sup>23</sup> Cfr. *Il libro nero dell'azzardo. La crescita impetuosa dell'azzardo online in Italia. Mafie, dipendenze, giovani*, in [https://www.federconsumatori.it/wp-content/uploads/2023/09/report\\_azzardo\\_nazionale.pdf](https://www.federconsumatori.it/wp-content/uploads/2023/09/report_azzardo_nazionale.pdf).

## **REGOLAZIONE DEL GIOCO ONLINE E DELEGA LEGISLATIVA: CONSIDERAZIONI SU TECNICA LEGISLATIVA E SISTEMATICA DELLE FONTI**

*Noemi Miniscalco*

*Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Modena e  
Reggio Emilia*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Alcuni rilievi in punto di scelte terminologiche... – 3. (segue) ...e di individuazione dei principi e delle fonti normative. – 4. Affermazione (teorica) e negazione (pratica) della sistematicità e organicità della disciplina dei giochi, alla luce degli artt. 1 e 24 del decreto legislativo n. 41 del 2024. – 5. Una riforma discutibile nella prospettiva della tecnica legislativa e della teoria delle fonti.

### **1. Premessa.**

Il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41<sup>1</sup>, recante *Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111*, presenta diversi profili di interesse (e non poche criticità) tanto nella prospettiva delle fonti del diritto e della tecnica normativa utilizzata, quanto nell'ottica delle soluzioni di merito per la disciplina del settore individuate dal legislatore.

In questa sede, considerato il compito che ci è stato affidato, intendiamo guardare al recente atto normativo indagando solo il primo di tali profili e rinviando, invece, alla relazione che seguirà l'analisi dei contenuti del decreto legislativo e delle relative questioni sostanziali che esso solleva<sup>2</sup>.

Ora, seguendo tale approccio, ma dovendo giocoforza compiere una scelta anche considerato lo spazio a nostra disposizione, focalizzeremo anzitutto l'attenzione su alcuni profili formali del decreto legislativo, a partire dai termini e dalle espressioni linguistiche in esso contenuti; a seguire, porremo mente agli artt. 3 e 4, che individuano i principi, così come all'art. 5 che enuncia un (assai discutibile) catalogo delle fonti normative applicabili in materia di gioco; per concludere, infine, con alcuni rilievi a carattere più generale alla luce di una lettura congiunta degli artt. 1 e 24, nei quali viene rispettivamente dichiarata e chiaramente

---

\*Lo scritto rappresenta la versione rivista della relazione svolta il 28 maggio 2024, in occasione dell'incontro di studi dal titolo il "Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza".

<sup>1</sup> Di seguito, per brevità, anche semplicemente "decreto legislativo" o "decreto".

<sup>2</sup> Sul punto, ampiamente, la relazione di SCAGLIARINI S., *Il nuovo decreto sui giochi on line: quale tutela per il giocatore?*, in questo volume.

disattesa quell'ambizione alla riorganizzazione della materia e alla predisposizione di una disciplina unitaria del settore dei giochi.

## 2. Alcuni rilievi in punto di scelte terminologiche.

Nell'ottica della tecnica legislativa utilizzata, è noto che ogni atto normativo può essere valutato tanto in prospettiva formale, ossia verificandone la correttezza stilistica e sintattica così come la sua strutturazione, le tecniche e gli accorgimenti che il legislatore ha impiegato nella formulazione del testo, la intelleggibilità e conoscibilità delle norme, quanto, in prospettiva sostanziale, ossia ponendo attenzione all'applicabilità, all'efficacia ed efficienza del suo contenuto e, dunque, alla capacità delle disposizioni di regolare e di misurarsi con gli interessi che hanno richiesto quell'intervento legislativo<sup>3</sup>.

Anzitutto, obiettivi di efficace regolazione richiedono che il linguaggio giuridico debba essere il più possibile preciso, chiaro e tendenzialmente non ambiguo<sup>4</sup>. E ciò ancor più poiché se è vero che «ritenere che le leggi possano essere redatte in modo tale da non richiedere di essere interpretate, come auspicavano gli illuministi, è un'aspirazione del tutto illusoria»<sup>5</sup> e che anche la vaghezza delle fattispecie giuridiche, così come le ambiguità semantiche e sintattiche sono inevitabili ed entro certi limiti fisiologiche<sup>6</sup>, è però altresì vero che solo una buona qualità formale della normazione permette all'atto di raggiungere pienamente i fini cui è diretto<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Sul tema, per una panoramica generale, ALBANESI E., *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; DE BENEDETTO M. – MARTELLI M. – RANGONE N., *La qualità delle regole*, il Mulino, Bologna, 2011, 102 ss.; RESCIGNO G. U., voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. Giur.*, XXX, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1993, 1 ss.; TORRETTA P., *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, spec. 12 e 77; DE NARDIS P., *Drafting sostanziale e scienze sociali empiriche*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 1, 1999, 145. Con specifico riferimento al *drafting* sostanziale evidenza come la nozione ponga diversi problemi qualificatori, pur cercando poi di giungere ad una definizione unitaria, ZUDDAS P., *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. 41 e 47.

<sup>4</sup> Cfr., *ex multis*, TORRETTA P., *Qualità della legge*, cit., 12.

<sup>5</sup> Testualmente, ALBANESI E., *Teoria e tecnica*, cit., 26.

<sup>6</sup> Evidenza, per esempio, l'esistenza di una «naturale oscurità del diritto» AINIS M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 73 ss.; in senso analogo, fa riferimento ad una intrinseca incertezza del diritto LUZZATI C., *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1990, 70. Sulla distinzione tra ambiguità e vaghezza si vedano, invece, CARNEVALA P., *Diritto, normazione e ambiguità*, in *Dir. Pubbl.*, 2011, 353 ss. e GUASTINI R., *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993, 349. Sul punto, peraltro, è nota l'evoluzione che sta interessando la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, se da tempo sanziona la mancanza di chiarezza e intelleggibilità dei termini impiegati (cfr. sentenza n. 96 del 1981), di recente, nella sent. n. 110 del 2023 ha avuto occasione di evidenziare espressamente come «deve [...] ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.» (spec. considerando in diritto 4.3.3). Tra i plurimi commenti alla sentenza *de qua* si vedano almeno BONOMI A., *La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*, in *Consulta Online*, 1/2024, 166 ss. e SCAGLIARINI S., *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta Online*, 3/2023, 832 ss.

<sup>7</sup> In tal senso v., per tutti, ALBANESI E., *Teoria e tecnica*, spec. 171 ss.

Ora, in relazione alle tecniche di formulazione delle norme e al linguaggio impiegato, il d.lgs. n. 41 del 2024 non sempre manifesta quella «pregevolezza»<sup>8</sup> normativa che sarebbe stata auspicabile.

La prima discutibile scelta terminologica operata dal legislatore delegato è rinvenibile già nel primo articolo del decreto: l'art. 1, comma 2, infatti, nel chiarire come l'atto normativo rechi il riordino delle disposizioni applicabili ai giochi pubblici – affermazione, questa, su cui torneremo nel prosieguo di questo contributo<sup>9</sup> – delimita il suo ambito di applicazione specificamente alle norme «relative ai giochi a distanza». A ben vedere, tale formulazione è, per un verso, reticente, non emergendo in alcun modo da essa gli elementi caratterizzanti dell'alea e della vincita in denaro, per altro verso, ambigua, nella misura in cui non permette l'esatta individuazione dei giochi, pure a distanza, cui il legislatore ha inteso riferirsi. In tal senso, infatti, non è chiaro se anche i *videogames* interattivi *online*, quali per esempio gli *e-sport*, debbano dirsi ricompresi nella definizione di “giochi a distanza” e dunque nell'ambito di applicazione del decreto legislativo, così come, a monte, nella delega legislativa<sup>10</sup>.

Assimilabili rilievi si ripropongono pure rispetto all'art. 2 del decreto legislativo, nel quale il legislatore delegato ha inserito, tra le definizioni contenute in tale norma, anche le formulazioni «gioco pubblico a distanza ovvero gioco pubblico online» (lett. e), «giochi di abilità» (lett. f) e «gioco responsabile» (lett. g), le quali risultano fuorvianti nella misura in cui, ancora una volta, non esprimono chiaramente che si riferiscono a giochi con vincite in denaro. Ebbene, tali scelte linguistiche avrebbero meritato, a nostro avviso, maggiore riflessione, considerato peraltro che specifici rilievi sul punto erano stati manifestati tanto in sede di Conferenza unificata<sup>11</sup>, quanto da altri portatori di interessi<sup>12</sup>; e ciò al pari di quanto invece è stato opportunamente fatto rispetto alla sostituzione del termine ludopatia del tutto sbagliato, sia dal punto di vista scientifico che giuridico<sup>13</sup>, con il corretto «disturbo da gioco d'azzardo», ora contenuto negli artt.14 e 15 del decreto.

---

<sup>8</sup> L'espressione è di RUGGERI A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977, 240.

<sup>9</sup> Spec. paragrafo 4.

<sup>10</sup> Così, anche ALEA – ASSOCIAZIONE PER LO STUDIO DEL GIOCO D'AZZARDO E DEI COMPORTAMENTI A RISCHIO, *Osservazioni tecniche dell'Associazione scientifica Alea per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio sullo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 dicembre 2023*, Roma, 13 febbraio 2024, 1 e, in dottrina, SAVASTANO F., *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*, 3/2024, spec. 62.

<sup>11</sup> Intesa raggiunta ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 9 agosto 2023, n. III il 25 gennaio 2024.

<sup>12</sup> ALEA – ASSOCIAZIONE PER LO STUDIO DEL GIOCO D'AZZARDO E DEI COMPORTAMENTI A RISCHIO, *Osservazioni tecniche*, cit., 2.

<sup>13</sup> Come sancito dal comma 1-bis dell'art. 9 del d. l. 87 del 2018, aggiunto in sede di conversione dalla legge 96 del 2018, «nelle leggi e negli altri atti normativi nonché negli atti e nelle comunicazioni comunque effettuate su qualunque mezzo, i disturbi correlati a giochi o scommesse con vincite di denaro sono definiti “disturbi da gioco d'azzardo” (DGA)».

Ed ancora. Nello stesso senso, l'uso delle espressioni «gioco sicuro» (lett. c) e «gioco responsabile» (lett. d) presenti nell'art. 3, comma 1, risulta impreciso. Lasciando ad altri il compito di evidenziare come dalla scelta operata possano conseguirne effetti di minore (se non anche inefficace) tutela degli interessi che la disciplina avrebbe dovuto garantire<sup>14</sup>, in chiave provocatoria ci sia permesso qui solo evidenziare come le espressioni «sicuro» e «responsabile» hanno una intrinseca valenza valoriale e presentano profili di incertezza, anche in relazione a quale sia l'articolazione dello Stato-ordinamento idonea a valutare la sussistenza e/o il raggiungimento di quei parametri. Non solo, ma pure limitando la nostra riflessione alle sole scelte linguistiche operate dal legislatore delegato, non può sottacersi l'indeterminatezza della definizione data al (solo) «gioco responsabile» dall'art. 2, comma 1, lett. g) del decreto, ove esso è inteso come «l'insieme delle misure volte a ridurre la diffusione di comportamenti di gioco eccessivo o problematico, sviluppando nel giocatore la capacità di giocare in modo equilibrato, consapevole e controllato», mentre va rilevata la totale (e incoerente) assenza nel decreto di un qualunque qualificazione di «gioco sicuro»<sup>15</sup>.

### **3. (segue) e di individuazione dei principi e delle fonti normative.**

L'art. 3 del decreto, oltre alle discutibili scelte terminologiche effettuate dal legislatore delegato cui abbiamo accennato, solleva anche ulteriori criticità in punto di tecnica legislativa e teoria delle fonti. Anzitutto, la formulazione in esso contenuta secondo cui «l'esercizio del gioco pubblico è consentito nel territorio dello Stato nel rispetto dei seguenti principi fondamentali» risulta atecnica, essendo questo un decreto legislativo e non invece una legge delega<sup>16</sup>. Peraltro, non riteniamo neppure che l'infelice formulazione possa lasciare spazio ad un'interpretazione che porti a ritenere in essa enunciati i principi fondamentali per le Regioni ex art. 117 Cost. considerato che, quand'anche si ammettesse la possibilità di determinazione

---

<sup>14</sup> Sul punto, si v. SCAGLIARINI S., *Il nuovo decreto sui giochi on line: quale tutela per il giocatore?*, in questo volume, spec. par. 4.

<sup>15</sup> Come condivisibilmente evidenzia SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., spec. 63, il termine “sicuro” è «assai fuorviante e pericoloso per la salute pubblica, in quanto lascia intendere, in modo quasi ingannevole, l'esistenza di una fattispecie di gioco d'azzardo che non comporti alcuna forma di rischio».

<sup>16</sup> Più in generale, sulla formula “principi e criteri direttivi” in relazione alla delegazione legislativa, limitandoci a solo taluni riferimenti, sostengono, tra gli altri, che si sia innanzi ad un'endiadi FERRI G. D., *Sulla delegazione legislativa*, in *Studi in onore di Rossi L.*, Giuffrè, Milano, 1952, 174, spec. 177 ss. e MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 768, nota 1. *Contra* invece distinguono i principi dai criteri direttivi, *ex multis*, CARLASSARRE L., *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1961, 74 ss.; CERVATI A. A., *La delega legislativa*, Giuffrè, Milano, 1972, 128 ss.; PERGOLESI F., *Diritto costituzionale*, vol. I, Cedam, Padova, 1962, 318; GUASTINI R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 532 ss. Più in generale sulla delegazione legislativa, *ex multis*, PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 213 ss. e, in relazione alle diverse applicazioni pratiche di tale limite, ALBERTI A., *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015, spec. 73 ss.

di essi attraverso il ricorso alla delegazione legislativa<sup>17</sup>, contro una siffatta ricostruzione milita quanto meno l'assenza di un esplicito riferimento alla tutela della salute quale materia di potestà concorrente.

Ma è lo stesso elenco di principi – peraltro vevoli tanto per i giochi a distanza quanto per quelli su rete fisica – individuati e contenuto nell'art. 3 che desta qualche perplessità: per vero, esclusa una sua valenza prescrittiva, in astratto, in ossequio ad una interpretazione che miri a riconoscere al disposto un'utilità, potrebbe ritenersi che quel catalogo sia ricognitivo di quanto già previsto dalla legge delega. In concreto, tuttavia, pure tale natura risulta discutibile, tanto per la presenza nell'art. 3 di formulazioni ridondanti, come nel caso di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), che prevede che la «legalità del gioco [sia] assicurata attraverso la conformità alla disciplina stabilita dalle norme primarie e secondarie del settore», quanto per l'assenza tra i principi enucleati, a mero titolo esemplificativo e senza pretesa di esaustività, di quello di diminuzione dei limiti di giocata e di vincita oppure di rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco, contenuti nell'art. 15, comma 2, lett. a) della legge delega 9 agosto 2023, n. 111 e recepiti nel decreto legislativo ma solo tra le misure di tutela e protezione del giocatore<sup>18</sup>. Di modo che, tanto rispetto all'art. 3 e dunque in relazione ai principi ordinamentali del gioco in Italia in esso contenuti, quanto in relazione all'art. 4 che parallelamente individua i principi europei in materia di gioco, pare residuare soltanto un loro ruolo di criteri interpretativi<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> In dottrina, con diverse argomentazioni, negano la possibilità di stabilire i principi fondamentali con lo strumento della delega legislativa, CERVATI A. A., *La delega legislativa*, cit., 87 ss. e CERRI A., *Delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1988, 5 ss. (in ragione dell'esistenza di una riserva di assemblea per le leggi in materia costituzionale ex art. 72 c. 4 Cost. e per la riconduzione delle c.d. leggi cornice a tale materia costituzionale); D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in LR, 2002, 316 ss. (che parla di «ipotesi aberrante» spec. 316); DI COSIMO G., *La delega legislativa dopo la riforma del titolo V: primi riscontri*, in *Ist. Feder.*, 2002, 317 ss.; MAZZIOTTI DI CELSO M., *Considerazioni critiche sulla legge costituzionale n. 3 del 2001 e sul d.d.l. n. 1545 contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica a tale legge, approvato dal Consiglio dei ministri il 14 giugno 2002*, in *Foro amm. – Cons. St.*, 2003, 358; FRONTONI E., *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001*, in MODUGNO F. – CARNEVALE P. (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regioni dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2003, 173. *Contra*, invece, SORRENTINO F. – CAPORALI G., *Legge (Atti con forza di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Utet, Torino, 1994, secondo i quali i principi di cui all'art. 76 Cost. «hanno una dimensione diversa e più generale dei principi fondamentali di cui all'art. 117, per cui il Parlamento può delegare al Governo di disciplinare una materia regionale dettando i principi vincolanti per le Regioni» (spec. 108); RUGGERI A., *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. Parlam.*, 1999, 190, nota 34; MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Giappichelli, Torino, 1999, 32 ss. e SCAGLIARINI S., *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma della Consulta*, in *Giur. Cost.*, 1/2005, 486 ss.

<sup>18</sup> Art. 15 del decreto legislativo. In senso analogo, evidenzia l'assenza di un esplicito riferimento, tra i principi di cui all'art. 3 del decreto, alla tutela della salute – pure presente in altre norme dell'atto normativo – SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., spec. 63; riferimenti, invero, specificamente ricostruiti da SCAGLIARINI S., *Il nuovo decreto sui giochi on line: quale tutela per il giocatore?*, in questo volume.

<sup>19</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 2, «i principi di cui al comma 1 valgono quale criterio interpretativo delle norme in materia di gioco pubblico stabilite dall'ordinamento nazionale»; e, del pari, ai sensi dell'art. 4, comma 4, «i principi europei valgono quale criterio interpretativo preferenziale delle norme applicabili al gioco in Italia, cosicché l'interpretazione conforme a tali principi prevale rispetto ad altre possibili interpretazioni».



Particolare attenzione ai nostri fini merita inoltre l'art. 5 del decreto legislativo, che contiene ed enuncia un (assai discutibile) elenco delle fonti della disciplina del gioco in Italia. Ai sensi dell'articolo *de quo* «la disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia è recata» da: «a) fonti pattizie, bilaterali e multilaterali, di rilievo sovranazionale e fonti normative dell'Unione europea, per quanto di competenza; b) la legge, incluso il presente decreto che costituisce il quadro regolatorio nazionale di carattere primario, assumendo il connotato di legge fondamentale della materia; c) il regolamento; d) il decreto del Ministro ovvero il provvedimento del direttore dell'Agenzia, se previsti dalla legge o dal regolamento».

Ora, al netto dell'evidente superfetazione di tale previsione, colpisce particolarmente non (sol)tanto il rilievo per cui il decreto di cui andiamo occupandoci «costituisce il quadro regolatorio nazionale di carattere primario» della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia – espressione rinvenibile oltre che nell'articolo 5, comma 1, lett. b), anche nell'articolo 1 e sulla quale avremo modo di ritornare nel prossimo paragrafo – quanto l'affermazione, fortemente atecnica, per cui «la legge, incluso il presente decreto, assumono il connotato di *legge fondamentale della materia*»<sup>20</sup>. Il che desta non poche perplessità, poiché non pare potersi trarre dall'espressione impiegata alcun significato giuridico, neppure, tanto sulla base di una interpretazione letterale quanto in ragione delle considerazioni che abbiamo già avuto modo di svolgere, se volesse rintracciarsi in essa una esplicita qualificazione del decreto come fonte recante anche i principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione.

L'articolo 5, peraltro, non risulta un esempio di buona legislazione pure in relazione alla scelta della forma – prima ancora della sostanza, della quale andremo a breve ad occuparci – di enunciazione delle fonti della disciplina del gioco. In tal senso, infatti, per comprendere quali siano gli atti cui il legislatore sta facendo riferimento, l'interprete deve procedere ad una lettura della norma *de qua* in combinazione con l'articolo 2, che reca, come abbiamo detto, le definizioni: il regolamento di cui all'articolo 5, comma 1, lett. c) è il «regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze adottato, su proposta dell'Agenzia, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400»<sup>21</sup>, laddove per Agenzia deve intendersi «l'Agenzia delle dogane e dei monopoli»<sup>22</sup>.

Del pari discutibile nella stessa ottica è la previsione, contenuta nel comma 2 dell'articolo 5, di una clausola di sola abrogazione espressa<sup>23</sup>, che non aiuta un'efficace comprensione del

---

<sup>20</sup> Art. 5, comma 1, lett. b) del decreto legislativo, corsivo aggiunto.

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. t) del decreto legislativo.

<sup>22</sup> *Ex art.* 2, comma 1, lett. a) del decreto legislativo.

<sup>23</sup> Sull'istituto dell'abrogazione e i suoi diversi tipi si vedano, almeno, MODUGNO F., voce *Abrogazione*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1998, 1 ss. e CELOTTO A., *Fonti del diritto e antinomie*, Giappichelli, Torino, 2019, 65 ss. Specificamente, sulle clausole di sola abrogazione espressa, tra gli

significato normativo nella misura in cui, al pari di altre inesatte formulazioni, di fatto non individua né delimita la relazione antinomica fra la disciplina anteriore e quella più recente<sup>24</sup>.

Ai rilievi in prospettiva formale vengono poi ad aggiungersi quelli di carattere sostanziale: il catalogo delle fonti della disciplina del gioco enunciato dal legislatore delegato finisce per mettere nero su bianco quell'ampia e fortemente discutibile tendenza di ibridazione e di crisi del sistema delle fonti, che trova una sua prima manifestazione nella c.d. fuga dalla legge<sup>25</sup>. Sul punto, è noto che lo spostamento del baricentro della produzione normativa dal Parlamento al Governo è sicuramente un fenomeno da tempo presente nel nostro come peraltro in altri ordinamenti contemporanei<sup>26</sup> e che tale mutamento «è avvenuto senza il necessario contrappeso della responsabilità politica che dovrebbe costituire uno dei pilastri della forma di governo parlamentare»<sup>27</sup>.

Tali tendenze trovano conferma anche nella materia specifica di tale intervento normativo, sia in prospettiva più ampia poiché l'atto di cui andiamo occupandoci viene a porsi a valle di ripetuti procedimenti di delega e delegificazione che si sono susseguiti nel

---

altri, CARNEVALE P., *Il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa: per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in MODUGNO F. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, I, Giuffrè, Milano, 1993, spec. 3; ANDRONIO A., *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in *Oss. sulle fonti*, 1997, 109 ss. e CARLI M., *Testi unici e divieto di abrogazione tacita*, in *Ist. Fed.*, 6/2002, 1033 ss.

<sup>24</sup> Nello stesso senso, ma sul più ampio piano del ricorso a forme inefficaci di abrogazione nella prospettiva della tecnica legislativa TORRETTA P., *Qualità della legge*, cit., 34 ss. che evidenzia peraltro come «il ricorso a simili formule contribuisce a rendere oscuro il complesso normativo disciplinante una determinata materia, senza contare che denuncia la stessa incapacità del legislatore di individuare le norme in rapporto di antinomia con la disciplina introdotta e, di conseguenza, "la scarsa consapevolezza" circa la situazione normativa che si va a modificare» (spec. 35); cfr. anche RESCIGNO G. U., *Note preliminari sulle principali manchevolezze nella tecnica legislativa*, in AA.VV., *Fattibilità ed applicabilità delle leggi*, Maggioli, Rimini, 1983, 116 ss.

<sup>25</sup> Limitandoci all'essenziale, in argomento, *ex multis*, CARNELUTTI F., *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930; MODUGNO F., *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 1 ss.; PIERGIGLI V., *Le regole della produzione normativa*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 29, che evidenzia anche come l'evoluzione della forma di Stato e il potenziamento del ruolo del Governo hanno concorso all'erosione del dogma della centralità della legge formale (spec. 30); MODUGNO F. – CELOTTO A. – RUOTOLO M., *Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1999. Evidenziano più in generale le diverse criticità dell'attuale assetto delle fonti, tra gli altri, RUGGERI A., *È rimediabile il disordine delle fonti?*, in *www.osservatoriodellefonti.it*, 2, 2010; ID., *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. Cost.*, 2, 2000, 396 ss.; SILVESTRI G., *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Pol. e dir.*, 1987, 149; TARLI BARBIERI G., *Appunti sulle fonti del diritto italiano. Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2008, 25 ss.; CHELI E., *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*, in *www.osservatoriodellefonti.it*, n. 2, 2010.

<sup>26</sup> COCOZZA V., *Atti aventi forza di legge e regolamenti governativi: modelli, prassi conformativa e ruolo della Corte costituzionale*, in ID. – STAIANO S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Giappichelli, Torino, 2001, 13. Il fenomeno *de quo* non è di per sé da qualificare in termini negativi, almeno in relazione alle ipotesi in cui «il ricorso al Governo nella veste di legislatore delegato può risultare [recte risultati] addirittura indispensabile, qualora il Parlamento non disponga dei requisiti necessari: cioè d'un corredo di competenze tecniche, del tempo occorrente allo scopo, dell'attitudine a imprimere coerenza nella legislazione di cui si tratta»; richiamando le parole di PALADIN L., *Le fonti*, cit., 209.

<sup>27</sup> Testualmente, PIERGIGLI V., *Le regole della produzione normativa*, cit., 91 s.

corso dello scorso decennio, sia restringendo lo sguardo, per il ruolo che il regolamento assume in concreto nella disciplina che ci è stata consegnata.

Tra i diversi esempi rinvenibili nel decreto legislativo, basti pensare: all'art. 6, che individua tra «le tipologie di gioco pubblico con vincita in denaro, riservate allo Stato, di cui sono consentiti, in forza di apposito titolo concessorio rilasciato dall'Agenzia, l'esercizio e la raccolta a distanza» anche, ai sensi della lettera l), gli «ulteriori giochi svolti in modalità virtuale o digitale, anche attraverso il metaverso, istituiti e disciplinati con regolamento» del Ministro dell'economia e delle finanze adottato, su proposta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400; oppure all'art. 14 ai sensi del quale con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze «adottato di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro per lo sport e i giovani, sono disciplinati l'organizzazione e il funzionamento della Consulta, il numero dei suoi componenti, la loro designazione in rappresentanza» dei diversi enti «prevedendo altresì che ai componenti non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati»; o ancora all'art. 22 relativo al contrasto all'offerta di gioco a distanza in difetto di concessione, aspetto in relazione al quale si prevede che «con regolamento sono stabilite le modalità per l'esclusione dell'offerta di gioco con vincita in denaro attraverso reti telematiche o di telecomunicazione effettuata da soggetti sprovvisti di concessione».

Si assiste, in sostanza, ad un'ampia attribuzione ai regolamenti del Ministro dell'economia e delle finanze di compiti di integrazione del precetto legislativo, con margini particolarmente ampi di autonomia.

Ma vi è di più. Anche in tale settore si verifica un massiccio rinvio – non solo al regolamento, ma – pure ai provvedimenti (del direttore) dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con conseguente (ulteriore) riduzione del potere di controllo del Parlamento, che vengono a porsi in definitiva quali fonti atipiche o anomale per le quali risulta critica tanto la loro collocazione nel tradizionale sistema delle fonti quanto l'individuazione della loro legittimazione. Di modo che, non siamo più innanzi solo alla fuga dalla legge, ma pure dal regolamento<sup>28</sup>, con evidente criticità – e dubbi di legittimità – rispetto ad atti, certamente amministrativi dal punto di vista formale, ma che, in prospettiva sostanziale, assumono un contenuto normativo, ponendosi di fatto a metà strada tra il disporre e il provvedere.

---

<sup>28</sup> Sul fenomeno della c.d. fuga dal regolamento o, come pure è stato definito, della fuga dell'esecutivo dal regolamento: PALADIN L., *Le fonti*, cit., 356. In argomento, cfr. anche, tra i primi, DE SIERVO U., *Lo sfuggente potere regolamentare del governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988)*, in *Stato e Amministrazione. Scritti in memoria di Mario Nigro*, Milano, Giuffrè, 1991, 279 ss. nonché. CHELI E., *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. Cost.*, 1990, 69 s. e, più di recente, RIVOSECCHI G., *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 92 ss.

Insomma, l'art. 5 del decreto delinea un catalogo delle fonti disordinato e caotico, caratterizzato da un'evidente atipicità e anomalia, cui si correla una moltiplicazione dei centri di produzione normativa<sup>29</sup>, finendo per confermare la sempre più diffusa discesa verso il basso del sistema delle fonti e, con essa, il rischio che ne derivi una ipertrofia e frammentazione normativa, ancor più preoccupanti in un settore come quello che ci occupa nel quale tali fattori incidono fortemente sull'aumento dei fenomeni criminali<sup>30</sup>. In tal senso, infatti, la proliferazione di discipline che ha caratterizzato la materia dei giochi con vincita in denaro – in uno con l'ampliamento stesso dell'offerta di essi<sup>31</sup> – ha determinato una disorganicità e incertezza normativa assai rilevanti, che hanno finito per incidere negativamente sulle attività di verifica e controllo da parte dello Stato di contrasto all'illegalità.

#### **4. Affermazione (teorica) e negazione (pratica) della sistematicità e organicità della disciplina dei giochi, alla luce degli artt. 1 e 24 del decreto legislativo n. 41 del 2024.**

Le considerazioni sin qui svolte sul sistema delle fonti, ci permettono ora di verificare come il decreto legislativo stesso abbia inteso porsi nel più ampio quadro della disciplina del gioco, a partire dalle previsioni di cui alla legge delega, dalla quale emerge con evidenza l'esigenza di un riassetto e di una riorganizzazione della materia<sup>32</sup>.

In quest'ottica, l'articolo 1, al primo comma, sancisce anzitutto, come abbiamo anticipato, che «le disposizioni del presente decreto costituiscono il *quadro regolatorio di fonte primaria* della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia», ricorrendo ad una espressione palesemente imprecisa. Una lettura di essa alla luce del successivo secondo comma permette tuttavia di giungere ad una più chiara interpretazione. Il legislatore delegato, per vero, esplicita che «ai fini del comma 1, il [...] decreto reca il riordino, anche attraverso una loro *raccolta sistematica*

---

<sup>29</sup> La moltiplicazione dei centri di produzione normativa è un fenomeno che seppure «non coinvolge immediatamente il tema della qualità della legge, può in un certo senso, e indirettamente, influenzare tale valore in ragione delle ripercussioni che una abnorme quantità di produzione normativa può avere sulla conoscibilità, in generale, del diritto nella sua complessità e, in particolare, della decisione legislativa»; TORRETTA P., *Qualità della legge*, cit., 51; cfr. anche PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004, 14.

<sup>30</sup> Su tali profili, di recente, tra gli altri, SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., 36 ss. Specificamente, sulla diffusione di fenomeni criminali nel settore dei giochi, SCIARRONE R. – ESPOSITO F. – PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, Donzelli Editore, Roma, 2023, spec. 63 e 107 ss.

<sup>31</sup> Nella relazione conclusiva della COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE, XVIII legislatura, doc. XXIII, n. 37, sez. II, *Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme*, approvata dalla Commissione il 7 e 13 settembre 2022, spec. 133 ss., si evidenzia come «l'ampliamento dell'offerta d'azzardo legale ha costituito una risorsa per le mafie anziché un freno ai suoi affari. Trattandosi di un importante settore economico la mafia tende quasi naturalmente ad acquisirne il controllo».

<sup>32</sup> L'art. 15 della legge n. 111 del 2023 delega espressamente il Governo ad attuare il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, nel rispetto dei principi e criteri direttivi individuati.

e organica, delle disposizioni di carattere generale applicabili ai giochi pubblici ammessi in Italia» aggiungendo, con formulazione sulla quale intendiamo soffermare l'attenzione, la specificazione per cui tale riorganizzazione riguardi «in particolare, [...] [le norme] relative ai giochi a distanza». Ed invero, la disciplina relativa ai giochi pubblici raccolti attraverso rete fisica saranno contenute in un successivo decreto legislativo mentre quella delle case da gioco continua ad essere recata dalla legislazione vigente.

Ora, se il fine è quello del riordino della materia, attraverso la raccolta sistematica e organica delle disposizioni in materia di giochi pubblici, la lettura congiunta dei due commi dell'art. 1 potrebbe portare a ritenere che il legislatore abbia voluto affermare il carattere di testo unico del decreto stesso, pure in assenza di una testuale definizione in tal senso nel titolo dell'atto<sup>33</sup>.

Già in passato, del resto, il riassetto della materia era stato tentato dal legislatore: con la legge 11 marzo 2014, n. 23 il Parlamento aveva infatti delegato il Governo «ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi»<sup>34</sup>, in tal modo rendendo esplicita l'intenzione di una raccolta in un unico testo dell'intera disciplina del settore, sebbene come noto tale delega non sia poi stata esercitata.

Senonché, la lettura prospettata risulta smentita nei fatti, in ragione della parziale ricostruzione operata dall'atto normativo che esprime al più una mera ambizione di sistematizzazione, la quale però non è stata realizzata. È lo stesso contenuto del decreto legislativo, infatti, che se per un verso mira ad individuare i principi regolatori dell'intera materia, per altro verso finisce tuttavia per normare soltanto un settore specifico di essa, determinandone nel complesso l'assenza di unitarietà. In tal senso, l'uso stesso nel testo di cui al comma 2 dell'articolo 1 dell'espressione «in particolare», di delimitazione dell'oggetto del decreto legislativo alle sole disposizioni relative ai giochi a distanza – che ancor prima che giuridicamente ha poco senso logicamente – tradisce l'(eventuale) intenzione di predisposizione di un testo organico e sistematico.

---

<sup>33</sup> Come noto, «con il *nomen* di “testo unico” (T.U.) si definisce un documento espressivo di norme giuridiche, adottato per raccogliere e ordinare disposizioni vigenti, tra loro omogenee, emanate in tempi e con atti diversi»; così ALBERTI A., *La delegazione*, cit., 141, la quale chiarisce altresì che «le deleghe al riassetto, di compilazione di testi unici o di codici di settore sono espressioni diverse per definire il medesimo fenomeno» (spec. nota 2). Si vedano anche in argomento CHELI E., *Testo unico*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XIX, Utet, Torino, 306; CERVATI A. A., *La delega legislativa*, cit., 141 ss.; LUPO N., *Testo unico*, in CASSESE S. (a cura di), *Dir. Dir. pubbl.*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, 5936 e VIRIGLIO R., *La neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Jovene editore, Napoli, 2007, il quale opera un'ampia ricostruzione dei processi di riordino della legislazione attraverso la compilazione e approvazione di testi unici a partire dall'ordinamento pre-unitario fino ai giorni nostri.

<sup>34</sup> Art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23.

Peraltro, l'inopportunità di procedere attraverso la frammentazione della disciplina in interventi frazionati era stata evidenziata, tra gli altri, in un parere di minoranza in VI commissione che, *in parte qua*, aveva espressamente rilevato come «una simile modalità di procedere non appar(iva) condivisibile in quanto, l'aver tralasciato la riforma del gioco "fisico" rischia(va) di far perdere al sistema la visione d'insieme, la coerenza e la certezza delle regole che appare fondamentale per il buono e ordinato funzionamento del settore»<sup>35</sup>, così come nella memoria di Avviso Pubblico, ove si legge che «la raccolta su rete fisica e quella a distanza non sono [...] tra loro alternative, bensì complementari. L'unitarietà del fenomeno azzardo suggerirebbe un approccio non frammentario al riordino del settore, in particolare per affrontare in modo coordinato e coerente il tema delle conseguenze sulla salute delle persone» e per conseguenza «si invita(va) a considerare di promuovere una disciplina di riordino unitaria tanto per il gioco a distanza quanto per quello su rete fisica, comunque preceduta da una consultazione ampia degli Enti Locali e delle Regioni»<sup>36</sup>.

Nella stessa logica, particolarmente problematico è il disposto di cui all'art. 24, che reca le disposizioni di coordinamento e le abrogazioni.

Ora, come noto, l'art. 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, introdotto ad opera della l. n. 69 del 2009, rubricato «chiarezza dei testi normativi», prevede espressamente che «il Governo nell'ambito delle proprie competenze provvede a che [...] ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate».

Disattendendo, almeno per il momento, tale principio generale per la produzione normativa, il comma 1 dell'art. 24 del decreto legislativo che ivi ci occupa rinvia tale adempimento, sancendo testualmente che «con successivo decreto legislativo adottato ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 9 agosto 2023, n. 111 sono: a) individuate le norme statali di rango primario e secondario, nonché le disposizioni statali di natura amministrativa generale, che sono o restano abrogate in ragione della loro incompatibilità con quelle del presente decreto, a partire dall'articolo 1, comma 727, lettera e), della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che è abrogato dalla data di entrata in vigore del presente decreto; b) introdotte le norme di occorrente coordinamento formale e sostanziale con quelle del presente decreto».

---

<sup>35</sup> GRUPPO PD-IDP, VI Commissione, Proposta alternativa di parere in sede di esame dello Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza (Atto del Governo n. 116), in Camera dei Deputati, XIX Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 21 febbraio 2024, spec. 43.

<sup>36</sup> Per entrambe le ultime due citazioni, AVVISO PUBBLICO, *Memoria sulle disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza*, spec. 3, reperibile al link <https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2024/02/MEMORI1.pdf>.

La formulazione prescelta dal legislatore delegato a prima lettura parrebbe introdurre ulteriori principi di delega, da attuare con un nuovo decreto legislativo. Ed è evidente che così interpretato l'art. 24 del decreto sarebbe incostituzionale; tanto che, condivisibilmente, nel corso dell'*iter* procedimentale questa disposizione è stata attenzionata potendo *in parte qua* dare adito a dubbi di legittimità<sup>37</sup>.

Ad un'analisi più attenta, tuttavia, il decreto legislativo riproduce quanto previsto dalla legge delega e specificamente all'art. 1, comma 5, ai sensi del quale «nei decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo provvede all'introduzione delle nuove norme mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni che regolano le materie interessate dai decreti medesimi, *abrogando espressamente le norme incompatibili e garantendo il coordinamento formale e sostanziale* tra i decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge e le altre leggi dello Stato»<sup>38</sup>; con formulazione che conferma quella prassi e tendenza delle Camere a non inserire più nella legge abilitante le clausole di abrogazione espressa, assegnando così di fatto all'esecutivo la circostanziata individuazione delle norme da abrogare.

Seguendo questa prospettiva la previsione di cui all'art. 24 del decreto legislativo risulta meramente riproduttiva ma non attuativa del contenuto della legge di delegazione e, dunque, sostanzialmente inutile.

Semmai, e in ottica critica, nel testo dell'art. 24 trova ulteriore evidenza la mancata realizzazione di quella logica di unitarietà sottesa alla richiesta di una raccolta sistematica e organica delle disposizioni in materia che aveva mosso il legislatore delegante e che in concreto, come abbiamo detto, non può dirsi realizzata.

Insomma, concludendo sul punto, tanto la scelta di disciplinare la materia in più decreti legislativi tanto quella, ancora più discutibile, di rinviare ad un successivo atto l'individuazione delle norme incompatibili con la nuova disciplina e l'introduzione di quelle

---

<sup>37</sup> In relazione a tale disposizione, il SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Dossier XIX Legislatura*, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, 30 gennaio 2024, 60, reperibile al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01403408.pdf> evidenziava l'opportunità «di fornire chiarimenti in merito, posta l'impossibilità di introdurre ulteriori principi di delega se non con legge ordinaria».

<sup>38</sup> Art. 1, comma 5, legge 9 agosto 2023, n. 111, corsivo aggiunto.

di coordinamento non assicurano certamente una maggior certezza del diritto vigente<sup>39</sup>, né il superamento della complessità e frammentarietà normativa nel settore dei giochi<sup>40</sup>.

## **5. Una riforma discutibile nella prospettiva della tecnica legislativa e della teoria delle fonti.**

Il d. lgs. n. 41 del 2024, per le ragioni che abbiamo sin qui cercato di argomentare, appare dunque assai deludente sotto il profilo della tecnica legislativa e della teoria delle fonti.

Guardato in ottica complessiva, infatti, il testo del decreto risulta: a) in alcuni casi ridondante, basti pensare all'articolo 5 che ricostruisce una discutibile gerarchia delle fonti; b) in altri casi farraginoso, per via dei diversi rinvii interni e alle definizioni contenute nell'art. 2 (che risulta così lungo da ripercorrere l'intero elenco delle lettere dell'alfabeto!); c) in altri ancora, del tutto impreciso specie in relazione alla scelte linguistiche che qualificano il gioco, finanche come responsabile, laddove a ben vedere i due termini rappresentano un vero e proprio ossimoro<sup>41</sup>.

Il decreto, insomma, a nostro modo di vedere non rappresenta un esempio di buona legislazione.

Il che non stupisce, per la verità. Non stupisce finanche l'art. 24 che, come abbiamo evidenziato, rinvia senza alcuna logica ad un successivo decreto legislativo l'individuazione delle norme che sono o restano abrogate in ragione della loro incompatibilità.

Non stupisce, perché alla base di tali imperfezioni e della non eccellente qualità del testo che ci è stato consegnato vi è, a nostro modo di vedere, un motivo specifico e prettamente politico: esso risiede nell'urgenza di introdurre norme sulla cui base disporre l'avvio senza indugio da parte dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli delle procedure di affidamento<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Le deleghe al riassetto sono previste principalmente al fine di assicurare una maggiore certezza del diritto vigente, nella ricostruzione, tra gli altri, di CARLASSARE L., *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 63, nonché, in senso analogo, MALO M., *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Giappichelli, Torino, 2004, 11 ss. il quale sottolinea come «lo scopo dei testi unici consiste nel superamento della complessità e frammentarietà normativa in una data materia, causate dalla presenza di più fonti succedutesi nel tempo: ciò che si ottiene collocando le diverse disposizioni in vigore in un'unica fonte che perciò sostituisce le fonti precedenti».

<sup>40</sup> Specificamente sul concetto di unità della disciplina e sul fine della riorganizzazione e del superamento della frammentarietà attraverso l'adozione di testi unici, tra i primi, ESPOSITO C., voce *Testi unici*, in *Nuov. Dig. It.*, XVIII, Utet, Torino, 1940, 181 ss.

<sup>41</sup> Così, FIASCO M., *Gioco d'azzardo e salute, tra ricerca scientifica e politiche pubbliche: l'importanza di un efficace dialogo interdisciplinare*, in *Corti Supreme e salute*, 2020, n. 1, spec. 270 ss.

<sup>42</sup> Tale necessità emerge chiaramente per esempio nel parere approvato dalla sesta commissione Finanze e tesoro sull'atto di governo n.116.



Questo decreto, insomma, è il frutto di un intervento dove alla forma – ma lo stesso come chiarirà la relazione che seguirà può dirsi rispetto al contenuto delle norme<sup>43</sup> – è stata verosimilmente anteposta la “fretta di fare cassa”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> SCAGLIARINI S., *Il nuovo decreto sui giochi on line: quale tutela per il giocatore?*, in questo volume.

<sup>44</sup> Cfr. COLOMBO G., *Accelera il decreto giochi. Il governo vuole almeno un miliardo dalla nuova gara per il Lotto*, in *La Repubblica*, 29 febbraio 2024. Più in generale ed ampiamente, sull'aumento dell'offerta di gioco quale forma di entrata fiscale, che ha condotto parte della dottrina a parlare persino di una *addiction* fiscale dello Stato, si vedano almeno FIASCO M., *La complessa sociologia del gioco d'azzardo contemporaneo*, in *Corti Supreme e salute*, 2019, n. 3, 529 ss. e SCAGLIARINI S., *Il nuovo decreto sui giochi on line: quale tutela per il giocatore?*, in questo volume.

## IL NUOVO DECRETO SUI GIOCHI ONLINE: QUALE TUTELA PER IL GIOCATORE?

*Simone Scagliarini*

*Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La tutela della salute (del giocatore e non solo): elemento fondante o meramente accessorio della disciplina? – 3. Il vizio culturale di fondo del processo riformatore. – 4. L'inefficacia delle misure per la lotta al disturbo da azzardo patologico. – 5. Una riforma *in pejus*.

### **1. Premessa.**

Il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41, recante *Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111*, presenta diversi profili di interesse (e di criticità) tanto nella prospettiva delle fonti del diritto e della tecnica legislativa utilizzata, quanto nell'ottica delle soluzioni di merito introdotte per la disciplina del settore.

In questa sede, non tratterò dei primi, già oggetto di altra e assai ben documentata relazione<sup>1</sup>, ma concentrerò la mia attenzione, in coerenza con gli obiettivi del progetto di ricerca, nel cui solco si colloca il presente seminario, sulla tutela del giocatore, e in particolar modo sulle misure per la prevenzione e il contrasto al gioco d'azzardo patologico previste dall'atto normativo. Non mi soffermerò, invece, ad analizzare, se non in quanto sia funzionale a questa mia impostazione, la parte del decreto che regola i provvedimenti concessori, sebbene rappresenti un aspetto non secondario, almeno dal punto di vista del regolatore, del contenuto dell'atto normativo.

### **2. La tutela della salute (del giocatore e non solo): elemento fondante o meramente accessorio della disciplina?**

La tutela del giocatore, e nello specifico della sua salute, attraverso la prevenzione della *addiction* comportamentale che potrebbe derivare quale conseguenza della pratica del gioco

---

\*Il saggio rappresenta la versione aggiornata ed integrata con note bibliografiche della relazione svolta il 28 maggio 2024, in occasione dell'incontro di studi dal titolo il "Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza".

<sup>1</sup> Cfr. MINISCALCO N., *Regolazione del gioco online e delega legislativa: considerazioni su tecnica legislativa e sistematica delle fonti*, in questo *Volume*.

con vincita in denaro, dovrebbe rappresentare la linea direttrice fondamentale di qualunque processo di riordino del settore. In questa direzione, a tacer d'altro, indirizzano le disposizioni costituzionali di cui agli artt. 32 e 41, comma 2, Cost., *a fortiori* dopo la modifica attuata con la l. cost. n. 1/2022, ai sensi dei quali la salute è «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» e, in quanto tale, possibile causa di giustificazione di limiti alla libertà di iniziativa economica, che non può svolgersi in contrasto con essa. E che tanto il gioco d'azzardo in senso proprio, oggetto di divieto penalmente sanzionato, quanto quello lecito con vincita in denaro, ammesso con diverse restrizioni e sulla base di specifiche condizioni stabilite dall'art. 110 del TULPS nonché sottoposto ad ulteriori vincoli, per esempio in relazione alla distribuzione territoriale degli esercizi, ad opera della legislazione regionale, siano attività economiche per le quali la Costituzione ammette (*rectius*, pretende) la previsione di limitazioni è ormai affermazione consolidata nella giurisprudenza della Consulta<sup>2</sup>. Del resto, seppur faticosamente e non sempre in modo lineare, lo stesso legislatore statale ha intrapreso un percorso in questa direzione, cercando, pur tra tante contraddizioni, di adottare misure di contenimento del dilagante fenomeno della dipendenza patologica dal gioco, quanto meno a partire dal d.l. 13 settembre 2012, n. 158 (cd. “decreto Balduzzi”), che, oltre ad altre azioni cui farò cenno in seguito, ha previsto l'aggiornamento dei LEA in relazione alle «prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità (G.A.P.)»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sotto il profilo della legittimità costituzionale delle norme del codice penale che vietano e puniscono il gioco d'azzardo, in quanto volte ad assicurare che l'iniziativa economica non si ponga in contrasto con l'utilità sociale, la sicurezza e la dignità, si vedano, *ex plurimis*, le sentenze nn. 28 giugno 1963, n. 125 (commentata da MONTEL A. – DE LA FOREST E., *Apparecchi o congegni automatici da giuoco o da trattenimento*, in *Riv. pen.*, 1964, II, 404 ss.); 29 gennaio 1970, n. 12 (in relazione alla quale cfr. FERRATO D., *Divieti in tema di apparecchi automatici*, in *Riv. pen.*, 1970, II, 12 ss.); e 22 ottobre 1975, n. 237. In relazione alla tutela della salute come interesse che consente (anche alle Regioni) di dettare norme restrittive in relazione al gioco, anche lecito, vengono in rilievo, quanto meno, le più recenti pronunce 10 novembre 2011, n. 300 (sulla quale ANGELINI F., *Quando non bastano le “regole del gioco” la Corte fa “ordine”*. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011, in *Rivista AIC*, 2012, n. 1; e BIFULCO R., *I giochi pubblici tra Stato e Regioni*, in *Confronticostituzionali.eu*, 2015); 11 maggio 2017, n. 108 (in relazione alla quale cfr. CHIEPPA R., *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, n. 3, 1185 ss.; COSULICH M., *“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, n. 1, 6 ss.; nonché, volendo, SCAGLIARINI S., *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Le Regioni*, 2017, n. 5, 1084 ss.); e 27 febbraio 2019, n. 27, (commentata da TIMO M., *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, 2019, n. 3, 606 ss.). Di recente, un quadro riassuntivo di tutta la giurisprudenza in materia è tracciato da PERINI M., *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, in *Consulta Online*, 2024, n. 2, 589 ss.

<sup>3</sup> Una ricostruzione dell'evoluzione subita dalla normativa statale in materia si può leggere in ROSPI M., *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 29, 173 ss.

Una dipendenza, questa, dalle devastanti conseguenze sia sotto il profilo economico<sup>4</sup> sia sotto quello sociale, tanto che essa genera un vero e proprio problema di sanità pubblica, stante la capacità di recare danno non solo al singolo giocatore che sviluppi *l'addiction* in questione, ma anche alla sfera di familiari, colleghi e amici dello stesso, con importanti (e drammatici) risvolti comunitari.

La centralità della salute, in effetti, parrebbe a prima vista essere stata la linea ispiratrice del processo di riordino che stiamo esaminando<sup>5</sup>, come si ricava dal tenore letterale di diverse disposizioni della legge 9 agosto 2023, n. 111 (cd. “delega fiscale”) il cui art. 15 è dedicato, per l'appunto, ai principi e criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici.

Il primo comma della disposizione, in questo senso, parla del «regime concessorio e autorizzatorio, quale garanzia di tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, del contemperamento degli *interessi pubblici generali in tema di salute* con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi»<sup>6</sup>, dimostrando così che, nella prospettiva del legislatore, la tutela del giocatore sotto il profilo sanitario rappresenta quanto meno uno degli interessi coinvolti nel settore, che merita di essere tenuto adeguatamente in conto, per quanto bilanciato con le esigenze finanziarie dell'erario<sup>7</sup>.

Anche i criteri direttivi che il comma 2 indirizza al Governo per l'esercizio della delega ritornano più volte sul tema della tutela della salute. Il primo di essi (lett. a) prevede, in tal senso, l'«introduzione di misure tecniche e normative finalizzate a garantire la *piena tutela dei soggetti più vulnerabili* nonché a *prevenire i disturbi* da gioco d'azzardo», mentre quello di cui alla lett. p) richiede all'Esecutivo di introdurre la «previsione dell'accesso, da parte dei soggetti pubblici e privati che svolgono attività di *prevenzione e cura della patologia* da gioco d'azzardo, ai dati concernenti la diffusione territoriale, la raccolta, la spesa e la tassazione dei giochi

---

<sup>4</sup> Oltre alle evidenti conseguenze in termini di sovraindebitamento, si osservi che c'è anche un costo, più in generale, per le ore impiegate 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.), che FIASCO M, *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».

<sup>5</sup> Lo osserva anche SAVASTANO F., *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, 38, evidenziando come questo inverta «una prassi normativa che la vedeva relegata in secondo piano», sebbene poi anche l'Autore, in analogia quanto vedremo a breve, sottolinei come le misure introdotte non incidano davvero in modo significativo verso questa direzione.

<sup>6</sup> I corsivi in questo e nei testi normativi successivamente citati sono sempre miei.

<sup>7</sup> Sulla corretta impostazione di questo bilanciamento, alla luce degli interessi costituzionali coinvolti, ritornerò *infra*, specialmente in sede conclusiva.

autorizzati di qualsiasi tipologia e classificazione»<sup>8</sup>, con ciò nuovamente dimostrando di non trascurare le necessità connesse alla cura della dipendenza derivante dal gioco in denaro.

Sulla base di tali criteri direttivi, lo stesso decreto legislativo in più disposizioni dichiara di voler porre la tutela della salute al centro dell'impianto normativo. Così, tra i principi ordinamentali indicati nell'art. 3<sup>9</sup>, troviamo (lett. c) lo «sviluppo del gioco sicuro, volto ad assicurare la *tutela del giocatore*, specie se appartenente a fasce deboli, sia *dal punto di vista della salute* sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza», così come possiamo rinvenire (lett. d) la «promozione del gioco responsabile, diretto a evitare forme anomale o distorte delle giocate o comunque suscettibili di generare *dipendenza patologica*», nonché (lett. m) la «promozione, comunicazione e diffusione di messaggi funzionali alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, anche a fini sociali e comunque coerenti con l'esigenza di *tutela e protezione dei giocatori*, in particolare dei soggetti più vulnerabili, e per *prevenire e contrastare il gioco patologico*». Ma anche tra i principi europei richiamati nell'art. 4, comma 2, rinveniamo l'indicazione per cui «i requisiti richiesti per l'affidamento della concessione e gli impegni previsti per il concessionario sono determinati facendo riferimento alla effettiva *tutela della salute del giocatore*»<sup>10</sup>.

La norma più rilevante sotto questo profilo, tuttavia, dalla quale parrebbe doversi desumere incontestabilmente l'assoluta centralità e preminenza della tutela della salute nella regolazione del gioco, è l'art. 14, il cui comma 1 stabilisce che «*Obiettivo primario* della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia è quello di perseguire *piena e affidabile protezione della salute del giocatore* attraverso misure idonee a *prevenire ogni modalità di gioco che possa generare disturbi patologici del comportamento o forme di gioco d'azzardo patologico*». Disposizione dal carattere fortemente programmatico, che tuttavia, nel proprio tenore letterale, non lascia adito a dubbi circa quello che dovrebbe essere l'interesse cui assicurare priorità nel contemperamento con

---

<sup>8</sup> Si osservi, per inciso, che questa previsione, introdotta a seguito dell'approvazione dell'emendamento 13.21 a firma on. Vaccari nella seduta del 29 giugno 2023 della VI commissione della Camera, per quanto apparentemente superflua e ridondante, risponde in realtà ad una difficoltà concreta riscontrata e denunciata persino dallo stesso Osservatorio per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, che pure è un organismo che opera presso il Ministero della Salute, il quale, nella sua Relazione di fine mandato per il triennio 2019-2022, scaricabile *on line* alla pagina <https://azzardotivinco.it/wp-content/uploads/2023/02/Relazione-fine-mandato-Osservatorio.pdf> consultata il 2 luglio 2024, 6 ss., lamenta di non aver ricevuto dall'Agenzie delle Dogane e dei Monopoli (in seguito ADM) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (d'ora in avanti indicato anche sinteticamente come MEF) i dati sull'entità del fenomeno necessari allo svolgimento del proprio compito istituzionale, nonostante i numerosi solleciti in tal senso.

<sup>9</sup> Per quanto paradossalmente più generici degli stessi principi indicati nella legge delega, come condivisibilmente rilevato da MINISCALCO N., *Regolazione del gioco*, cit.

<sup>10</sup> Critico sul punto SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., 64 ss., secondo cui «il legislatore dimentica però di richiamare le fonti europee che individuano la tutela della salute come interesse primario da tutelare nella disciplina di settore, e come la stessa Corte di giustizia abbia [...] espressamente previsto la possibilità in capo agli Stati di limitare le richiamate libertà per ragioni di tutela della salute individuale e sociale».

altre esigenze coinvolte nella disciplina del settore, quale, *in primis*, l'interesse fiscale dello Stato<sup>11</sup>. Tanto che, in modo coerente, l'art. 15, comma 1, nello stabilire, come meglio vedremo, le misure a tutela del giocatore, prevede per l'appunto che «le forme organizzative del concessionario e i suoi strumenti tecnici, tecnologici e informatici sono finalizzati a *tutelare e proteggere il giocatore prevenendo e contrastando il gioco patologico*».

Ora, se, a fronte di queste disposizioni, la tutela della salute parrebbe davvero configurare, in linea con il dettato costituzionale, l'elemento fondante della disciplina, a ben vedere, analizzando con attenzione il testo del decreto, non è difficile avvedersi di come tale obiettivo sia assai più predicato a parole che realmente perseguito nei fatti. Ciò traspare, in particolare, sotto due diverse prospettive, ovvero (A) l'impostazione generale del provvedimento e i presupposti "culturali" e di politica del diritto sottesi al processo riformatore in atto (peraltro in continuità con l'evoluzione degli ultimi trent'anni, come dirò a breve) e (B) l'inefficacia e la lacunosità (di molte) delle misure adottate a garanzia del giocatore.

Cercherò di meglio argomentare, distintamente, i due aspetti che ho appena sottolineato.

### **3. Il vizio culturale di fondo del processo riformatore.**

È noto che dalla fine degli anni '90 e soprattutto con l'avvento del nuovo millennio è cambiata la filosofia regolatoria del gioco d'azzardo: dalla logica repressiva e stigmatizzante, alla quale rispondono il codice penale e il TULPS, tra le normative risalenti all'epoca statutaria, ma anche la prima legislazione repubblicana, che vedeva nell'attività in questione un disallineamento con interessi fondamentali nel disegno della Carta costituzionale, quali il diritto/dovere al lavoro e la tutela del risparmio<sup>12</sup>, si è passati, all'esito di un percorso progressivo e ad oggi non ancora arrestato, ad una politica di liberalizzazione e persino promozione del gioco, nell'ottica di considerare quella del settore nulla più che un'attività imprenditoriale tra le tante<sup>13</sup>, nella convinzione che l'aumento dell'offerta di gioco lecito avrebbe tolto questo *business* alla criminalità organizzata. Sennonché, mentre tale ultimo assunto è rimasto indimostrato ed è anzi contraddetto dai fatti, come ben evidenziano

---

<sup>11</sup> Con riferimento a questa disposizione, osserva peraltro SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., 66 ss., come appaia «curioso che l'obiettivo primario di una disciplina sia dichiarato solamente nell'art. 14». Non concordo, invece, con l'A. laddove aggiunge che altrettanto strana appaia l'assenza di riferimenti a quello che dovrebbe essere l'obiettivo fondamentale dell'atto normativo nella disposizione che reca i principi fondamentali, perché, come già sottolineato, in realtà tali riferimenti non mancano, per quanto siano generici e, come vedremo a breve, anche decisamente inadeguati.

<sup>12</sup> Cfr. SCIARRONE R. – ESPOSITO F. – PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, Donzelli, Roma, 2023, 60.

<sup>13</sup> Come giustamente evidenzia PERINI M., *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, cit., 600. In questa direzione, mi pare assai significativo il dato che, delle 36 revisioni subite dall'art. 110 TULPS successivamente alla sua entrata in vigore nel 1931, ben 33 datino dal 1995 in avanti.

numerose inchieste giudiziarie<sup>14</sup> oltre che le Relazioni della Commissione parlamentare antimafia<sup>15</sup>, l'aumento esponenziale del gioco, favorito dalla parallela crescita dell'offerta, che ha portato l'Italia ad essere il quarto Paese al mondo dopo USA, Cina e Giappone per raccolta<sup>16</sup>, ha causato il dilagare della dipendenza di cui ci andiamo occupando.

In questa prospettiva, non deve sfuggire come il gioco *on line*, oggetto del decreto che oggi analizziamo, si presenti come la forma più pericolosa, secondo i dati forniti da uno studio dell'Istituto Superiore di Sanità<sup>17</sup>, giacché è assai più facile per il giocatore proseguire senza sosta nella sua attività, perdendo la consapevolezza non solo del tempo che trascorre, ma anche del denaro che viene trasferito (attraverso modalità smaterializzate, e quindi in assenza di quella dimensione fisica che potrebbe almeno richiamare in qualche misura alla realtà)<sup>18</sup>. Senza contare, sotto il profilo quantitativo, l'enorme aumento che ha avuto la raccolta delle

<sup>14</sup> Per una ricostruzione di alcune tra le più significative di esse, v. SCIARRONE R. – ESPOSITO F. – PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, cit., 107 ss.

<sup>15</sup> Si veda, per esempio, la relazione conclusiva della COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE, XVIII legislatura, doc. XXIII, n. 37, sez. II, *Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme*, approvata dalla Commissione il 7 e 13 settembre 2022, spec. 133 ss., ove si legge testualmente 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. Trattandosi di un importante settore economico la mafia tende quasi naturalmente ad acquisirne il controllo». Ricordo, peraltro, che nel 2021 il Senato ha istituito anche una Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico, che l'11 ottobre 2022 ha presentato la propria relazione *Il settore del gioco in Italia* (reperibile alla pagina web, consultata il 4 luglio 2024, [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/relazioni/libreria/novita/XIX/Gioco\\_illegale.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/relazioni/libreria/novita/XIX/Gioco_illegale.pdf)) nella quale un capitolo è dedicato proprio al tema delle infiltrazioni mafiose, con informazioni su numerose operazioni e inchieste condotte in relazione a diverse fattispecie criminose. Di modo che, se un cambiamento c'è stato, esso riguarda lo spostamento della criminalità dalla pratica del gioco illegale all'infiltrazione in quello pubblico (come ampiamente dimostrato da SCIARRONE R. – ESPOSITO F. – PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, cit., spec. 169 ss., i quali rilevano come il fenomeno riguardi soprattutto *l'on line* per l'esistenza di maggiori guadagni insieme ad un inferiore livello di rischio di repressione giudiziaria).

<sup>16</sup> Il dato è tratto da MATTEUCCI N., *Il boom italiano del gioco d'azzardo: mercato, istituzioni e politiche*, in *Stato e mercato*, 2022, n. 2, 327.

<sup>17</sup> Cfr. MASTROBATTISTA L. - MINUTILLO A. - GENETTI B. - ANDREOTTI A. - PACIFICI R. - MORTALI C., *Gioco d'azzardo nella popolazione adulta: studio epidemiologico trasversale di tipo osservazionale*, in PACIFICI R. - MASTROBATTISTA L. - MINUTILLO A., MORTALI C. (a cura di), *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](https://www.centroexplora.it/it/doc/Rapporto_ISTISAN_gioco_d_azzardo.pdf), consultata il 2 luglio 2024 spec. 47, ove il rapporto dimostra come tra i giocatori *on line* la percentuale di soggetti problematici sia più del triplo di quanto si può rinvenire nel gioco fisico. In dottrina, già IMBUCCI G., *L'uomo giocato. Mercato, vulnerabilità e fisionomia del gioco patologico*, in ID. (a cura di), *Il gioco pubblico in Italia: storia, cultura e mercato*, Marsilio, Venezia, 1999, 141, evidenziava come «ciascuna tipologia di gioco presenta un gradiente di induzione alla patologia e ciascun individuo presenta una sua specifica vulnerabilità» il cui indice è «direttamente proporzionale all'ampiezza dell'intervallo di tempo necessario alla ripetizione del gioco ed alla prossimità fisica con gli strumenti del gioco stesso», laddove è evidente che entrambe queste caratteristiche raggiungono il loro massimo grado proprio nel gioco a distanza.

<sup>18</sup> Quest'ultimo elemento è posto in luce da GRAZIANI C., *Giocchi e scommesse on line: profili pubblicistici*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giocchi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova University Press, Genova, 2021, 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.

giocate attraverso questo canale, che dal 2020 ha superato quella delle tradizionali modalità fisiche, con un *trend* che è rimasto costante anche negli anni successivi al *lockdown*, fino a superare nel 2022, ultimo anno per il quale si dispone di dati ufficiali, la quota di 73 milioni di euro<sup>19</sup>.

Non è tuttavia un grande mistero che l'aumento dell'offerta, se non ha dato i risultati sperati nella lotta alla criminalità, ha tuttavia rappresentato per lo Stato una enorme forma di entrata fiscale<sup>20</sup>, tanto che in dottrina si è parlato addirittura di una dipendenza dello Stato dal gioco<sup>21</sup>, per il fatto che, se ad ogni ampliamento dell'offerta corrisponde un allargamento della platea dei giocatori, la riduzione degli utili marginali che ne consegue postula necessariamente, al contempo, un suo successivo ulteriore ampliamento, secondo un ciclo destinato a non incontrare mai una fine<sup>22</sup>. Si è così giunti, nel 2022, ad incassare dall'imposizione sul settore, peraltro assai variegata e disomogenea al suo interno, più di 11 miliardi di euro, con un gettito che tende ad avvicinarsi a quello di una manovra finanziaria ed al quale pertanto a fatica si può rinunciare, ma che, a ben vedere, come è stato argutamente sostenuto, finisce per rappresentare una tassa sulla povertà<sup>23</sup>, in quanto destinata a gravare sulle categorie sociali più deboli e vulnerabili. Invertire il *trend*, però, appare difficile e così la leva fiscale in materia viene utilizzata ogniqualvolta occorre reperire in breve tempo una nuova entrata, come sembra dimostrare il frequente ricorso al(le entrate derivanti dal) gioco, ad esempio, per fare fronte a calamità naturali (dal terremoto in Abruzzo del 2009 fino all'alluvione in Romagna del 2023<sup>24</sup>).

---

<sup>19</sup> Secondo quanto si evince dai dati riportati nel *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, 202 ss. Peraltro, come dimostra la tabella riportata nella *Relazione illustrativa del Documento di osservazioni e proposte dell'Associazione scientifica Alea per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio*, pubblicata alla pagina <https://www.agimeg.it/wp-content/uploads/2024/02/Studio-Alea-gioco-online.pdf> consultata il 2 luglio 2024, 2, nell'ultimo decennio il gioco via web risulta essere aumentato del 423%, di modo che a buon diritto, già nel 2019, MIGNECO G., *L'on-line non è il futuro del gioco d'azzardo. È già il suo presente*, in VANTIN S. (a cura di), *I pericoli del gioco d'azzardo nell'era digitale*, Giappichelli, Torino, 2021, 53, scriveva che «L'on-line dunque non è solo il futuro del gioco d'azzardo, ma è già a tutti gli effetti il suo presente».

<sup>20</sup> Sulla scia di una tradizione che affonda le sue radici fin nel XIII sec., quando fu introdotta una imposizione sul gioco, dalla quale derivò una forma di legittimazione pubblica per questa attività, che ha acquisito la veste di un normale capitolo del bilancio erariale, di cui diventerà progressivamente una voce cospicua anche in altre realtà europee (cfr. ORTALLI G., *Barattieri, Il gioco d'azzardo fra economia ed etica. Secoli XIII-XV*, Il Mulino, Bologna 2012, 14 ss.).

<sup>21</sup> In questo senso FIASCO M., *La complessa sociologia del gioco d'azzardo contemporaneo*, in *Corti Supreme e salute*, 2019, n. 3, 529 ss., ove l'A. parla testualmente di una *addiction* fiscale dello Stato.

<sup>22</sup> Sul punto rinvio nuovamente a SCIARRONE R. – ESPOSITO F. – PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, cit., 59.

<sup>23</sup> L'espressione, così come più in generale questo condivisibile argomento, è di BIANCHETTI R. – CROCE M., *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, n. 2, 136 ss.

<sup>24</sup> L'art. 12 del d. l. 28 aprile 2009, n. 39, rubricato «Norme di carattere fiscale in materia di giochi», al fine di disporre di risorse necessarie per gli interventi di soccorso e ricostruzione, attribuiva, all'epoca, all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato la possibilità di indire nuove lotterie ad estrazione



Alla luce di queste considerazioni, non vi è chi non veda come la collocazione di una riforma del gioco pubblico nell'ambito di una più ampia revisione della disciplina fiscale e l'adozione del decreto legislativo in questo settore tra i primi provvedimenti attuativi di essa, per l'esigenza di avviare le gare e incassare le relative risorse, tradisca un'impostazione non certo volta a porre la salute al centro, bensì a regolare questo ambito attribuendo priorità alle esigenze erariali e orientando il provvedimento, almeno in via principale, verso quel preciso obiettivo.

La collocazione topografica della riforma del settore non è, peraltro, a mio avviso, che uno degli indizi paradigmatici di questo orientamento di fondo, che traspare anche da altri elementi.

In primo luogo, non mi pare irrilevante che, durante l'*iter* per l'adozione del decreto, lo schema di esso (atto 116 del Governo) sia stato assegnato per l'espressione del parere in sede parlamentare, giusta la previsione dell'art. 1, comma 2, della legge delega, non già alla Commissione XII – Affari sociali, competente in materia di salute, ma esclusivamente alla V e alla VI, che, come noto, si occupano di bilancio e di finanze.

Analogamente, è già stato ampiamente rilevato dalla relazione di Noemi Miniscalco<sup>25</sup> come il testo del decreto rinvii buona parte della disciplina effettiva dei giochi a regolamenti del Ministero dell'economia e delle finanze, quando non direttamente di ADM, senza neppure prevedere il concerto del Ministro della salute<sup>26</sup>.

Assai significativa, ai fini della lettura del decreto nel senso *de quo*, mi pare poi anche l'istituzione, disposta dal terzo comma dell'art. 14, della Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia. Perché, se è vero che in questo caso è richiesta al MEF l'acquisizione del concerto con il Ministro della salute (oltre che con quello per lo sport e i giovani), è pur vero che il nuovo organo va a sovrapporsi, se non, come più verosimilmente accadrà, a pretermettere l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, operante presso il Ministero della salute, che pure nel corso degli anni ha dato prova di buon funzionamento<sup>27</sup>. Non solo, ma, cosa ancor più grave,

---

istantanea e adottare ulteriori modalità del gioco del lotto, anche con più estrazioni giornaliere. Analogamente, l'art. 21, comma 4, del d. l. 1° giugno 2023, n. 61, che più pudicamente reca la neutra rubrica «Disposizioni urgenti [...] in materia di giochi», demanda ad ADM l'istituzione di estrazioni settimanali aggiuntive del gioco del Lotto e del gioco del Superenalotto, laddove il d. l. 30 dicembre 2023, n. 215, come era facilmente prevedibile, ha prorogato l'applicazione temporale della norma, concepita come speciale e pertanto inizialmente circoscritta al solo 2023, anche per l'anno 2024.

<sup>25</sup> Cfr. MINISCALCO N., *Regolazione del gioco*, cit.

<sup>26</sup> «Lasciando intendere la centralità – nella *ratio* di predisposizione delle norme – degli aspetti economico-finanziari ri-spetto alla tutela della salute, che dovrebbe invece essere interesse prioritario»: cfr. SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., 63.

<sup>27</sup> L'Osservatorio, costituito, ai sensi dell'art. 7, comma 10, del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, come modificato dall'art. 1, comma 133, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con decreto interministeriale del

il nuovo organo collegiale, a differenza del precedente, prevede nella sua composizione anche una rappresentanza dei concessionari, soggetti in palese conflitto di interessi rispetto all'esigenza di tutela della salute<sup>28</sup>, che postula giocoforza limitazioni alla loro libertà di iniziativa economica, e che invece potranno trovare in questa sede l'occasione per portare avanti un'attività lobbistica nei confronti del decisore politico.

Da ultimo, ma non per ordine di importanza, va rilevato come l'art. 23, comma 1, invero riproducendo quasi testualmente il criterio di cui alla lett. q) della delega, stabilisca che «entro il 31 dicembre di ogni anno il *Ministro dell'economia e delle finanze* trasmette ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica una relazione sul settore dei giochi pubblici, contenente tra l'altro dati sui progressi in materia di tutela dei giocatori e di legalità, sullo stato di *sviluppo delle concessioni e delle relative reti di raccolta, sui volumi della raccolta, sui risultati economici della gestione del settore del gioco*». Dunque, mentre il Governo, nella persona, ancora una volta, del Ministro dell'economia e non già della salute, è chiamato a riferire sulle questioni economiche e fiscali implicate dal settore in relazione a voci ben specificate e dettagliate, nel medesimo rapporto sono genericamente richieste informazioni sulla tutela del giocatore e sulla legalità, senza nemmeno che la salute e la prevenzione delle dipendenze vengano menzionate.

Mi pare, insomma, che vi sia abbondanza di elementi per concludere, già sotto questa prima prospettiva, che il decreto presti un'attenzione solo di facciata alle implicazioni sanitarie del gioco, relegate in realtà a problematiche secondarie, seppure non del tutto trascurate. A quest'ultimo riguardo, possiamo analizzare ora l'efficacia, come presto dirò assai limitata, di tali previsioni di merito.

#### **4. L'inefficacia delle misure per la lotta al disturbo da azzardo patologico.**

La circostanza per cui il decreto introduce una tutela per il giocatore piuttosto ridotta appare evidente, prima ancora che dalla definizione di misure specifiche, già dai principi ordinamentali in materia su cui si sofferma l'art. 3 del testo normativo. In tale disposizione, infatti, figurano riferimenti allo «*sviluppo del gioco sicuro, volto ad assicurare la tutela del giocatore, specie se appartenente a fasce deboli, sia dal punto di vista della salute sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza*» (lett. c) nonché alla «*promozione del gioco responsabile, diretto a evitare*

---

Ministro della salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e della Finanze, del 24 giugno 2015 per una durata triennale, è stato poi ricostituito, con pari durata, con i successivi decreti interministeriali 12 agosto 2019 e, da ultimo, 30 gennaio 2023, che ne definiscono composizione e funzioni.

<sup>28</sup> In questo senso già SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., 67, il quale evidenzia come anche gli organismi analoghi che si occupano di tutela della salute in relazione a forme di dipendenza (tabagismo, alcolismo, ecc.) escludano dalla loro composizione rappresentanze delle imprese produttrici dei beni da cui l'*addiction* deriva.

forme anomale o distorte delle giocate o comunque suscettibili di generare dipendenza patologica nel giocatore», di modo che, più che a contenere la disponibilità dell'offerta, il legislatore pare intenzionato a legittimare un ulteriore ampliamento ed una maggiore diffusione della stessa.

Il principio enunciato alla lett. m) della medesima disposizione, del resto, toglie ogni dubbio al riguardo, laddove introduce un riferimento alla «*promozione, comunicazione e diffusione di messaggi funzionali alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, anche a fini sociali e comunque coerenti con l'esigenza di tutela e protezione dei giocatori, in particolare dei soggetti più vulnerabili, e per prevenire e contrastare il gioco patologico*». Si tratta di una previsione, a mio avviso, molto discutibile, poiché con essa si fa tabula rasa di quel divieto di pubblicità del gioco introdotto, seppur in modo parziale, nel 2012 con il decreto Balduzzi e perfezionato nel 2018 con il decreto Dignità, che vietava anche quella indiretta<sup>29</sup>, confermando una misura, per quanto non risolutiva<sup>30</sup>, la cui importanza era stata sottolineata, assai di recente, anche dalla Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 54 del 2024, l'aveva richiamata proprio come uno degli elementi da cui si poteva dedurre lo sforzo dello Stato per combattere la dipendenza dall'azzardo, in attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost.

È pur vero che la norma prevede una forma di pubblicità soltanto per il gioco sano e responsabile, ma, a parte la difficoltà di definire questo concetto anodino<sup>31</sup>, è evidente che anche un siffatto messaggio finisce pur sempre per determinare un incitamento al gioco<sup>32</sup>, mentre le campagne sui rischi ad esso connessi, a dispetto di quanto affermato dal sottosegretario Marcello Gemmato in risposta all'interrogazione parlamentare nella XII

<sup>29</sup> Almeno per quanto possibile, perché in realtà è difficile negare che, per esempio, la notizia di cronaca riportata da un quotidiano, come di sovente avviene per quelli locali, circa la vincita avvenuta presso un esercizio autorizzato a disporre di dispositivi per il gioco non sia (oltre che una legittima espressione della libertà di informazione) anche una implicita reclamizzazione, tale da indurre, per quanto irrazionalmente, a tentare la sorte.

<sup>30</sup> Anche per via dell'inadeguatezza delle Linee guida dell'AGCOM, che, nel dare attuazione al divieto legislativamente previsto, ne hanno di fatto allentato i confini: in tal senso, si veda l'interessante disamina di SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., 49 ss., che condivide il giudizio fortemente negativo su quella che egli definisce un'abrogazione implicita e parziale delle disposizioni in materia contenute nel decreto Dignità.

<sup>31</sup> L'ossimoro espresso dalla formula *Responsible gambling*, cui verosimilmente il legislatore intende riferirsi con la traslitterazione italiana, è sottolineato da FIASCO M., *Gioco d'azzardo e salute, tra ricerca scientifica e politiche pubbliche: l'importanza di un efficace dialogo interdisciplinare*, in *Corti Supreme e salute*, 2020, n. 1, spec. 270 ss. Va del resto osservato che nemmeno la definizione fornita dall'art. 2, comma 1, lett. g) del decreto come «l'insieme delle misure volte a ridurre la diffusione di comportamenti di gioco eccessivo o problematico, sviluppando nel giocatore la capacità di giocare in modo equilibrato, consapevole e controllato» sembra essere di grande aiuto, stante la sua indeterminatezza.

<sup>32</sup> L'importanza della pubblicità come fattore scatenante dell'impulso al gioco è evidenziata da SAVORANI G., *Pubblicità del gioco d'azzardo*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giocchi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., spec. 235 ss. nonché da ampia letteratura psicologica, tra cui, *ex plurimis*, HING N. – CHERNEY L. – BLASZCZYNSKI A. – GAINSBURY S. M. – LUBMAN D. I., *Do advertising and promotions for online gambling increase gambling consumption? An exploratory study*, in *International Gambling Studies*, 14(3), 2014, 394 ss.; e LOPEZ-GONZALEZ H. – ESTÉVEZ A. – GRIFFITHS M. D., *Marketing and advertising online sports betting: a problem gambling perspective*, in *Journal of Sport and Social Issues*, 41 (3), 2017, 256 ss.

commissione della Camera 5/02074 del 28 febbraio 2024<sup>33</sup>, si sarebbero ben potute realizzare anche in precedenza. Esse, infatti, non ricadevano nel divieto generale di cui sopra, poiché l'oggetto dei messaggi in questione sarebbe stato di carattere evidentemente sanitario, sebbene sia sempre opportuna una certa cautela per non ingenerare dipendenze iatrogene a causa della curiosità che un discorso sul gioco potrebbe sollecitare, anche (o forse soprattutto) quando se ne vogliono mettere in risalto i rischi. Peraltro, a prescindere da ogni valutazione di merito, mi pare innegabile che la previsione di qualsiasi forma di promozione si ponga in contrasto con la legge delega, che tra i criteri direttivi si limitava a sollecitare l'«impiego di forme di comunicazione del gioco legale coerenti con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili», che è ben altra cosa rispetto alla sollecitazione. Di modo che, a mio avviso, *in parte qua* si deve ragionare in termini di illegittimità costituzionale *ex art. 76 Cost.* per eccesso di delega.

Se dai principi enunciati dall'art. 3 volgiamo poi lo sguardo alle disposizioni che specificano nel dettaglio gli obblighi dei concessionari, non troviamo indicazioni particolarmente più efficaci a tutela del giocatore. L'art. 6, comma 5, per esempio, nel disciplinare i requisiti per partecipare alla gara per il rilascio delle concessioni, include tra questi, alla lett. c), «i parametri minimi ai fini della adozione di una articolata *policy di gioco responsabile*», come elementi di valutazione in sede di procedura di affidamento della concessione, richiamando ancora una volta un concetto pericoloso e indeterminato, che sembra invero più una foglia di fico posta pudicamente a copertura di una politica di (ulteriore) espansione dell'offerta di gioco che non una reale misura di contenimento e prevenzione delle *addiction* comportamentali. Eppure il legislatore ne ha fatto un mantra, come ulteriormente dimostra la successiva lett. e) della stessa disposizione, in cui ai partecipanti alla gara si richiede il «possesso degli ulteriori requisiti individuati dall'Agenzia con il bando di gara, secondo principi di ragionevolezza e proporzionalità e tutela della concorrenza, in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 100 del decreto legislativo n. 36 del 2023, tra i quali, in particolare, [...] il possesso di *certificazioni in materia di responsabilità sociale di impresa e di sistemi di sicurezza e gioco responsabile*», laddove, oltre tutto, si tratta di un requisito eventuale, in quanto potrebbe anche non essere previsto dal bando, rispetto al quale il legislatore sembra in ogni caso più intenzionato a circoscrivere l'utilizzabilità da parte

---

<sup>33</sup> Nella risposta all'interrogazione, il rappresentante del Governo afferma infatti che «Tale divieto assoluto [...] ha impedito le campagne di informazione e sensibilizzazione sui rischi da gioco patologico ma, chiaramente, non ha potuto impedire le pubblicità su attività di informazione correlate agli eventi su cui il gioco viene raccolto, con l'effetto paradossale che l'unico divieto effettivo ha riguardato le campagne pubblicitarie sui rischi da gioco d'azzardo».

dell’Agenzia, con il richiamo alla ragionevolezza e proporzionalità, piuttosto che a favorirne l’introduzione.

In coerenza con questa linea, il successivo comma 6 del medesimo art. 6, nell’elencare gli obblighi che il concessionario si assume con la domanda, oltre a inserirvi quello all’adozione dei meccanismi di tutela di cui all’articolo 15, su cui mi soffermerò in seguito, richiama per l’ennesima volta il concetto di «comportamenti responsabili di gioco», che l’impresa si impegna a promuovere, vigilando sulla loro effettiva adozione, ed aggiunge il dovere di impedire il gioco da parte di minori, con «esplicitazione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario». Previsione, quest’ultima, di indubbia necessità, per quanto difficile da verificare in concreto, specialmente nel gioco *online*, in relazione alla quale, però, il legislatore avrebbe potuto essere più severo, in sintonia con quanto avviene in altri Paesi (anche) dell’Unione europea<sup>34</sup>, nei quali per la partecipazione alle attività *de quibus* è necessaria una età superiore.

Una riflessione a parte merita anche la norma relativa al conto di gioco che, sulla falsariga della normativa vigente, viene confermato come canale unico, a fini di trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari per ragioni di prevenzione di fenomeni illeciti, tra cui *in primis* il riciclaggio, per la regolazione dei rapporti tra concessionario e giocatore. Ora, l’art. 6, comma 8, del decreto stabilisce al riguardo, in continuità con la disciplina vigente, che, mentre le vincite devono essere rese disponibili per il giocatore entro un’ora, la loro liquidazione, ove richiesta dallo stesso, venga realizzata entro una settimana. Sennonché, così disponendo, è evidente che la previsione normativa finisce per incentivare il giocatore, specie se abbia già sviluppato o rischi di sviluppare una dipendenza, a “reinvestire” immediatamente la vincita disponibile, che finisce per rimanere puramente virtuale. Di modo che, mentre, per un’effettiva protezione dell’utente del servizio, sarebbe stato opportuno quanto meno parificare i termini di messa a disposizione e liquidazione, il legislatore, paradossalmente, è riuscito persino a peggiorare l’attuale regolazione, ai sensi della quale la vincita è sì liquidata entro una settimana, ma almeno con valuta pari al giorno della richiesta, indicazione quest’ultima che viene totalmente omessa dal d. lgs. 41/2024.

La vera norma cardine rispetto al tema di cui ci stiamo occupando è però rappresentata dall’art. 15 del decreto, rubricato appunto «Misure di tutela e protezione del giocatore», che introduce tre tipologie di interventi.

---

<sup>34</sup> Come Germania, Irlanda e Belgio, dove per il gioco è richiesto il requisito dell’età non inferiore a 21 anni, o come Grecia e Portogallo, che prevedono un limite ancora superiore (rispettivamente 23 e 25 anni).

(A) Una prima serie di restrizioni fa leva sulla responsabilizzazione del giocatore e sulla sua capacità di autovincolarsi. Rientrano in questa tipologia la previsione della necessaria presenza di «misure di autolimitazione al gioco in termini di tempo, spesa e perdita di denaro» e «di autoesclusione dal gioco, anche per singole categorie di prodotto, per un arco temporale definito dallo stesso giocatore», di cui alle lettere a) ed e).

Le azioni in questione, se certo possono avere una qualche utilità, si poggiano però su un presupposto fallace, giacché quanto più un giocatore sarà soggetto (o a rischio) di dipendenza, tanto più difficilmente attiverà in autonomia sistemi che possono vincolarlo, di modo che la loro efficacia appare quanto meno limitata.

(B) Altre misure previste dalla norma affidano invece direttamente al concessionario l'introduzione di forme di garanzia per il proprio cliente, sulla base, del resto, di quell'ulteriore impegno assunto in sede di partecipazione alla gara, giusta la previsione dell'art. 6, comma 5, lett. i), all'adozione di «azioni e misure da porre in essere per contrastare il gioco patologico preventivamente sottoposte alla valutazione dell'Agenzia».

In questa tipologia rientra quanto stabilito dall'art. 15, comma 1, lett. b), ovvero la «presenza di limitazioni, basate sugli importi depositati sul conto di gioco di ciascun giocatore in un periodo di tempo predefinito [...] secondo l'età del giocatore e i suoi comportamenti di gioco, in base a protocolli basati sulle migliori pratiche internazionali di settore e approvati dall'Agenzia», ma anche questo previsto dalle lett. g) ed h) che, rispettivamente impongono la «attivazione di procedure di monitoraggio dei livelli di rischio associati ai singoli giochi oggetto di concessione basate su metodologie certificate a livello internazionale, escluso in ogni caso che i giochi prevedano discriminazioni sociali, di genere, politici, religiosi o di altra natura» e la «presenza di strumenti idonei a consentire al concessionario, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali, un maggiore controllo sul grado di partecipazione al gioco dei giocatori più esposti al rischio di gioco patologico». Laddove, peraltro, quest'ultima disposizione appare di non facile attuazione, per la difficoltà di dare corso, in modo *compliant* alla normativa sulla privacy, ad un monitoraggio che riguarda dati particolari in quanto relativi alla salute, senza peraltro che ne siano poi definiti gli effetti, poiché la disposizione non spiega cosa il concessionario debba fare all'esito della procedura. Si potrebbe forse, al riguardo, ipotizzare che il legislatore abbia inteso riferirsi a quanto dispone il Considerando 24 della *Raccomandazione della Commissione 2014/478/UE sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line*, ai sensi del quale «un operatore dovrebbe avere la possibilità di indicare al giocatore di fare una pausa o di escluderlo. In tali circostanze, l'operatore

dovrebbe comunicare i motivi al giocatore e aiutarlo a ricevere assistenza o cure». Se così fosse, in effetti, questa potrebbe essere una misura utile<sup>35</sup>, ma il legislatore meglio avrebbe fatto ad esplicitarlo.

In ogni caso, pur con un apprezzabile rinvio ad un ruolo di controllo pubblico, che peraltro si sarebbe dovuto più coerentemente attribuire all' Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave o ad altra Istituzione operante in ambito sanitario piuttosto che all'ADM, anche queste misure corrono il forte rischio di rivelarsi inefficaci, posto che la loro attuazione viene rimessa ai soggetti che, del tutto legittimamente, avrebbero l'opposto interesse alla più estesa partecipazione al gioco, da cui traggono profitto nell'ambito dell'attività imprenditoriale<sup>36</sup>.

(C) Un ultimo tipo di misure a tutela del giocatore – e si tratta della categoria più numerosa – si fonda su plurime fonti di informazione a supporto di esso.

Così, il comma 1 dell'art. 15 prevede la «introduzione di messaggi automatici durante il gioco che evidenzino la durata dello stesso, garantendo inoltre informazioni in tempo reale ai giocatori sui livelli di spesa, al superamento di un determinato limite preimpostato» (lett. c), la «presenza nei siti di gioco di contenuti obbligatori di informazione sul gioco problematico e sugli strumenti offerti di prevenzione e supporto» (lett. d), così come la «attivazione di canali di contatto a disposizione dei giocatori per la divulgazione del gioco responsabile e che operano continuativamente per almeno cinque giorni a settimana e per non meno di otto ore giornaliere, nonché formazione obbligatoria degli operatori dei call center di contatto con i giocatori desiderosi di assumere comportamenti di gioco responsabile» (lett. f).

Anche i commi successivi della disposizione si muovono nella stessa direttrice quando stabiliscono l'obbligo per il concessionario di investire «annualmente una somma pari allo 0,2 per cento dei suoi ricavi netti, comunque non superiore a euro 1.000.000 per anno, in campagne informative ovvero in iniziative di comunicazione responsabile su temi annualmente stabiliti da una commissione governativa, sentito l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave costituito presso il Ministero della salute»<sup>37</sup> o la possibilità per lo stesso «a ulteriore tutela e protezione dei

---

<sup>35</sup> In questa direzione, per esempio, si indirizzava la *Relazione illustrativa del Documento di osservazioni e proposte dell'Associazione scientifica Alea per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio*, 11, che tra le proposte indicava proprio l'introduzione di una pausa forzata di 30 minuti ogni mezz'ora di gioco.

<sup>36</sup> Il paradosso è evidenziato da SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., 68, il quale sottolinea come, di fatto, il concessionario sia l'unico destinatario delle previsioni dell'art. 15.

<sup>37</sup> Si osservi, per inciso, il ruolo meramente consultivo cui è relegato l'Osservatorio, a conferma di quella sua marginalizzazione cui ho già fatto cenno in precedenza.

giocatori, specie più vulnerabili» di «effettuare, con oneri a proprio carico e con l'indicazione del proprio logo o marchio, campagne di promozione comunicazione e diffusione di messaggi anche a fini sociali e comunque coerenti con l'esigenza di promuovere la prevenzione e il contrasto del gioco patologico» (comma 3). Norma, quest'ultima, palesemente inutile, in quanto meramente facoltizzante, la quale sembra sortire l'unico effetto di attribuire legittimazione ad un operatore economico che, pur traendo ampi profitti da un'attività pericolosa per la salute pubblica, investa una parte, verosimilmente non cospicua, dei propri margini in un'attività che potrebbe rivelarsi semplicemente una pratica di *social washing*<sup>38</sup>.

Da ultimo, un'azione di carattere informativo è disposta anche dall'art. 19 del decreto, che prevede, rinviando per il dettaglio ai singoli regolamenti di gioco, l'obbligo di pubblicare *on line* gli esiti dello stesso sul sito del concessionario.

Anche tutte queste misure, per quanto in sé sicuramente accettabili, si rivelano però non particolarmente efficaci, perché prive di qualunque effetto vincolante e, in ultima istanza, pur sempre rimesse all'autonoma determinazione del giocatore, sia in relazione alla decisione di fruire di questi canali informativi e di supporto, sia in relazione alla volontà (e capacità) successivamente di fare tesoro di quanto per tale via appreso. Con la conseguenza che, anche a voler considerare il complesso di tutte le azioni individuate dall'atto normativo, non si ricava un livello di cogenza e di incisività che ne possano assicurare una reale efficacia, risultando semmai ulteriormente avallata l'impostazione liberalizzatrice che rimette, in ultima istanza, al giocatore ogni scelta in relazione al gioco, per quanto attività suscettibile di creare dipendenza.

Un'ultima considerazione, al riguardo, andrebbe fatta con riferimento ad alcuni principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega che non sono stati tradotti dal legislatore in alcuna disposizione del decreto legislativo. Beninteso, tra questi ve ne sono certamente taluni pensati (e concepibili) solo in relazione al gioco fisico, di modo che ci si può attendere che alla loro attuazione il Governo provveda nei decreti successivi che completeranno il processo di riordino del settore. Epperò, ve ne sono altri che ben avrebbero potuto tradursi in misure di tutela del giocatore anche nella dimensione digitale, di modo che si profila sotto questo verso una carenza dell'atto normativo. Per esempio, il riferimento alla «diminuzione dei limiti di

---

<sup>38</sup> In questo senso, già SCIARRONE R. – ESPOSITO F. – PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, cit., 72 rilevano come le espressioni “gioco sicuro” o “gioco legale” (cui, sulla base del testo normativo, potremmo per l'appunto aggiungere “gioco responsabile”) contribuiscano non solo a identificare un «campo di comportamenti consentiti» ma anche «una sfera di pratiche con le quali i soggetti imprenditoriali, in accordo con il decisore politico, si autocertificano quali *responsabili* di fronte alla platea dei consumatori» (corsivo testuale).



giocata e di vincita» che ritroviamo all'art. 15, comma 2, lett. a) n. 1 della legge delega non pare adeguatamente soddisfatto dalla sola previsione di autolimitazioni, che semmai possono rispondere a quanto richiesto dal criterio direttivo di cui al successivo n. 3 in tema di «rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco, anche sulla base di un registro nazionale al quale possono iscriversi i soggetti che chiedono di essere esclusi dalla partecipazione in qualsiasi forma ai giochi con vincita in denaro» sebbene anche in relazione a questo punto l'atto del Governo sembra dire qualcosa di meno.

Ancora, non ha trovato seguito il principio che imponeva il divieto di raccogliere scommesse su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni diciotto, che ben può riferirsi anche alla raccolta a distanza e che è un'utile intuizione del legislatore delegante per evitare un indiretto coinvolgimento di minori nell'azzardo.

Più di tutti, però, sembrano essere i criteri di cui alle lettere b) e c) della disposizione citata, che si riferiscono alla «pianificazione della dislocazione territoriale dei luoghi fisici di offerta di gioco» e al «riordino delle reti di raccolta del gioco *sia a distanza* sia in luoghi fisici, al fine della razionalizzazione territoriale e numerica dei luoghi fisici di offerta di gioco secondo criteri di specializzazione e progressiva concentrazione della raccolta del gioco in ambienti sicuri e controllati», ad essere stati ignorati, nella (erronea) convinzione che essi si potessero riferire soltanto all'attività svolta in sede fisica. In realtà, sarebbe stato d'uopo prevedere una simile limitazione anche per quelle strutture che, *optimo jure*, il decreto per la prima volta disciplina, ovvero i Punti di vendita e ricarica (PVR), che costituiscono la dimensione fisica del gioco *on line*, e per i quali valgono le stesse ragioni di cautela che inducono ad allontanare le sale VLT e altri esercizi in cui si svolgono le attività *de quibus* da centri frequentati da persone vulnerabili (come minori, anziani, ecc.). Benché presso questi esercizi non si pratici il gioco, infatti, presso di essi è comunque possibile dar luogo al precedente logico di esso, ovvero l'apertura o la ricarica del conto, che già rappresenta un primo esborso e un primo passo in funzione della vera e propria attività di azzardo.

## **5. Una riforma *in pejus*.**

Il d. lgs. n. 41/2024, per le ragioni che ho sin qui cercato di argomentare, appare dunque assai deludente sotto il profilo della tutela del giocatore, giungendo, in alcune sue parti, anche a porsi in contrasto, con la conseguente illegittimità costituzionale *ex art. 76 Cost.*, rispetto alla legge delega. La quale, a sua volta, pur presentandosi più adeguata a contemperare con gli interessi erariali anche le esigenze di protezione della salute di quanto non faccia l'atto dell'Esecutivo in commento, è però ad esso accomunata da un vizio culturale di fondo, che

permea così l'intero processo riformatore in corso, perpetuando quello che, in altra sede<sup>39</sup>, avevo avuto l'occasione di definire come un "peccato originale" che si imprime sulla regolazione attuale del fenomeno.

Tanto la legge n. 111/2023 quanto – e soprattutto – il d. lgs. n. 41/2024, infatti, condividono con tutta la legislazione statale più recente quella ambiguità di fondo, cui facevo cenno in precedenza, consistente nella introduzione di misure, più o meno efficaci, per il contenimento della dipendenza nello stesso momento in cui si attribuisce piena legittimazione all'attività che ne è la causa, incentivandone la diffusione onde salvaguardare gli elevati introiti che essa genera per le casse dello Stato<sup>40</sup>. Sennonché, in tal modo, si ingenera un *loop* regolatorio da cui diventa difficile, se non impossibile, uscire<sup>41</sup>, laddove la devoluzione (di parte) dei proventi alla lotta alla ludopatia, tramite un apposito fondo<sup>42</sup>, lungi dal risolvere il contrasto, rappresenta plasticamente l'incoerenza di cui sto parlando. Il decreto legislativo in commento, poi, sul punto, riesce persino a peggiorare la situazione, allorché introduce i concetti di gioco sicuro e di gioco responsabile, grazie ai quali apre un ulteriore varco alla diffusione (e pubblicizzazione, come si è visto) del gioco e con essa, in modo direttamente proporzionale, allo sviluppo di forme di *addiction*<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> SCAGLIARINI S., *Stato, Regioni ed enti locali di fronte al gioco d'azzardo patologico. Un aggiornamento in tempo di pandemia*, in VANTIN S. (a cura di), *I pericoli del gioco d'azzardo nell'era digitale*, cit., spec. 19 ss.

<sup>40</sup> Scrive, analogamente, LONGO E., *La "ludopatia" e il contrasto al gioco d'azzardo nell'ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 2, 2, che «l'atteggiamento dello Stato italiano sul punto sconta un'ambiguità di fondo che non va certamente a favore delle fasce più deboli, sia per l'età sia per le condizioni economiche. L'amministrazione statale, infatti, liberalizza e promuove tali pratiche e allo stesso tempo le disapprova, mettendo in atto forme leggere di dissuasione che purtroppo raramente raggiungono concreti risultati». Nella stessa direzione anche LIPARI M., *Gioco d'azzardo, poteri amministrativi e tutela della salute: l'evoluzione della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti Supreme e salute*, 2020, n. 1, 275, per il quale «l'evoluzione della disciplina presenta aspetti in qualche misura contraddittori, perché sono compresenti da un lato fortissime spinte verso una espansione del gioco d'azzardo, sia pure in forme moderne e tecnologiche, che superano quelle più tradizionali, insieme, dall'altro, ad una diffusa consapevolezza dei molteplici rischi che l'attività può comportare».

<sup>41</sup> Di esso, a mio avviso, costituiva già una lampante evidenza il comma 6-*bis* del d.l. n. 87 del 2018, in cui, nel prevedere che il Governo entro sei mesi proponesse una revisione complessiva del settore, si precisava che ciò sarebbe dovuto avvenire con la duplice finalità di eliminare i «rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo e contrastare il gioco illegale e le frodi a danno dell'erario», salvo però precisare, immediatamente dopo, che il legislatore avrebbe dovuto procedere in modo «tale da garantire *almeno* l'invarianza delle corrispondenti entrate».

<sup>42</sup> Mi riferisco, in particolare all'istituzione del Fondo per il gioco d'azzardo patologico, ad opera dell'articolo 1, comma 946, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), finalizzato a contrastare gli effetti patologici derivanti dalle attività di gioco compulsivo, sul cui funzionamento assai utili indicazioni si trovano nella Relazione della Corte dei conti approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione della amministrazioni dello Stato con deliberazione del 30 dicembre 2021 n. 23/2021/G, reperibile sul sito web del giudice contabile.

<sup>43</sup> Assai critico su questi concetti è pure SAVASTANO F., *Una nuova disciplina*, cit., 63 ss., per il quale, se quello di gioco sicuro è, oltre che «giuridicamente inesistente», anche «assai fuorviante e pericoloso per la salute pubblica, in quanto lascia intendere, in modo quasi ingannevole, l'esistenza di una fattispecie di gioco d'azzardo che non comporti alcuna forma di rischio», quello di gioco responsabile, che è definito dall'art. 2 del decreto, è introdotto con un'indubbia finalità promozionale, la quale assurge persino a principio fondamentale.

Ciò che sarebbe stato auspicabile, semmai, era allora una riforma che potesse rappresentare una chiara presa di posizione sull'interesse costituzionale che il legislatore intende privilegiare nel bilanciamento tra quelli, giocoforza in qualche misura antitetici, che il gioco d'azzardo evoca, ovvero la sicurezza e l'ordine pubblico, la libertà di iniziativa economica e la tutela della salute (del giocatore e, con essa, per ragioni già viste, di quella collettiva)<sup>44</sup>. Il decreto legislativo in commento, invece, mantiene, almeno nella forma questa ambiguità<sup>45</sup>, salvo, nella sostanza, lasciar trasparire l'opzione privilegiata, che – ahinoi – non è quella migliore, né, tanto meno, quella più in linea con le indicazioni della Costituzione che ricordavo all'inizio delle presenti note. Infatti, non si può negare che, in tema di libertà di iniziativa economica, nel disegno della Carta, non vi è una equiordinazione tra interessi, tale che il loro bilanciamento sia liberamente disponibile al legislatore, perché il tenore testuale dell'art. 41, secondo comma, non può lasciare dubbi circa il fatto che questo diritto sia subordinato alla tutela della salute, tanto più dopo la riforma del 2022<sup>46</sup>. Per dirla in termini più espliciti, insomma, la scelta di privilegiare le esigenze fiscali attraverso l'espansione dell'offerta di gioco, sposando un approccio liberistico nei confronti dell'esercizio di questa attività di impresa, mediante il quale si privilegia la libera autodeterminazione del giocatore, anche nell'attivazione di vincoli a propria tutela, scaricando quindi su di esso ogni responsabilità, come se non vi fosse un condizionamento che può derivare dalla pratica del gioco<sup>47</sup>, fino a farle assumere rilevanza patologica, non può definirsi una politica legislativa allineata alle priorità costituzionali. In questo modo, infatti, la lotta al G.A.P. è posta inevitabilmente in secondo piano, perché, se anche le misure di contenimento poste in essere possono mitigare le esternalità negative (e come abbiamo visto, in questo decreto è anche

---

<sup>44</sup> L'«ambiguità irrisolta del ruolo dello Stato» e la necessità di «una seria riflessione a livello politico che chiarisca inequivocabilmente l'indirizzo regolativo dello Stato e la sfera degli interessi che esso si prefigge di tutelare» sono oggetto di una lucida riflessione da parte di SCIARRONE R. – ESPOSITO F. – PICARELLA L., *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, cit., spec. 185 ss., i quali giustamente parlavano di un nodo preliminare da sciogliere rispetto a un futuro intervento regolativo.

<sup>45</sup> In quanto, come ho cercato di argomentare ampiamente in precedenza, mentre l'art. 14 del decreto individua nella tutela della salute l'obiettivo primario, in concreto ci sono molteplici evidenze di una focalizzazione dell'attenzione sul profilo dell'interesse erariale, che del resto nella legge delega viene espressamente indicato come meritevole di contemperamento, senza che la norma specifichi alcuna priorità.

<sup>46</sup> In termini PERINI M., *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, cit., 624, ma anche CERRUTI T., *Le (muted) scelte del legislatore piemontese sulla disciplina del gioco d'azzardo*, in *Le Regioni*, 2022, n. 1-2, spec. 350 ss.

<sup>47</sup> Per inciso, si osservi che anche la Corte costituzionale, nella citata pronuncia n. 54 del 2024, ha avallato questa impostazione, legittimando la esclusione dal reddito di cittadinanza di chi non abbia dichiarato le vincite conseguite al gioco per averle successivamente nuovamente giocate e perse a causa della dipendenza sviluppata. Il che però mi pare si ponga in antitesi a tutta la giurisprudenza pregressa, cui ho fatto riferimento in precedenza, con la quale il giudice delle leggi aveva giustificato le limitazioni alle attività di gioco proprio in ragione della necessità di tutelare la salute come esigenza prioritaria di fronte al concreto rischio della creazione di dipendenza. Per un commento alla pronuncia, mi sia consentito di rinviare a SCAGLIARINI S., *Alea iacta est: la Corte conferma la (possibile) esclusione dei giocatori d'azzardo patologici dal reddito di cittadinanza (e dall'assegno di inclusione)*, in corso di pubblicazione.

assai dubbio che lo facciano con qualche efficacia), fintanto che il gioco verrà promosso con una siffatta ampiezza per esigenze erariali, la sua degenerazione compulsiva continuerà ad avere dimensioni devastanti.

**GIOCO ONLINE E TASSAZIONE:**  
**PRIME OSSERVAZIONI A MARGINE DEL D. LGS. 25 MARZO 2024, N. 41**

*Maria Cecilia Fregni*

*Professoressa ordinaria di Diritto tributario presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Esigenze di riordino della tassazione nel settore dei giochi pubblici. – 3. L'art. 14 della legge delega n. 23 del 2014. - 4. Interventi *ad hoc* sulla tassazione del gioco online gestito per conto terzi nella dimensione transnazionale. – 5. L'art. 15 della legge delega n. 111 del 2023. – 6. Il d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41. – 7. Osservazioni conclusive.

**1. Premessa.**

Come noto, la legge delega 9 agosto 2023, n. 111, avente ad oggetto la riforma del sistema tributario, ha aperto un vasto cantiere, che ha toccato sinora vari aspetti della disciplina fiscale.

Il decreto sul gioco d'azzardo *online* si colloca nella prima fase della riforma, che ad oggi ha visto già l'approvazione di dieci decreti legislativi, dal decreto internazionalizzazione al decreto che ha modificato ampie parti dello Statuto dei diritti del contribuente, da quello che ha semplificato una serie di adempimenti (incidendo sui termini di presentazione delle dichiarazioni, sugli indici di affidabilità fiscale, ecc.) a quello sull'accertamento tributario e concordato preventivo biennale, fino al potenziamento del regime di adempimento collaborativo, dalla riscossione alle sanzioni, amministrative e penali, fino al processo tributario<sup>1</sup>.

Le novità apportate da questi decreti sono diverse e di diverso impatto sistematico e operativo; in realtà, però, alcune disposizioni si limitano a ribadire regole già vigenti o intervengono su aspetti di dettaglio della disciplina preesistente, mentre altre incidono più in profondità sull'assetto del sistema.

Qual è il *fil rouge* che accomuna tutti questi provvedimenti?

Significativamente, come risulta anche nelle molteplici dichiarazioni rilasciate dal viceministro Leo, ci si è portati avanti nell'approvazione di una serie di decreti, accomunati

---

\*L'articolo costituisce la rielaborazione della relazione svolta il 28 maggio 2024 al Convegno *Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sui giochi a distanza*, presso la Fondazione Marco Biagi di Modena.

<sup>1</sup> Si veda la tabella che riassume i decreti legislativi approvati nell'ambito della riforma fiscale <https://www.fiscoetasse.com/approfondimenti/15547-riforma-fiscale-2024-la-bussola-dei-decreti.html>.  
Ultima consultazione 28 luglio 2024.

dal fatto di essere “a costo zero”, ossia tali da non prevedere ulteriori oneri di spesa, mentre per la seconda parte della riforma, che dovrebbe toccare una serie di tributi, si attende di reperire le risorse necessarie, per esempio derivanti dall’auspicato – ma allo stato ancora imprevedibile – successo del concordato preventivo biennale, o da altri istituti di *compliance*, oltre che dalla lotta alla evasione ed elusione fiscale, sia domestica che transnazionale.

Si spiega allora la ragione per cui il d. lgs. 25 marzo 2024, n. 41, di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, tocca solo marginalmente aspetti collegati alla tassazione del gioco *online*, ed anzi sposta in avanti il tema, pur nevralgico, del riassetto dell’imposizione non solo di questa forma di gioco, ma più in generale dei giochi e delle scommesse, con l’espresa esclusione delle vincite ai casinò, che mantengono una loro, specifica, disciplina normativa.

Stabilisce infatti espressamente l’art. 23, nell’ambito delle Disposizioni transitorie e finali del decreto n. 41, che “*In occasione del futuro riordino normativo in materia di raccolta del gioco attraverso reti fisiche si provvede altresì a quello complessivo in materia di fiscalità e di prelievi erariali nel settore del gioco pubblico, fermo restando quanto previsto dall’art. 5, co. 3*”. È significativo inoltre quanto disposto nel secondo periodo della stessa disposizione normativa: “*Fino a quel momento nulla è innovato in tema di fiscalità e prelievi relativi al settore della raccolta del gioco a distanza.*”

Per quanto concerne il comma 3 dell’art. 5, esso rimanda al principio di stabilità delle regole della concessione, rientrando nei principi europei in materia di gioco pubblico di cui al precedente art. 4, in base al quale il gioco ammesso in Italia deve rispettare i principi dell’ordinamento europeo, ossia il principio della libera concorrenza nel mercato comune, il principio di non discriminazione e le libertà stabilite dai Trattati UE. Con particolare riguardo ai requisiti per l’affidamento della concessione e gli impegni previsti per il concessionario, essi devono fare riferimento alla effettiva tutela della salute del giocatore, nonché alla effettiva tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza. Ora, proprio in relazione al principio di stabilità, è stato disposto dal terzo comma dell’art. 5 che “*gli obblighi e i diritti del concessionario, incluso l’eventuale canone richiesto dallo Stato e il regime di tassazione delle attività di gioco, non sono modificati per il periodo di vigenza ed efficacia della tassazione*”.

*Rebus sic stantibus*, verrebbe dunque da dire che conviene lasciare ad un secondo tempo una analisi più compiuta delle misure che vorrà adottare il legislatore in materia fiscale. Tuttavia, se è vero che il decreto non tocca esplicitamente gli aspetti sostanziali della tassazione del gioco, nondimeno sono presenti in esso varie disposizioni di natura fiscale, o, meglio, collegate al sistema della prevenzione e dei controlli, sicché sembra opportuno già da

ora fare alcune riflessioni “a caldo” di inquadramento generale.

## 2. Esigenze di riordino della tassazione nel settore dei giochi pubblici.

Da tempo si avverte come improcrastinabile l'esigenza di un riordino del settore dei giochi pubblici, che pure tenga conto della notevole varietà di fattispecie, e che riesca ad armonizzare le diverse competenze a livello statale, regionale e locale<sup>2</sup>, oltre ad attuare il necessario bilanciamento tra la tutela della fede pubblica e della salute, la lotta a forme di criminalità organizzata o riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite e le esigenze di applicare una corretta tassazione su queste forme di ricchezza, garantendo un gettito da destinare alle spese pubbliche.

A tipi di gioco tradizionali, che toccano ampi strati della popolazione<sup>3</sup>, si affiancano ora nuove tipologie, che sembrano sorgere e diffondersi a getto continuo, soprattutto nel mondo della rete. Nei casi relativi ai giochi a distanza, si può scommettere attraverso varie modalità, ossia attraverso canale telefonico, fisso o mobile, *Internet* o tv interattiva.

La normativa tributaria dei giochi e delle scommesse, in presenza e *online*<sup>4</sup>, configura un quadro frammentato in tanti microsistemi, collegati alle singole tipologie di gioco, ed è

---

<sup>2</sup> Cfr. SAVASTANO F., *Una nuova disciplina per i giochi d'azzardo e le scommesse sportive. Riflessioni a partire dal riordino del comparto online, operato con d. lgs. 41 del 2024*, in *Rivista AIC*, 2024, 36 ss., ove si sottolinea la frammentarietà, sia in termini di competenze che di organicità, della disciplina vigente, “che alterna vistose lacune a norme spesso inefficaci, quando non del tutto disattese.” L'Autore rileva che la normativa multilivello (caratterizzata da fonti UE, fonti statali di rango primario e secondario – in particolare decreti dell'Agenzie delle Dogane e Monopoli - fonti regionali e atti regolamentari di comuni) contribuisce a determinare un panorama non omogeneo, a discapito sia degli operatori del settore che del fenomeno nel suo complesso.

<sup>3</sup> Si va dai giochi numerici a totalizzatore (quali Superenalotto, Eurojackpot, Superstar) ai giochi numerici a quota fissa, senza contare i giochi a base sportiva. Il sito dell'ADM (<https://www.adm.gov.it/portale/giochi>) richiama espressamente anche il Bingo e le Lotterie, queste ultime soggette ad autorizzazione, e distinte in tradizionali - come le Lotterie Italia - e istantanee. A loro volta, le lotterie istantanee possono svolgersi anche nella forma telematica - come la Lotteria denominata Doppia Sfida Small LIT.

Si aggiunga a ciò la lotteria degli scontrini, istituita con la finalità precipua di emersione del sommerso, ai sensi della L. 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1 commi 540 e seguenti, che si applica a tutti gli acquisti effettuati presso gli operatori Iva che sono obbligati alla memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, cioè tutti gli esercizi commerciali che, in luogo della fattura, emettono il documento commerciale (in luogo del vecchio scontrino o della vecchia ricevuta. Si veda [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/lotteria-degli-scontrini-info\\_guida-esercenti](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/lotteria-degli-scontrini-info_guida-esercenti) e <https://www.lotteriadegliscontrini.gov.it/portale/>

<sup>4</sup> Sul tema in generale, tra gli scritti più recenti, cfr. RICCARDI S., *Spunti e riflessioni intorno alla struttura giuridica più adeguata a un'imposta sui giochi. Il gioco organizzato quale presupposto espressivo di una particolare (e duplice) attitudine alla contribuzione*, in *Dir. prat. trib.*, 2023, 474 ss.; MARCHESELLI A. - COSTANZO L., *Profili tributari del gioco d'azzardo, tra esigenze finanziarie e principio di equità*, in *Riv. dir. trib.*, I, 2021, 223 ss.; DE MARCO S., *Profili ricostruttivi e prospettive di sviluppo nella tassazione del gioco on line in capo allo scommettitore*, in *Le nuove forme di tassazione della digital economy a cura di DEL FEDERICO L.*, Aracne, Roma, 2018; ID., *La tassazione del gioco on-line. Problematiche applicative e interpretative*, in *Boll. Trib.*, 2014, p. 1525 ss.; CIMINO F.A., *Il trattamento fiscale delle vincite conseguite attraverso gli apparecchi elettronici di gioco lecito (slot machine e videolottery)*, in *Rass. trib.*, 2017, 641 ss.; TRIGGIANI S., *Giochi on line e tassazione transazionale: metodologie attuali e prospettive di riforma*, in *Dir. prat. trib. internaz.*, 2016, 1397 ss.; LA VALVA C., *Profili procedurali e sanzionatori del gioco online*, in *Rass. trib.*, 2016, 384 ss.; FERRARI ZUMBINI A., *All in: discorso prelievo fiscale sulle vincite nei giochi*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2015, 403 ss.; BORIA P., voce *Giochi (diritto tributario)*, in *Enc. giur. Treccani online*, Roma, 2015; ID., *La disciplina tributaria dei giochi e delle scommesse. Contributo allo studio dei monopoli fiscali*, in *Riv. dir. trib.*, 2007, I, 33 ss.

connotata da mancanza di coordinamento e da stratificazioni che hanno lasciato ampie lacune nel sistema.

La frammentazione della legislazione in generale si riverbera anche sui profili fiscali. Non esiste infatti una forma unitaria di prelievo fiscale, bensì una pluralità di meccanismi impositivi funzionali all'acquisizione delle entrate connesse al singolo gioco<sup>5</sup>. Basti pensare, ad esempio, al fatto che la disciplina erariale del settore dei giochi prevede modalità e aliquote diverse a seconda delle varie tipologie<sup>6</sup>.

Ad oggi, non si è ancora riusciti a distaccarsi dal retaggio del passato con un intervento modernizzatore in chiave di coerenza e sistematicità, come da tempo auspicato, sia pure in ambito non fiscale, dalla Corte costituzionale, che aveva sottolineato “*la necessità di una disciplina organica e razionalizzatrice della materia*”, sollecitando il legislatore nazionale a provvedere in tal senso<sup>7</sup>.

In dottrina si è stigmatizzata la mancanza di un modello normativo di riferimento, di carattere sostanziale o anche solo a livello procedurale, che assurga al ruolo di paradigma di settore<sup>8</sup>, con una tendenza persistente, per quanto concerne la disciplina tributaria in materia di gioco pubblico - inteso qui come gioco “organizzato” e caratterizzato dalla presenza di un gestore professionale - nel senso della disorganicità e asistematicità<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Così BORIA P., *La disciplina tributaria dei giochi e delle scommesse. Contributo allo studio dei monopoli fiscali*, cit., 61 e 47, ove si rileva che il quadro normativo è caratterizzato da elementi di frammentarietà e occasionalità, essendo anche maturato in contesti legislativi assai differenziati.

Per una panoramica sulla disciplina fiscale delle varie fattispecie si veda il Dossier *Giochi* della Camera dei Deputati, aggiornato al 6 aprile 2024 e consultabile *online*, mentre per una cronistoria delle entrate pubbliche provenienti dal gioco d'azzardo cfr. RICCARDI S., *op. cit.*, 485 ss.

<sup>6</sup> Limitandoci alla sola imposta unica, l'art. 1, comma 1052, L. 30 dicembre 2018, n. 145 prevede le seguenti aliquote: a) per i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro e il gioco del Bingo a distanza: 25%; b) per le scommesse a quota fissa, escluse le scommesse ippiche: 20%, se la raccolta avviene su rete fisica, 24% se la raccolta avviene a distanza; c) per le scommesse a quota fissa su eventi simulati: 22%.

<sup>7</sup> La sentenza di Corte cost., 21 giugno 2004, n. 185 si riferiva esplicitamente alle case da gioco, ma la valutazione può essere certamente accolta in senso estensivo per tutto il settore dei giochi e scommesse. Già in precedenza, a partire dalla sentenza del 23 maggio 1985, n. 152, la Corte costituzionale aveva rilevato che la normativa in materia era contrassegnata “*da un massimo di disorganicità*” - sia per il tipo di interventi cui è condizionata l'apertura dei casinò (legge o legge seguita da autorizzazione del Ministero dell'interno), sia per la diversità dei criteri seguiti (situazione di frontiera per Sanremo e Campione, situazione non di frontiera per Venezia), sia infine per i modi disparati con i quali vengono utilizzati i proventi acquisiti nell'esercizio del gioco nei casinò - e che si imponeva la necessità di una legislazione organica che razionalizzasse il settore su scala nazionale. Il monito era stato reiterato con le più recenti sentenze del 22 maggio 2001, n. 291 e del 7 novembre 2002, n. 438.

<sup>8</sup> In tal senso BORIA P., *op. cit.*, 47 ss., che individua nella progressiva stratificazione storica di una pluralità di provvedimenti legislativi la ragione fondante di un assetto normativo così scomposto e disaggregato.

<sup>9</sup> Cfr. RICCARDI S., *op. cit.*, 467 e nota 3.



Tutto ciò è andato a detrimento di una visione chiara ed unitaria del fenomeno ludico, compromettendo altresì un approccio alla imposizione del gioco d'azzardo più aderente ai fondamenti ed ai principi generali del diritto tributario<sup>10</sup>.

Sotto altro profilo, le questioni che involgono il gioco d'azzardo, pur lecito, sono tali e di tale ampiezza e complessità da rendere necessaria una riflessione specifica sul fatto che non ci troviamo dinanzi ad una forma di ricchezza tassabile come quelle a cui siamo generalmente avvezzi<sup>11</sup>. La tassazione del gioco d'azzardo rientra infatti nell'ambito delle cd. *sin taxes* che colpiscono – *rectius*, dovrebbero colpire – con intenti di deterrenza beni o servizi (l'alcol, il tabacco e, appunto, il gioco d'azzardo) considerati dannosi per gli individui e la società in generale quando “consumati” in eccesso. Paradossalmente, il successo di queste forme di imposizione dovrebbe consistere in un prelievo via via regressivo, ma la questione è in realtà più complessa, finendo per coinvolgere il possibile utilizzo in chiave funzionale dei proventi erariali derivanti da giochi e scommesse<sup>12</sup>.

È un fatto però che le varie forme di imposizione riguardanti il gioco procurano entrate pubbliche costanti e di notevole entità<sup>13</sup>, anzi, rappresentano una “*fonte sicura di entrate erariali immediate*”<sup>14</sup>, su cui si concentrano notevoli aspettative quando, in sede di programmazione

---

<sup>10</sup> Osserva peraltro RICCARDI S., *op. cit.*, 495, che probabilmente la molteplicità delle forme che teoricamente può assumere il fenomeno ludico ha reso più difficoltosa la ricerca di un inquadramento giuridico unitario e coerente con i principi dell'ordinamento tributario.

<sup>11</sup> V. però quanto rilevano MARCHESELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, 244, secondo cui è da prediligere un approccio “laico” alla problematica del gioco d'azzardo. Secondo gli Autori “*la questione del rapporto tra tributi e gioco d'azzardo deve essere riguardata in via distinta dalle problematiche sociali da questo indotte; né è utile intendere lo stesso tributo sul gioco come una forma di “pena retributiva” nei confronti dei soggetti economici che operano come concessionari (lucrando su di essi) e del relativo indotto economico; ciò sia perché in definitiva frequentemente l'aggravio impositivo sui concessionari viene in realtà traslato sui consumatori, sia perché il settore dei giochi risulta socialmente assai rilevante sotto il profilo dell'occupazione e ancor più come fonte di entrata per lo Stato*”.

<sup>12</sup> Per un esame delle possibili finalità di salvaguardia della salute pubblica (e degli effetti del/la traslazione del) carico tributario sul gioco d'azzardo tra i concessionari e i giocatori) cfr. MARCHESELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, spec. 243 s.

<sup>13</sup> Secondo i dati comunicati dal MEF-Dipartimento delle Finanze, nel 2023 le entrate totali relative ai giochi (che includono varie imposte, sia dirette che indirette, classificate come entrate erariali) sono risultate pari a 7.832 milioni di euro; per le sole imposte indirette il gettito è stato pari a 6.916 milioni di euro. Occorre peraltro precisare che dall'anno 2023 sono state introdotte alcune modifiche ai criteri di registrazione contabile di bilancio delle entrate tributarie ed extra-tributarie. In particolare, il capitolo relativo al gioco del lotto, che fino al 2022 faceva parte delle entrate tributarie (capitolo 1801), categoria delle imposte indirette, nel 2023 viene considerato entrata extra-tributaria. Al contrario, le entrate relative alla ritenuta sulle vincite del gioco del lotto, prevista dall'art 1, comma 488 della L. 30 dicembre 2004, n. 311 (capitolo 2328), che sino al 2022 veniva considerata entrata extra-tributaria, dal 2023 è classificata tra le entrate tributarie, categoria delle imposte dirette.

Secondo la Relazione contenuta nel Libro blu 2022 dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli, tra il 2012 e il 2022, il volume di denaro mosso dai giochi legali è aumentato del 423%. La raccolta complessiva, ossia il denaro effettivamente speso dai giocatori, nel 2022 è stata di circa 136 miliardi di euro, tra gioco su rete fissa e *online*, per un totale di 11,22 miliardi di euro di gettito erariale. La pandemia da Covid-19 ha comportato il sorpasso della raccolta *online* rispetto alla rete fissa, parzialmente recuperata con la fine delle restrizioni alla libertà di circolazione.

<sup>14</sup> Così MARCHESELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, 230 e 237, ove si osserva, con riferimento al settore delle scommesse, che i benefici per l'Erario negli ultimi anni sono derivati in specie, più che da mutamenti nelle aliquote, dalle sanatorie predisposte dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 a beneficio dei Centri di trasmissione

della manovra finanziaria, occorre reperire risorse destinate al finanziamento delle spese pubbliche generali<sup>15</sup>.

Uso qui il termine più generico di entrate pubbliche perché le entrate nelle casse dello Stato provenienti dal settore sono sia di carattere tributario che extra-tributario. In quest'ultimo caso (riguardante il Lotto, le lotterie istantanee e quelle ad estrazione differita) il prelievo coincide con il margine erariale residuo che si ottiene sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (raccolta) le vincite pagate ai giocatori e l'aggio spettante al gestore del punto di gioco.

Hanno invece natura di tributo il prelievo erariale unico (PREU), applicabile al gioco mediante apparecchi di intrattenimento, sia della tipologia AWP (*slot machine*) sia del tipo VLT (*videolottery*), e l'imposta unica, applicabile al settore delle scommesse e dei giochi a distanza<sup>16</sup>.

La distinzione tra entrate tributarie ed extra-tributarie non è di poco conto. Basti por mente al fatto che alle prime si applicano, se non diversamente stabilito, le regole ed i principi dello Statuto del contribuente (L. 27 luglio 2000, n. 212) e gli istituti previsti in via generale per le imposte tradizionali, ivi comprese le regole generali sulle sanzioni amministrative di cui al d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 (ed ora dal d.lgs. 14 giugno 2024, n. 87) e la giurisdizione delle corti di giustizia tributarie per quanto riguarda il contenzioso, mentre gli istituti tipici del diritto tributario non si applicano alle seconde, ove le disposizioni regolatorie hanno la loro matrice nel diritto amministrativo, con conseguente diversità di disciplina non solo rispetto alla giurisdizione, ma anche, per esempio, in ordine all'applicabilità di istituti deflattivi quali il ravvedimento operoso applicabile solo all'ambito fiscale.

Le entrate provengono non solo dalle varie imposte specifiche applicate ai singoli tipi di gioco, ma anche dall'imposizione diretta collegata alle vincite e ai premi. Posto infatti che ogni forma di arricchimento è soggetta a tassazione, salvo espressa esclusione le somme vinte vengono tassate in capo al vincitore, generalmente con il sistema del prelievo alla fonte, ed inserite nella categoria dei redditi diversi. L'art. 67 T.U.I.R. (d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917) annovera infatti tra i redditi diversi «*le vincite delle lotterie, dei concorsi a premio, dei giochi e delle*

---

dati, ossia dei soggetti che, pur in difetto di concessione, agivano in Italia per conto di allibratori esteri, raccogliendo le giocate sul territorio nazionale.

<sup>15</sup> Cfr. SAVASTANO F., *op. cit.*, 37, ove si rileva che l'aumento del gettito fiscale derivante dal settore ha progressivamente trasformato il gioco d'azzardo in una voce di entrata sempre più importante per le casse dello Stato.

<sup>16</sup> La base imponibile del PREU è costituita dalla "raccolta lorda" (ossia il totale delle somme impiegate per giocare), mentre la base imponibile dell'imposta unica sulle scommesse sportive e sui giochi a distanza, a differenza di quanto si verifica per il PREU, non è costituita dalla "raccolta lorda" ma dalla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte (cd. "margine").

Per una descrizione di questa e delle altre forme di imposizione v. MARCHESELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, 228 ss.

*scommesse organizzati per il pubblico e i premi derivanti da prove di abilità o dalla sorte (...)*<sup>17</sup>. È da segnalare tuttavia che l'imposta sul reddito non viene applicata sui giochi e concorsi gestiti dallo Stato, secondo quanto prevede l'art. 30 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600, ai sensi del quale *“la ritenuta sulle vincite dal lotto, delle lotterie nazionali, di giochi di abilità e dei concorsi pronostici esercitati dallo Stato è compresa nel prelievo operato dallo Stato in applicazione delle regole stabilite dalla legge per ognuna di tali attività di gioco”*. In sostanza, gli incrementi patrimoniali in capo al vincitore vengono qui esclusi da imposizione sul reddito in quanto già ricompresi nel prelievo applicato sui medesimi giochi e concorsi<sup>18</sup>.

Anche il concessionario, oltre a rientrare tra i soggetti passivi Ires o Irpef, è tenuto a corrispondere un canone, che confluisce anch'esso nel sistema di raccolta delle entrate pubbliche. Occorre dunque ricomprendere tra le entrate che contribuiscono al gettito erariale anche gli introiti dei canoni concessori (previsti per le slot machines, le VLT-*videolotteries*, le scommesse, il Bingo) e il pro-rata di competenza delle una tantum incassate per l'attribuzione delle concessioni o per le proroghe delle medesime<sup>19</sup>.

Per quanto concerne l'Iva, invece, vige una espressa esenzione, *ex art. 10, comma 1, n. 6*, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, secondo cui sono esenti *“le operazioni relative all'esercizio del lotto, delle lotterie nazionali, dei giochi di abilità e dei concorsi pronostici riservati allo Stato (...) nonché quelle relative all'esercizio dei totalizzatori e delle scommesse (...) ivi comprese le operazioni relative alla raccolta delle giocate”*. Posto infatti che l'atto di gioco, inquadrandosi nei rapporti contrattuali onerosi, configura indubbiamente il presupposto dell'Iva (trattandosi di prestazione di servizio effettuata dietro pagamento di un corrispettivo, che è la posta pagata dal giocatore), la *ratio* dell'esenzione è stata individuata in una valutazione di opportunità in ordine alla

---

<sup>17</sup> La Corte di cassazione ha ritenuto non tassabili come redditi diversi le vincite corrisposte a soggetti residenti in Italia da casinò di altri Paesi UE o aderenti allo Spazio economico europeo. Cfr. Cass., 14 maggio 2021, n. 13038, in *Riv. dir. trib. online*, 11 marzo 2022, con nota di PETRILLO G., *La Corte di cassazione si pronuncia sulle vincite da giochi d'azzardo realizzate in altri Stati UE* ed in *Dir. prat. trib. internaz.*, 2021, p. 1862 ss., con nota di SARTORI N., *Note sull'esenzione delle vincite presso le case da gioco*. Dello stesso Autore v. anche *Imposizione reddituale delle vincite conseguite presso case da gioco italiane ed estere*, in *Rass. trib.*, 2014, 987 ss. Cfr. anche Cass., 31 agosto 2020, n. 24589, ove si è statuito che tale principio, tuttavia, non trova applicazione al di fuori del novero degli Stati membri dell'Unione Europea oppure aderenti all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (nel caso di specie, il contribuente era già stato condannato per il reato di dichiarazione infedele di cui all'art. 4 del d. lgs., 10 marzo 2000, n. 74, per aver indicato nella dichiarazione dei redditi elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo, costituito dalla somma relativa alle vincite conseguite presso il Casinò di Montecarlo).

Sul tema si veda Corte di Giustizia UE, 22 ottobre 2014, cause C-314/13 e C-367/13, commentata in *Rass. trib.*, 2016, 507 ss. da BERETTA G., *Il regime impositivo delle vincite conseguite da residenti presso case da gioco straniere*.

<sup>18</sup> Cfr. BORIA P., *op.cit.*, 46, il quale rileva che il richiamo testuale al “prelievo operato dallo Stato” sui giochi e concorsi sembra confermare l'idea che l'acquisizione delle entrate erariali in occasione dei giochi risponde ad una logica fiscale e non anche ad un mero atto commutativo collocato in un ambiente negoziale.

<sup>19</sup> Più esattamente, v. MARCHESELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, 235, nota 19, secondo cui i canoni di concessione possono essere qualificati come remunerazioni “extratributarie” del monopolio fiscale che caratterizza l'industria dei giochi, in quanto non rispondenti direttamente ad una categoria impositiva, ma comunque derivanti dalla condizione di riserva legale statale del settore. V. anche PERRONE V., *Estraneità degli oneri concessori al concetto di tributo (il caso del “gioco d'azzardo”)*, in *Dialoghi trib.*, 2015, 283 ss.

“decompressione” del prelievo fiscale sugli atti di gioco, o, in ultima analisi, collegata a ragioni di efficienza tributaria<sup>20</sup>.

Ma una visione concentrata esclusivamente sul fronte delle entrate rischia di dare una percezione solo parziale del fenomeno. Come sottolineato da tempo, se è vero che il gioco d'azzardo è divenuto una voce di entrata sempre più importante per le casse dello Stato, non si può sottacere l'aumento esponenziale della spesa pubblica in campo sanitario e sociale, per la cura delle dipendenze e dei loro effetti sulle vittime e sulle loro famiglie, nonché per il contrasto ai fenomeni criminali collegati – come il riciclaggio di denaro – o conseguenti – come l'usura – che si manifestano sia a livello di microcriminalità sia, soprattutto, di criminalità organizzata<sup>21</sup>. In altri termini, occorre tener presente che ai maggiori introiti fiscali corrisponde un aumento della spesa pubblica sanitaria e sociale per curare le vittime e supportare le situazioni di disagio sociale (ed economico) e di dipendenza patologica provocate dall'abuso di questa forma di intrattenimento.

### **3. L'art. 14 della legge delega n. 23 del 2014.**

Il tema del riordino della tassazione dei giochi e delle scommesse non è dunque nuovo, ed, anzi, è stato oggetto anche nel recente passato di tentativi di riforma e di qualche intervento normativo *ad hoc*.

Infatti, con l'art. 14 della L. delega 11 marzo 2014, n. 23 il Governo veniva delegato a “riorganizzare” l'intero settore dei giochi e delle scommesse sulla base di principi e criteri direttivi che sul versante fiscale fossero volti al “*riordino delle disposizioni vigenti in materia di disciplina del prelievo erariale sui singoli giochi...*”, nonché al “*riordino e integrazione delle disposizioni vigenti relative ai controlli e all'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, al fine di rafforzare l'efficacia preventiva e repressiva nei confronti della evasione e delle altre violazioni in materia, ivi comprese quelle concernenti il rapporto concessorio*”.

Si voleva introdurre un “codice dei giochi” con tre obiettivi fondamentali:

- 1) tutelare la salute pubblica;
- 2) adottare misure di contrasto all'illegalità ed alla criminalità organizzata;

---

<sup>20</sup> Così BORIA P., *op.cit.*, 47, secondo cui l'esenzione è dettata dalla convinzione che l'applicazione dell'Iva possa appesantire eccessivamente l'esercizio del gioco e della scommessa, sia sotto il profilo quantitativo del carico tributario, sia soprattutto sotto il profilo procedurale e attuativo, con il rischio di ingenerare un elemento di disincentivo nella platea dei giocatori o anche dei concessionari, che potrebbe (*rectius*, avrebbe potuto) ridurre la portata complessiva del prelievo fiscale sulle attività di gioco.

<sup>21</sup> In tal senso da ultimo SAVASTANO F., *op.cit.*, 37 ss.

- 3) introdurre misure di natura fiscale, non solo con riguardo ai criteri di tassazione previsti per le singole tipologie di giochi, ma anche con riguardo alla modalità di accertamento e riscossione.

L'inserimento di una nuova disciplina normativa del settore in una legge di riforma fiscale, come avvenuto anche nella successiva legge delega del 2023, è da rivenire nel fatto che il settore dei giochi, come sopra accennato, rientra nella "giurisdizione" dell'Agenzia delle dogane e monopoli<sup>22</sup>, la quale ha il triplice compito, da un lato, di garantire gli interessi dell'Erario attraverso la riscossione dei tributi e l'eventuale gestione del contenzioso, e, dall'altro, di tutelare i cittadini con il contrasto agli illeciti, gestendo nel contempo il mercato delle concessioni.

In sostanza, attraverso l'ADM si manifesta la presenza dello Stato in questo settore particolarmente delicato<sup>23</sup>, esposto com'è ad infiltrazioni da parte di associazioni criminali, attratte dalle somme esorbitanti che ruotano attorno al fenomeno del gioco d'azzardo, e ad un'evasione (ed elusione) fiscale piuttosto elevata, cresciuta negli ultimi anni soprattutto in relazione a contesti non solo domestici, ma transnazionali.

Inoltre, mentre l'ADM è l'ente preposto allo svolgimento delle gare per la concessione delle licenze<sup>24</sup>, occorre sottolineare che gli impianti con i quali viene effettuato il gioco devono essere collegati alla centrale unica dell'Agenzia delle entrate, poiché, in mancanza, si determina la mancata affluenza delle relative giocate al totalizzatore nazionale ovvero al sistema telematico dell'ADM, che provvede alla registrazione e convalida delle giocate effettuate ed alla individuazione e convalida delle relative vincite<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Agli inizi degli anni duemila, nell'ambito di un'azione di riordino del comparto dei giochi, è stata prevista l'unificazione delle competenze in capo all'allora Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (art. 12, L. 18 ottobre 2001, n. 383 e art. 4, d.l. 8 luglio 2002, n. 138, conv. con modificaz. dalla L. 8 agosto 2002, n. 178), incorporata successivamente nell'Agenzia delle dogane (ora Agenzia delle dogane e dei Monopoli, ex art. 23-quater, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con modificaz. dalla L. 7 agosto 2012, n. 135).

<sup>23</sup> La centralità dell'ADM rispetto all'istituzione ed al controllo di operatività delle attività di gioco sembra indicare che, dal punto di vista amministrativo, la principale preoccupazione (del legislatore) consiste nella organizzazione e nella gestione dei giochi e delle scommesse secondo modalità idonee a consentire un regolare flusso di entrate fiscali. In tal senso BORIA P., *op. cit.*, 49.

<sup>24</sup> Art. 23-quater, comma 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95. V. ora l'art. 6, commi da 4 a 6, d. lgs. n. 41 del 2024

<sup>25</sup> V. CAPOLUPO S., *Dubbi sulla determinazione dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse*, in *Fisco*, 2024, 3066 ss., ove ci si occupa del caso in cui tale collegamento non venga effettuato. In questa ipotesi sorge un problema in ordine alla metodologia di accertamento (per alcuni suscettibile di essere sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.), in quanto, mentre per gli operatori abilitati l'imposta si applica sulla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte, per gli operatori sprovvisti della concessione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si fa ricorso al metodo di accertamento induttivo, con riferimento alla media delle giocate della provincia dove opera il ricevitore.

Sul tema della debenza dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse anche nel caso di scommesse raccolte dal ricevitore o dal *bookmaker* senza concessione cfr. anche SERRANO' M.V., *I bookmakers perdono la scommessa con il fisco*, in *Tax News. Supplemento online a RTDT*, fasc. 2/2021.

La legge delega del 2014 prevedeva anche disposizioni volte a tutelare i minori ed i giocatori problematici, a porre divieti e limiti alla pubblicità di settore, ad introdurre un meccanismo di autoesclusione dal gioco e modalità di pubblico riconoscimento agli esercizi commerciali che si impegnassero, per un determinato numero di anni, a rimuovere o a non installare apparecchiature per giochi con vincita di denaro, oltre a definire le fonti di regolamentazione dei diversi aspetti legati all'imposizione, armonizzare aggr e compensi spettanti ai concessionari, riordinare la disciplina dei controlli e dell'accertamento nonché il sistema sanzionatorio.

La mancata attuazione di questa parte della legge delega del 2014, pur segnando una battuta d'arresto, non ha sedato il dibattito sulla necessità di adottare interventi significativi volti a colmare talune lacune della disciplina, non solo fiscale, nella materia dei giochi pubblici, soprattutto relativamente alla più nuova, e per questo meno facilmente inquadrabile, materia dei giochi *online*.

Tuttavia, anche successivi tentativi di riforma organica non sono andati a compimento. Nel 2018<sup>26</sup>, il legislatore aveva previsto che il Governo proponesse, entro sei mesi, “*una riforma complessiva in materia di giochi pubblici in modo da assicurare l'eliminazione dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo e contrastare il gioco illegale e le frodi a danno dell'Erario, e comunque tale da garantire almeno l'invarianza delle corrispondenti entrate*”, ma anche in questo caso l'indicazione è caduta nel vuoto.

#### **4. Primi interventi *ad hoc* sul gioco online gestito per conto terzi nella dimensione transnazionale.**

L'*online gambling* nel suo complesso presenta profili di grande complessità, e rappresenta uno dei fronti aperti per quanto concerne l'erosione delle basi imponibili, e quindi la perdita di ricchezza (tassabile) da parte dello Stato. Si tratta di attività che comprendono, tra l'altro, la raccolta delle scommesse e delle somme puntate, il pagamento dei premi, le ricariche dei conti di gioco, tutte svolte unicamente nella (e attraverso la) rete.

Notevoli sono gli aspetti critici collegati alle attività di dematerializzazione tipiche del commercio elettronico diretto, di cui il gioco *online* si configura come *species* rispetto a *genus*. In specie, la a-spazialità e a-fisicità di tali operazioni hanno fatto sorgere il problema relativo alla esatta identificazione dei criteri personali (volti ad individuare i soggetti fra i quali si

---

<sup>26</sup> Art. 9, comma 6-*bis*, d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96.

svolge la transazione digitale) e territoriali (volti ad individuare la giurisdizione del Paese in cui viene prodotto il reddito)<sup>27</sup>.

I profili sostanziali e procedimentali della tassazione del gioco *online* richiedono particolare attenzione, in quanto il settore è connotato da una tendenza degli operatori a sottrarsi alla tassazione nel Paese di destinazione del servizio, atteso che l'attività si svolge, per la maggior parte dei casi, fra scommettitori residenti e *bookmaker* stabiliti strategicamente in Paesi dotati di regimi fiscali maggiormente vantaggiosi<sup>28</sup>.

Nel lasso di tempo tra la mancata riforma del 2014 e l'attuale legge delega, si è adottata qualche misura *ad hoc* sul gioco *online*, mirante a colmare alcune lacune del sistema per le quali occorreva intervenire in tempi brevi in chiave anti-evasione.

In particolare, con la L. di Stabilità per il 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208) sono state introdotte alcune disposizioni di natura fiscale – dall'art. 1, commi 927-931 – che si sono però limitate a regolare il trattamento relativo ad una fattispecie determinata, ossia quella relativa “*ai soggetti residenti, operanti nell'ambito di un'unica rete di vendita*” allorché “*svolgano per conto di soggetti esteri non residenti o comunque sulla base di contratti o di ricevitoria o intermediazione con i soggetti terzi, le attività tipiche del gestore, anche sotto forma di trasmissione dati, quali, ad esempio, raccolta scommesse, raccolta delle somme puntate, pagamento dei premi, e mettano a disposizione dei fruitori finali del servizio strumenti per effettuare la giocata, quali le apparecchiature telematiche e i locali presso cui scommettere.*”

Con questa normativa si è voluto porre fine, o, meglio, regolamentare il fenomeno, ampiamente diffuso, della gestione del servizio di gioco per conto terzi, in larga parte caratterizzato da gestori residenti all'estero, il più delle volte sprovvisti dell'apposita concessione richiesta ai fini della prestazione del servizio in Italia<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. LA VALVA C., *Profili procedimentali e sanzionatori del gioco online*, in *Rass. Trib.*, 2016, 384 ss.

<sup>28</sup> Come è avvenuto in tempi recenti nell'ambito di casi che hanno coinvolto lo Stato di Malta, ove era stato introdotto, a partire dal 2000, un regime fiscale agevolativo utilizzato da molti *bookmaker*, britannici e non solo, consistente nell'assenza di tassazione in sede di istruttoria o per il rilascio di licenze, e da una tassazione con aliquota di solo 0,50 per cento per le transazioni effettuate nell'esercizio dell'attività di impresa. Si veda il Libro Verde della Commissione europea sul gioco d'azzardo *online* nel Mercato interno del 24 marzo 2011 (sviluppo del mercato transfrontaliero non autorizzato).

<sup>29</sup> Cfr. LA VALVA C., *op.cit.*, 380 ss.

Si noti che l'art. 1, comma 66 della L. 13 dicembre 2010, n. 220 ha introdotto una norma di interpretazione autentica che vale “*ai soli fini tributari*”, nel senso che, ferma restando l'obbligatorietà, ai sensi della legislazione vigente, di licenze, autorizzazioni e concessioni nazionali per l'esercizio dei concorsi pronostici e delle scommesse, e conseguentemente l'immediata chiusura dell'esercizio nel caso in cui il relativo titolare ovvero esercente risulti sprovvisto di tali titoli abilitativi: a) *l'art. 1 del d. lgs. 23 dicembre 1998, n. 504 si interpreta nel senso che l'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse è comunque dovuta ancorché la raccolta del gioco, compresa quella a distanza, avvenga in assenza ovvero in caso di inefficacia della concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*; b) *l'art. 3 del d. lgs. 23 dicembre 1998, n. 504 si interpreta nel senso che soggetto passivo d'imposta è chiunque, ancorché in assenza o in caso di inefficacia della concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Se l'attività è esercitata per*

La tassazione in Italia viene (*rectius*, veniva) evitata dal *bookmaker* estero privo di stabile organizzazione, sulla base del presupposto che l'attività fosse imputabile, ai fini fiscali, unicamente al soggetto residente. In sostanza, il gestore estero adduceva di non avere alcuna sede in Italia e di non avvalersi di alcuna stabile organizzazione nello Stato. Dal canto suo, il soggetto residente in Italia per conto del *bookmaker* estero sosteneva la propria estraneità all'applicazione dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, nonché dell'imposizione sui redditi, assumendo che il ruolo da esso rivestito fosse quello di mero intermediario, come tale privo di alcun ruolo nella gestione della scommessa (essendosi unicamente limitato alla raccolta e alla successiva trasmissione al gestore stesso)<sup>30</sup>.

In assenza di una disciplina espressa, nella prassi si era adottato, come *escamotage* per evitare la mancata tassazione della fattispecie, quello di ricondurre a tassazione l'attività del *bookmaker* in ragione del luogo di effettiva accettazione della scommessa e della sua raccolta. Ma questa interpretazione prestava il fianco ad una serie di rilievi critici che potevano essere risolti solo con un intervento del legislatore.

La legge di stabilità per il 2016 ha dunque introdotto una presunzione legale relativa di stabile organizzazione in Italia allorché i flussi finanziari intercorsi – in un arco di tempo di sei mesi – tra il soggetto residente ed il gestore estero e derivanti dallo svolgimento delle attività tipiche del *bookmaker* siano di ammontare superiore ai 500.000 euro<sup>31</sup>. Nello specifico, l'art. 1, comma 927 della Legge di Stabilità per il 2016 dispone la presunzione di stabile organizzazione “*qualora uno o più soggetti residenti, operanti nell'ambito di un'unica rete di vendita, svolgano, per conto di soggetti esteri non residenti o comunque sulla base di contratti di ricevitoria o intermediazione con i soggetti terzi, le attività tipiche del gestore, anche sotto forma di centro trasmissione dati, quali, ad esempio, raccolta scommesse, raccolta delle somme puntate, pagamento dei premi, e mettano a disposizione dei fruitori finali del servizio strumenti per effettuare la giocata, quali le apparecchiature telematiche e i locali presso cui scommettere*”<sup>32</sup>; è inoltre previsto che la presunzione opera qualora “*i flussi finanziari, relativi alle suddette attività ed intercorsi tra i gestori e il soggetto non residente, superino, nell'arco dei sei mesi, 500.000 euro*”.

---

*conto di terzi, il soggetto per conto del quale l'attività è esercitata è obbligato solidalmente al pagamento dell'imposta e delle relative sanzioni.*” Sulla legittimità costituzionale della norma che ha interpretato la nozione di soggetto passivo dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse in senso estensivo, ricomprendendo anche coloro che agiscono in assenza di concessione cfr. Corte cost., 14 febbraio 2018, n. 27, che ha escluso l'applicazione in via retroattiva della disposizione, attribuendole pertanto carattere innovativo. La sentenza è commentata da FEDELE A., *In tema di presupposto e soggetti passivi dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse*, in *Giur. cost.*, 2018, I, 276 ss.

<sup>30</sup> Cfr. LA VALVA C., *op.cit.*, 382, spec. nota 1.

<sup>31</sup> Si veda il comma 927 dell'art. 1.

<sup>32</sup> Le attività svolte dai gestori possono esse desunte dai dati, dalle notizie e dalle informazioni comunicate dal Corpo della guardia di finanza (comma 928).



Trattandosi di presunzione legale relativa, è ammessa la prova contraria; anzi già in sede di contraddittorio procedimentale (da esperirsi obbligatoriamente) l'intermediario potrebbe riuscire a dimostrare l'assenza delle condizioni espresse nella disposizione di cui sopra. Prevede infatti la seconda parte del comma 927 che l'Agenzia delle entrate convoca in contraddittorio i gestori ed il soggetto estero, i quali possono fornire prova contraria all'esistenza di una stabile organizzazione ai sensi dell'art. 162 del T.U. n. 917 del 1986. Se poi, all'esito del contraddittorio da concludersi entro novanta giorni, sia accertata la stabile organizzazione del soggetto estero, l'Agenzia delle entrate emette un atto di accertamento recante una motivazione che abbia riguardo anche alle risultanze emergenti dallo svolgimento del contraddittorio anticipato, liquidando la maggiore imposta e le sanzioni dovute (comma 929).

Il contribuente ha comunque facoltà di presentare, entro sessanta giorni dall'inizio di ciascun periodo d'imposta, specifico interpello disapplicativo, per dimostrare l'assenza dei presupposti della stabile organizzazione in Italia (comma 931).

#### **5. L'art. 15 della legge delega n. 111 del 2023.**

Il settore dei giochi è stato espressamente richiamato dall'art. 15 della legge delega n. 111 del 2023, intitolato *"Principi e criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici"*.

Come accennato poc'anzi, la collocazione in una legge di riforma del sistema fiscale è tutt'affatto distopica rispetto al tema, anche se presta il fianco a potenziali condizionamenti in ordine ad un inquadramento di più ampio respiro afferente non solo ad un fenomeno economico che interessa, sul fronte delle imprese e dei soggetti (come tabaccherie, bar, edicole, ecc.) riconducibili più o meno direttamente al comparto, migliaia di operatori, i quali necessitano di regole certe e trasparenti per gestire al meglio la loro attività, ma anche alla tutela della salute ed alla prevenzione di fenomeni di dipendenze patologiche, nonché alla repressione dei casi di illecito penale, anche collegati alla criminalità organizzata.

Vero è che la delega non riguarda solo gli aspetti prettamente fiscali, ma intende intervenire, come peraltro la precedente legge delega del 2014, anche su aspetti concernenti l'attività regolatoria, amministrativa, socio-sanitaria e il contrasto alla criminalità.

La legge delega del 2023 non prevede modifiche riguardanti il modello organizzativo attuale. Stabilisce infatti il primo comma (sulla stessa falsariga della previgente legge delega n. 23 del 2014) che il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici è effettuato *"fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e*

*autorizzatorio, quale garanzia di tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, del contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi, nonché della prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose.”*

La delega per i giochi pubblici si muove su quattro linee direttrici<sup>33</sup>: la tutela dei soggetti maggiormente esposti ai disturbi da gioco d'azzardo; il coordinamento (indispensabile) tra le normative nazionali, da un lato, e locali (regioni e comuni), dall'altro, considerato che queste ultime tendono a ridurre la possibilità di offrire gioco pubblico, ben oltre i limiti previsti dai titoli abilitativi rilasciati agli operatori economici (concessionari dello Stato e filiera); l'omogeneizzazione del prelievo erariale sui giochi; il rafforzamento delle norme di regolamentazione dei soggetti che intervengono nell'offerta di gioco pubblico, soprattutto al fine di prevenire fenomeni criminali. Tutto questo, confermando come si diceva, se non addirittura rafforzando il regime autorizzativo e concessorio, che pare aver dato nel tempo prova di efficienza ed efficacia, consentendo non solo una buona regolazione del comparto, ma anche il controllo degli operatori sul piano della prevenzione e la tenuta del gettito fiscale, pur in presenza di una consistente riduzione dell'offerta di gioco disposta dal legislatore per venire incontro ad istanze sociali<sup>34</sup>.

Limitandoci alle disposizioni di natura strettamente fiscale o che coinvolgono anche la materia fiscale, possiamo richiamare quanto disposto dall'art. 15, comma 2, lett. g), che, in materia di imposizione sui giochi, riserva alla legge ordinaria o agli atti aventi forza di legge ordinaria, nel rispetto dell'art. 23 Cost., le relative materie riguardanti le fattispecie imponibili, i soggetti passivi e la misura massima dell'imposta<sup>35</sup>, mentre ripartisce tra la fonte regolamentare e l'atto amministrativo generale la disciplina dei singoli giochi o delle condizioni generali di gioco nonché delle relative regole tecniche, anche di infrastruttura, nonché la definizione del contenuto minimo dei contratti tra i concessionari e i loro punti di offerta del gioco, da sottoporre però sempre a preventiva approvazione dell'ADM.

La lett. h) prevede l'adeguamento delle disposizioni in materia di prelievo erariale sui singoli giochi, assicurando il riequilibrio del prelievo fiscale e distinguendo espressamente quello di natura tributaria, in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico, al fine di

---

<sup>33</sup> Cfr. FANELLI R., *Riordino dei giochi pubblici per uniformare i prelievi*, in *Fisco*, 2023, 1719, par. 4.

<sup>34</sup> Così FANELLI R., *ibidem*.

<sup>35</sup> In attuazione del principio generale del diritto tributario della riserva di legge relativa su cui, per tutti, TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario. Parte generale*, 15° ed., Torino, 2024, 13 ss. Si veda anche BORIA P., *op. cit.*, 51, ove si osserva che è lo Stato, in qualità di soggetto titolare della riserva monopolistica, che deve stabilire la disciplina e la misura della prestazione patrimoniale imposta al privato; in osservanza dell'art. 23 Cost., gli aspetti qualificanti della disciplina fiscale di ogni prelievo fiscale sui giochi e sulle scommesse devono essere contenuti in un atto avente forza di legge, potendo essere rimessi ad atti secondari solo gli aspetti attuativi ed organizzativi della medesima disciplina.

armonizzare altresì le percentuali di aggio o compenso riconosciute ai concessionari, ai gestori e agli esercenti, nonché le percentuali destinate a vincita (*payout*)<sup>36</sup>.

La lett. m) prevede inoltre la revisione della disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, per una maggiore efficacia preventiva e repressiva della loro evasione o elusione, nonché delle altre violazioni in materia, comprese quelle concernenti il rapporto concessorio, ed il riordino del vigente sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, al fine di aumentarne l'efficacia dissuasoria e l'effettività, prevedendo sanzioni aggravate per le violazioni concernenti il gioco a distanza. Sotto quest'ultimo profilo, si configura la necessità di un raccordo con il vigente sistema sanzionatorio generale in materia tributaria, di recente oggetto di parziale riforma ad opera del d. lgs. 14 giugno 2024, n. 87.

La lett. o) prevede a sua volta la definizione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dell'ADM, di concerto con il Comando generale del Corpo della Guardia di finanza, di piani annuali di controlli volti al contrasto della pratica del gioco, in qualunque sua forma, svolto con modalità non conformi all'assetto regolatorio statale per la pratica del gioco lecito.

La lett. p) prevede l'accesso, da parte dei soggetti pubblici e privati che svolgono attività di prevenzione e cura della patologia da gioco d'azzardo, ai dati concernenti la diffusione territoriale, la raccolta, la spesa e la tassazione dei giochi autorizzati di qualsiasi tipologia e classificazione.

Infine, secondo la lett. q), è prevista una relazione alle Camere sul settore del gioco pubblico, presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il 31 dicembre di ogni anno, contenente tra l'altro i dati sullo stato delle concessioni, sui volumi di raccolta, sui risultati economici della gestione ecc.

Molte erano le aspettative relative ad una riforma complessiva del settore, come abbiamo visto, oltre alle esigenze specifiche in ordine a talune fattispecie prive di regolamentazione. Si può dire che l'art. 15, pur presentando aspetti di indubbia positività, ha deluso in parte le attese e presta il fianco ad alcune osservazioni critiche, soprattutto se posto in raffronto con le più articolate disposizioni dell'art. 14 della L. delega n. 23 del 2014.

Nel complesso, infatti, esso presenta una serie di obiettivi più circoscritti.

---

<sup>36</sup> La stessa disposizione prevede anche l'adeguamento delle disposizioni in materia di gare pubbliche e previsioni di specifici obblighi di investimenti periodici da parte dei concessionari per la sicurezza del gioco e la realizzazione di costanti buone pratiche nella gestione delle concessioni. Si veda ora l'art. 15, comma 2, d.lgs. n. 41 del 2024.

Si continua a fare riferimento alla necessità di tutela dei minori e dei soggetti più vulnerabili (prevedendo, tra l'altro, il divieto di raccogliere gioco su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni diciotto) e di rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco, ma non si parla di una regolamentazione della pubblicità, che però è richiamata dall'art. 3, comma 1, lett. l) e m) del d. lgs. n. 25 del 2024<sup>37</sup>, così come viene meno il richiamo espresso ai principi ed alla normativa al livello dell'Unione europea<sup>38</sup>, se non per quanto concerne il riordino della disciplina in materia di qualificazione degli organismi di certificazione degli apparecchi di intrattenimento e divertimento e delle responsabilità connesse, anche se poi il d. lgs n. 25 del 2024 contiene una norma, l'art. 4, intitolata *Principi europei in materia di gioco*, e l'art. 5, lett. a) elenca tra le fonti della disciplina del gioco in Italia anche le fonti normative dell'Unione europea, oltre alle fonti pattizie bilaterali e multilaterali di rilievo sovranazionale.

Mancano inoltre riferimenti, che sarebbero stati opportuni ed erano invece presenti nella legge delega n. 23 del 2014, alla necessità di coordinamento delle disposizioni in materia di giochi con quelle di portata generale in materia di emersione di attività economiche e

---

<sup>37</sup> Il tema della pubblicità è particolarmente sensibile. La nuova normativa dovrà infatti accordarsi con quanto già previsto in materia, sulla scorta della Raccomandazione del 14 luglio 2014, n. 2014/478/UE, riguardante specificamente il gioco d'azzardo *online* e mirante a realizzare una maggiore protezione della salute dei consumatori, soprattutto se minori d'età. In specie, tra gli interventi in ambito italiano, si vedano l'art. 7, d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv. con modificazioni dalla L. 8 novembre 2012, n. 189 (c.d. decreto Balduzzi) che ha predisposto una serie di limitazioni e divieti, cui ha fatto seguito l'art. 1, commi 937-940 della L. di Stabilità per il 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208), e l'art. 9, d.l. 12 luglio 2018, n. 87, conv. con modificaz. dalla L. 9 agosto 2018, n. 96.

<sup>38</sup> Il settore dei giochi e delle scommesse non è comunque oggetto di una disciplina armonizzata a livello comunitario, per espressa scelta di non proporre una disciplina unitaria del settore a livello UE, anche se esso resta soggetto alle norme dei Trattati UE ed ai principi enucleati dalla Corte di Giustizia, dal momento che l'attività di raccolta nel settore dei giochi e scommesse rientra astrattamente nel campo di applicazione della libera prestazione di servizi e del diritto di stabilimento. Sul tema cfr. FERRARI ZUMBINI A., *op. cit.*, 407 ss. e nota 15, la quale rileva che non solo manca una disciplina unitaria del settore, ma anche le direttive emanate per altri settori che potrebbero ripercuotersi su singoli aspetti della disciplina dei giochi pubblici (per es. la cd. direttiva Bolkenstein o quella relativa al commercio elettronico, nonché quelle in materia di appalti pubblici) prevedono norme espresse di esclusione.

Gli Stati membri sono dunque liberi di fissare gli obiettivi delle loro politiche in materia, nonché di definire il livello di tutela perseguito. Tuttavia, le restrizioni che essi impongono devono trovare la loro giustificazione sulla base di motivi imperativi di interesse generale (quali la tutela dei consumatori e la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco, o problemi sociali ad esso collegati) e la loro proporzionalità. Cfr. tra le più recenti Corte di Giustizia UE, 22 settembre 2022, cause riunite C-475/20 e C-482/20, commentata da COGGIOLA N., *Principio di libero stabilimento ex art. 49 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) e tassazione dei concessionari incaricati della gestione degli apparecchi di gioco*, in *Giur. comm.*, 2023, 755 ss. In precedenza, si veda Corte di Giustizia CE, Grande Sezione, 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, par. 47: “*le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonché le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l'individuo e la società che sono collegate ai giochi d'azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare le esigenze di tutela del consumatore e dell'ordine sociale*”. Tra i motivi imperativi di carattere sociale atti a giustificare una restrizione alle libertà fondamentali non può però rientrare il notevole gettito erariale derivante dal gioco e scommesse; si veda Corte di Giustizia CE, 6 novembre 2003, C-243/01, par. 62, secondo cui “*le restrizioni devono perseguire in ogni caso l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di giuoco e il finanziamento di attività sociali attraverso un prelievo sugli introiti derivanti dai giuochi autorizzati costituisce solo una conseguenza vantaggiosa accessoria, e non la reale giustificazione, della politica restrittiva attuata*”.

finanziarie detenute in Stati aventi regimi fiscali privilegiati, così come all'obiettivo di una deflazione del contenzioso in materia di giochi pubblici o con lo stesso comunque connesso<sup>39</sup>.

Ancora, la delega lascia (forse volutamente) ampi spazi di manovra al legislatore delegato in ordine al *quomodo*, ossia a come concretamente dovrebbero essere implementate le misure prettamente fiscali. In ultima analisi, non vi sono indicazioni precise su come si debba intervenire sulle regole attuali, né su come si debba ottenere il riequilibrio del peso fiscale sui singoli giochi<sup>40</sup>, limitandosi ad indicare l'oggetto delle aree di intervento senza dire sui criteri generali.

## **6. Il d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41.**

Come accennato in premessa, il d. lgs. n. 41 del 2024 rappresenta il primo tassello di una riforma complessiva che, a regime, dovrebbe toccare anche il gioco pubblico in presenza. Con questo decreto, secondo quanto dispone l'art. 1, comma 2, si attua il riordino delle disposizioni generali dei giochi pubblici ammessi in Italia, e in particolare, di quelle relative ai giochi a distanza, demandando ad un successivo decreto la disciplina dei giochi attraverso rete fisica, che dovrebbe essere emanato dopo la definizione di una apposita intesa programmatica tra Stato, regioni ed enti locali.

Il decreto, che non si occupa delle case da gioco<sup>41</sup>, assume il connotato di "*legge fondamentale della materia*", contenente principi generali vevoli in realtà non solo per il gioco *online*, ma per tutto il settore.

Alcuni profili critici dell'art. 15 della legge delega si riverberano inevitabilmente sul decreto delegato. Già la scelta del legislatore di denominare il decreto riferendosi ai soli giochi, *tout court*, senza aggiunta dell'attributo "d'azzardo" è stata oggetto di critica, perché, al di là del profilo meramente lessicale, che pure ha un suo rilievo (in quanto nel gioco d'azzardo, oltre all'alea, è presente anche l'aspetto delle vincite in denaro), si rischia di ingenerare dubbi interpretativi in ordine al possibile inquadramento in esso anche di certi fenomeni, come gli *e-sport* e i videogiochi *online*<sup>42</sup>. Sempre dal punto di vista prettamente

---

<sup>39</sup> Art. 14, comma 2, lett. s) e t).

<sup>40</sup> In tal senso FANELLI R., *op.cit.*, par. 6.

<sup>41</sup> Art. 1, comma 3: "*E' esclusa dall'ambito di applicazione del presente decreto la disciplina delle case da gioco che resta quella contenuta nelle disposizioni vigenti che le riguardano*".

<sup>42</sup> Cfr. SAVASTANO F., *op.cit.*, 62 ss., il quale critica negativamente anche un'altra scelta lessicale, questa volta di tipo definitorio, di cui all'art. 2, lett. g), ove si fa riferimento "*ad un concetto pericoloso – e inesistente, se riferito all'azzardo – di gioco responsabile*". Ma anche il concetto di "gioco sicuro", previsto dall'art. 3 nell'ambito dei principi ordinamentali che valgono sia per il comparto *online* che per quello ricollegabile alla rete fisica è considerato un concetto non solo giuridicamente inesistente, ma addirittura "*fuorviante e pericoloso per la salute*

terminologico, è stato già osservato che la specificazione, prevista dall'art. 2, lett. q), in base alla quale il riferimento generico al "Ministro" sia da intendersi al Ministro dell'Economia e delle Finanze, sembrerebbe tradire il ruolo centrale – nella *ratio* di predisposizione delle norme – riconosciuto agli aspetti economico-finanziari rispetto a quelli correlati alla tutela della salute, che dovrebbero invece essere di interesse prioritario<sup>43</sup>.

Cercando ancora una volta di concentrare l'attenzione sulle disposizioni che maggiormente si ricollegano all'ambito fiscale, rispetto a quanto già osservato in precedenza, possiamo qui aggiungere alcuni - ulteriori e brevi - rilievi.

Direi che quanto emerge da una prima lettura presenta una duplice prospettiva: da un lato l'intento di rafforzare il profilo della prevenzione, dall'altro di attribuire maggiori (forse eccessive) responsabilità in capo al concessionario<sup>44</sup>. Di fatto, attività ed operazioni relative al controllo e prodromiche all'accertamento ricadono in gran parte sui concessionari, "delegandoli" di fatto a svolgere compiti e funzioni che dovrebbero essere di pertinenza degli organi statali, così come centrale è il ruolo rivestito dai concessionari in relazione al profilo della protezione dei giocatori (è il concessionario, ad esempio, che deve fissare misure di autolimitazione dei giocatori, sulla base di protocolli adottati dall'ADM, ai sensi dell'art. 15, lett. a) e b).

Ciò appare del resto in linea con la scelta dello Stato di affidare l'organizzazione e l'esercizio di varie e sempre più complesse tipologie di gioco a soggetti terzi dotati di adeguata garanzia di idoneità tramite lo strumento della concessione amministrativa<sup>45</sup>. In altri termini, si continua a preferire la non diretta gestione del gioco pubblico.

Notevole è l'attenzione alla tracciabilità dei flussi economici e finanziari delle giocate, al fine di prevenire e contenere ogni utilizzo finanziario non corretto delle attività di gioco (art. 3, lett. h) ed anche in funzione di emersione di nuova base imponibile. L'attenzione alla tracciabilità si rinviene anche nell'art. 13, relativo ai punti vendita ricariche, il cui comma 5 stabilisce che gli esercenti effettuano operazioni di ricarica del conto di gioco *online* esclusivamente su richiesta del relativo titolare, procedendo alla sua identificazione e alla verifica dell'identità di chi chiede la ricarica. Essa deve avvenire "*mediante gli strumenti di pagamento idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, già in precedenza indicati dal titolare del*

---

*pubblica, in quanto lascia intendere, in modo quasi ingannevole, l'esistenza di una fattispecie di gioco d'azzardo che non comporti alcuna forma di rischio*".

<sup>43</sup> In tal senso SAVASTANO F., *op.cit.*, 63.

<sup>44</sup> Questo approccio è comunque in linea con l'impostazione tradizionalmente adottata, nel senso che già le regole sull'affidamento delle concessioni a terzi per la materiale gestione dei giochi e delle scommesse sono poste a presidio dell'esigenza di tutelare l'interesse pubblico alla riscossione sicura e garantita del prelievo tributario. In tal senso cfr. BORIA P., *op. cit.*, 49.

<sup>45</sup> Cfr. RICCARDI S., *op. cit.*, 498.

conto di gioco al concessionario o da quest'ultimo già validati per l'effettuazione delle operazioni di gioco". Sono comunque consentite operazioni di ricarica in contanti o con strumenti di pagamento diversi da quelli appena indicati quando non si superi il limite complessivo settimanale di 100 euro.

Per quanto riguarda in specie il concessionario (art. 7), *“al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, i concessionari autorizzati alla raccolta a distanza dei giochi pubblici sono obbligati a tracciare tutti i riversamenti e le vincite derivanti dalla raccolta delle giocate e i compensi spettanti ai soggetti operanti nella propria rete. Tale obbligo non comprende i pagamenti dei rimborsi ai giocatori né i riversamenti a favore dello Stato o dell’Agenzia per i pagamenti di imposte, tasse o utili erariali”*. Inoltre, anche in funzione di controllo e accertativa è la stipula, anche per via telematica, di un contratto di conto di gioco tra il concessionario e il giocatore secondo uno schema trasmesso dall’ADM al concessionario stesso<sup>46</sup>. In particolare, in relazione al conto di gioco, è da segnalare anche la devoluzione all’erario delle somme costituenti il saldo dei conti di gioco decorsi tre anni dalla loro ultima movimentazione (art. 6, comma 8, lett. m).

L’utilizzo dell’intelligenza artificiale con funzioni di tutela dei giocatori rappresenta una delle novità più significative del decreto<sup>47</sup>. L’art. 14 stabilisce infatti che per perseguire l’obiettivo di protezione della salute del giocatore *“l’offerta di gioco e le relative modalità di svolgimento dovranno essere supportate da idonei strumenti di tecnologia avanzata, con particolare riguardo anche agli strumenti dell’intelligenza artificiale”* (comma 2). Ma anche l’art. 22, relativo al contrasto all’offerta di gioco a distanza in difetto di concessione, rimanda ad un successivo regolamento la previsione di misure informatiche, *“anche implicanti il ricorso a soluzioni di intelligenza artificiale”* che consentano all’Agenzia, d’intesa con la Guardia di finanza e avvalendosi della società di gestione del sistema informativo dell’Amministrazione finanziaria (Sogei), di individuare i siti informatici cui inibire l’accesso.

Nel complesso, ci sembra che il decreto risulti ben articolato e dettagliato per quanto concerne soprattutto le norme che riguardano il rapporto concessorio per i giochi a distanza, a cui viene dedicata particolare attenzione, mentre ridimensionate e più generiche risultano

---

<sup>46</sup> Cfr. ancora SAVASTANO F., *op.cit.*, 66, il quale osserva che non vi sono riferimenti in ordine all’uso che la società concessionaria possa fare dei dati dei giocatori che stipulano con essa un contratto di gioco, con il rischio che tali dati possano essere utilizzati per profilazioni volte ad individuare i comportamenti di gioco, ovvero per diversificare e aumentare l’offerta di gioco individuale. Manca pertanto una clausola che vincoli la società concessionaria ad utilizzare i dati solo per fini contabili.

<sup>47</sup> In realtà, le forme di controllo e verifica effettuate dall’ADM vengono già svolte in larga parte attraverso meccanismi telematici ed informatici, riconducibili essenzialmente all’analisi dei comportamenti fiscali dei concessionari (e soprattutto del regolare versamento del prelievo fiscale da parte loro) e delle idoneità degli apparecchi di gioco a consentire la misurazione degli obblighi tributari. Cfr. in tal senso BORIA P., *op. cit.*, 49.

altre parti, che invece avrebbero potuto trovare maggiore spazio e valorizzazione, riguardanti la tutela e protezione del giocatore e che portano a vedere il decreto nel suo complesso come un'occasione mancata rispetto alle aspettative soprattutto della pletera di associazioni ed enti che operano nell'ambito della prevenzione e cura delle dipendenze da gioco d'azzardo.

Ma vi è un altro dato su cui riflettere. Le aspettative del legislatore delegato nei confronti delle entrate derivanti dalle concessioni sembrano concentrarsi in gran parte sulla necessità di conseguire un notevole gettito, destinato a finanziare proprio l'attuazione della delega fiscale. Ciò risulta chiaro in specie sulla base di quanto dispone l'art. 25, in cui si stabilisce che alla copertura del fondo istituito per l'attuazione della delega fiscale<sup>48</sup> si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate previste: dal versamento di un corrispettivo *una tantum*, di importo pari a 7 milioni di euro per ogni concessione richiesta, nella misura di 4 milioni di euro all'atto dell'aggiudicazione e 3 milioni di euro all'atto della effettiva assunzione del servizio del gioco da parte dell'aggiudicatario, da attivarsi, comunque, non oltre sei mesi dal rilascio della concessione, fermo restando il limite numerico massimo di cinque concessioni che possono essere chieste da un singolo gruppo societario (art. 6, comma 5, lett. p); dal pagamento preventivo di un importo annuale pari a cento euro per l'iscrizione all'albo (istituito e tenuto dall'ADM) cui sono tenuti tutti i punti vendita ricariche, ossia i titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici, nonché dei soggetti che esercitano attività di punti vendita ricariche titolari di autorizzazione ai sensi dell'art. 88 TULPS. A ciò si deve aggiungere che, per il gioco del Lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, la cui gestione è in scadenza, (art. 24, comma 4), la raccolta sia attraverso la rete dei concessionari sia a distanza è affidata dall'ADM in concessione non rinnovabile per la durata di nove anni, prevedendosi, tra l'altro, il versamento del prezzo indicato nell'offerta del concorrente risultato primo in graduatoria nella misura di 500 milioni di euro, all'atto dell'aggiudicazione, nella misura di 300 milioni di euro all'atto dell'effettiva assunzione del servizio del gioco da parte dell'aggiudicatario nell'anno 2025, e nella misura residua nell'anno 2026, entro il 30 aprile (art. 23, comma 4 lett. c).

## **7. Osservazioni conclusive.**

Come osservato in premessa, il decreto n. 41 del 2024 non ha affrontato espressamente il tema della tassazione del gioco a distanza, spostandone ad un momento successivo il

---

<sup>48</sup> Art. 62, d. lgs. 27 dicembre 2023, n. 209.



riordino della disciplina fiscale<sup>49</sup>. Sinora ci si è limitati a prevedere la predisposizione di strumenti più incisivi di controllo e profilazione dei flussi finanziari, anche attraverso l'utilizzo dell'intelligenza artificiale, oltre a regolamentare in modo analitico il rapporto di concessione, in tutte le sue fasi, per consentire un corretto monitoraggio del flusso di entrate.

Già in questa sede si profila l'inevitabile paradosso, o conflitto di interessi, di uno Stato che assume nel contempo la veste di regolatore e di beneficiario del gioco d'azzardo, mettendo in luce gli evidenti rischi di frizione rispetto agli obiettivi valoriali e di salute collettiva la cui tutela rientra tra i compiti dell'amministrazione pubblica<sup>50</sup>. Tutto ciò in un contesto di monopolio fiscale tipico dell'industria del gioco<sup>51</sup>, in cui le finalità extra-tributarie, pur se rilevanti, assumono però un carattere secondario, se non addirittura marginale, rispetto alla finalità preminente di garantire l'acquisizione di entrate tributarie allo Stato<sup>52</sup>.

*De iure condendo*, non si può fare altro che auspicare un coordinamento delle varie leggi speciali, che tenga conto non solo dell'interesse fiscale al prelievo<sup>53</sup>, ma anche della necessità di uno stretto collegamento con l'art. 53 Cost. (anche in ordine alla misura dell'imposizione<sup>54</sup>)

---

<sup>49</sup> Questione peraltro complessa, come abbiamo visto, e di difficile soluzione non solo per quanto riguarda l'Italia. Si veda infatti, relativamente alla situazione tedesca, ENGLISH J., *Taxation on Online Gambling in Germany*, in *Gaming Law Review and Economics*, 2013, 32, ove si concludeva l'analisi osservando che “*The tax regime for online gambling in Germany is characterized by a lack of coherence, which is caused mainly by two factors. First, the division of competences between the federal and the state level. Second, the political disagreement in 2011 between state governments on the regulatory issue as to whether and to which degree the gambling market should be liberalized, which has had a significant impact on the type and the amount of levies imposed on lawful and unlawful online gaming services.*”. Più oltre, si rilevava che “*The best possible solution would certainly consist in a Union law-proof interstate agreement between all German states on the regulatory approach to be taken, and a corresponding reform of the Sports Bets Tax that should be imposed in lieu of state duties or VAT.*”.

Cfr. anche, per le implicazioni a livello UE, LYCKA M., *Taxation of Gambling in Europe. Barrier to entry into New Markets?*, in *Gaming Law Review and Economics*, 2014, 288 ss.

Relativamente ad un caso interessante deciso dalla Corte Suprema US, riguardante apparecchiature elettroniche di gioco non appartenenti a nativi Americani, ma utilizzate nei territori delle tribù in Oklahoma, cfr. MCNEIL STAUDENMAIER H. - COTTON M., *To Tax or Not To Tax? Why Won't the Supreme Court Answer the Question?*, *ivi*, 2022, 367 ss. Negli US, e non solo, si discute da tempo anche in ordine alla *fairness* della possibilità di dedurre le perdite da gioco, non solo *online*.

<sup>50</sup> In tal senso MARCHESSELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, 227, ove peraltro ci si chiede “*se all'aumento delle imposte sull'azzardo corrisponda un reale beneficio per le casse erariali, da configurarsi al netto di possibili ricadute sui giocatori che ne fruiscono?*”.

<sup>51</sup> Cfr. MARCHESSELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, 233 ss. e BORIA P., *op. cit.*, 47 ss.

<sup>52</sup> BORIA P., *op. cit.*, 49.

<sup>53</sup> Cfr. BORIA P., *op. cit.*, 54, secondo cui nel bilanciamento tra interesse fiscale e principio di capacità contributiva sembra prevalere il primo, per ragioni che potremmo definire pragmatiche. Tenendo una tassazione relativamente bassa si evita che il prelievo fiscale possa rappresentare un ostacolo all'accesso al gioco e alle scommesse, o un incentivo a servirsi di forme illecite di gioco, o, ancora, di forme di gioco verso imprese non residenti, e dunque meno controllabili: “*La giustificazione può essere rintracciata in una semplice valutazione di interesse fiscale e precisamente nella consapevolezza che rilevanti quantità delle somme destinate alla comunità dei giocatori possono essere intercettate (e sottratte al gioco abusivo ovvero al gioco a distanza verso imprese non residenti) solo attraverso una aliquota fiscale modesta?*”.

Secondo RICCARDI S., *op. cit.*, 523 ss., il gioco organizzato è espressivo di un duplice indice di forza economica, manifestata, rispettivamente, dai vincitori e dai *gambling operators*: l'arricchimento dei vincitori nelle scommesse a totalizzatore e la potenzialità economica rispetto alle scommesse a quota fissa.

<sup>54</sup> Osserva opportunamente BORIA P., *op. cit.*, 54, che la minore utilità marginale del denaro impiegato nelle operazioni di gioco o di scommessa (stante la futilità delle stesse), rispetto al denaro impiegato per atti a contenuto patrimoniale socialmente ritenuti più meritevoli (come l'acquisto della prima casa o di beni durevoli

e con gli altri principi generali della materia tributaria. Nel contempo, occorre metter mano anche, e forse soprattutto, alle norme strumentali e procedimentali volte a regolare la fase di attuazione del prelievo fiscale secondo meccanismi comuni e omogenei<sup>55</sup>.

Lo sviluppo del gioco a distanza, fenomeno ormai irreversibile, ha tra l'altro fatto emergere un altro ordine di problemi, nel senso della concorrenza operata da imprese estere, non soggette ai vincoli delle imprese italiane che erogano il servizio in regime di concessione, rispetto al regime di monopolio (fiscale) nazionale che ha rappresentato il modello sinora utilizzato in Italia<sup>56</sup>. Questa forma di gioco, che sta progressivamente prevalendo sui giochi tradizionali, è caratterizzata da un minor carico fiscale<sup>57</sup>, ma anche in certi casi da maggiore qualità ed efficienza del servizio da parte di imprese non residenti, che finiscono per erodere la riserva monopolistica dello Stato.

In conclusione, molti sono i piani di intervento in materia fiscale, su cui il legislatore delegato deve ancora cimentarsi. Occorre non solo definire i principi generali, con riguardo anche alla chiarezza e trasparenza delle regole di definizione del prelievo erariale, ma anche decidere se sia il caso di mantenere il sistema duale, tra entrate tributarie ed extra-tributarie, e, ancora, se sia possibile addivenire ad una unica tipologia di imposta, che risponda a regole uniformi e coerenti con quelle riguardanti i tributi "tradizionali" per quanto riguarda i profili sostanziali, procedurali e sanzionatori.

Occorrerebbe inoltre valutare se l'aumento dei prezzi di accesso al gioco generato dall'aumento della tassazione possa costituire un valido deterrente all'abuso di questa forma di intrattenimento che può sfociare nella patologia. L'esperienza di questi ultimi anni dimostra però che l'effetto dissuasivo determinato da ciò o non c'è o è troppo debole per essere considerato significativo al fine di ridurre una esposizione eccessiva – anche sul piano finanziario –, di chi tenta la fortuna al gioco.

Sarebbe infine opportuno rimodulare i riferimenti economici dei singoli giochi (*payout* e aliquota d'imposta), al fine di rendere neutrale il tributo, per quanto possibile, rispetto ai singoli giochi. In dottrina non si è mancato peraltro di rilevare, per quanto riguarda il rapporto tra il concessionario e l'utente-giocatore, che la discriminazione essenziale tra le

---

o generi di prima necessità) sembrerebbe giustificare aliquote superiori rispetto a quelle ordinariamente applicate, mentre si registra nella specie un orientamento di segno opposto, poiché la misura della tassazione tende invece ad essere anche di molto inferiore a quella ordinaria.

<sup>55</sup> Cfr. BORIA P., *op. cit.*, 47.

<sup>56</sup> Cfr. BORIA P., *op. cit.*, 58 ss.

<sup>57</sup> Si vedano MARCHESELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, 237, in cui si rileva che i "nuovi giochi" hanno dimostrato una maggiore potenzialità e forza attrattiva nei confronti degli utenti-giocatori, rispetto ai giochi di tipo tradizionale. Essi sarebbero caratterizzati da una forte elasticità della domanda, nel senso di una notevole reattività della domanda al prezzo, che ne avrebbe giustificato il livello ridotto di imposizione.

diverse forme di tassazione consisterebbe nella determinazione della base imponibile, e nella distinzione tra una forma impositiva sulla raccolta lorda, ossia sull'intero ammontare delle giocate, e un tributo sulla raccolta netta (margine lordo) corrispondente a una base imponibile costituita al netto delle somme restituite ai giocatori in forma di montepremi<sup>58</sup>.

Non da ultimo, nell'ottica del decentramento, si potrebbe ipotizzare una qualche forma di compartecipazione di regioni e province autonome al gettito derivante dal settore dei giochi, che consentirebbe un migliore bilanciamento tra politiche fiscali (di competenza esclusiva dello Stato) e sanitarie, di competenza concorrente Stato-regioni<sup>59</sup>.

C'è dunque tempo e spazio per fare in modo che la riforma del settore venga fatta in modo da tenere presenti tutti i fattori in gioco, bilanciando le politiche fiscali con quelle sociali, in modo da non essere concepita come *“un'occasione persa, nonché un'operazione affatto positiva in termini di conseguenze socioeconomiche”*<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr. MARCHESELLI A. - COSTANZO L., *op. cit.*, 239 ss., secondo cui *“nel primo caso saremmo in presenza di un'imposta sulla quantità – c.d. imposta specifica, mentre nel secondo caso ci troveremo di fronte a un'imposta sul prezzo effettivo del gioco (somme giocate – montepremi), che assume le fattezze di un'imposta c.d. ad valorem.”* Mentre l'imposta specifica ha l'effetto di innalzare i costi medi, e, dunque, il prezzo del gioco, l'imposta sul margine lordo sembrerebbe in parte esente da tale difetto. Cfr. RICCARDI S., *op. cit.*, 496, secondo cui nel sistema del margine lordo del concessionario sono ravvisabili i tratti tipici di un'imposta sul concessionario, mentre nel caso di imposizione sulla raccolta lorda saremmo in presenza di una struttura simile al monopolio fiscale.

<sup>59</sup> In realtà la proposta è stata già avanzata dalla Conferenza delle regioni e province autonome, audita il 25 gennaio 2024 dalla Commissione Finanze del Senato nell'ambito della discussione sul riordino del gioco legale, dove è stata prospettata una compartecipazione regionale sia al canone di concessione dei punti delle reti fisiche del gioco che sul provento del gioco al netto delle vincite erogate e degli aggi. In sostanza, si vorrebbe pervenire ad una compartecipazione del 5 per cento del gettito da utilizzare in chiave di prevenzione. Per ora si parla solo di compartecipazione Stato-regioni e province autonome, senza coinvolgere direttamente gli enti locali, ma la proposta è comunque criticata negativamente dalle associazioni per la tutela contro le dipendenze dal gioco d'azzardo ed organismi quali, tra l'altro, la Consulta antiusura e Avviso pubblico (composto da una rete di enti locali e regioni contro mafie e corruzione), che temono l'allentamento di regole più restrittive poste in essere dagli enti locali (come per es. il cd. “distanziometro”, che evita l'apertura di sale giochi adiacenti a luoghi sensibili, come le scuole o le chiese) per il replicarsi del “meccanismo di dipendenza” presente nel bilancio dello Stato dagli introiti derivanti dal gioco d'azzardo.

<sup>60</sup> Cfr. SAVASTANO F., *op.cit.*, 38.

# LO SFRUTTAMENTO IMPRENDITORIALE SU LARGA SCALA DEL GIOCO E LE SUE REGOLAZIONI NELLA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE: PROFILI DI ATTUALITÀ

*Vincenzo Sciarabba*

*Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli studi di Genova*

**SOMMARIO:** 1. L'impostazione generale del d.lgs. 41/2024 e la fuorviante distinzione tra "gioco sicuro e responsabile" e "gioco patologico". - 2. L'enunciazione delle priorità (di fatto poi smentita nell'articolato) e le sue possibili forme di rilevanza in sede ricostruttiva e applicativa. - 3. La problematica affermazione del principio fondamentale dell'«utilizzo della pubblicità funzionale alla diffusione del gioco» («sicuro e responsabile», *of course*)! - 4. Il ruolo e la futura sorte delle misure adottate a livello regionale e comunale. - 4.1. Il ruolo delle misure adottate a livello regionale e comunale (in particolare, delle misure di contrasto "totale" al gioco d'azzardo). - 4.2. La contrapposizione strutturale di indirizzi politici tra enti territoriali e Stato... - 4.3 ...E la sottostante contrapposizione di interessi materiali. - 4.4. La "mela avvelenata": l'inquietante proposta di compartecipazione delle Regioni al gettito fiscale derivante dal gioco e le sue prevedibilissime, disastrose conseguenze. - 5. Conclusioni, anzi conclusione.

## **1. L'impostazione generale del d.lgs. 41/2024 e la fuorviante distinzione tra "gioco sicuro e responsabile" e "gioco patologico".**

Premesso che le tematiche evocate dal(la prima parte del) titolo di questo contributo non si prestano certamente ad essere esaurite e nemmeno sviluppate organicamente in poche pagine, ci si ripropone piuttosto, meno ambiziosamente, di individuarne e trattarne (come la precisazione aggiunta nella sua parte finale viene a puntualizzare) solamente alcuni profili di particolare attualità, che per ragioni varie sono parsi meritevoli di attenzione e, segnatamente, di preoccupazione. Nondimeno, può anticiparsi che alcune riflessioni o spunti di riflessione di natura e portata più generale saranno per così dire insinuati, in vario modo, nelle pieghe del discorso (talora, per non complicarlo eccessivamente, ai margini dello stesso, ovvero all'interno delle note).

La prima osservazione che sorge spontanea a seguito di una lettura anche solo superficiale del recente decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 (*Disposizioni in materia di riordino del settore*

dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111) riguarda, per così dire, la sua impostazione normativa complessiva.

Si tratta infatti di un'impostazione che, collocandosi purtroppo fermamente in linea, sotto il cruciale profilo che si andrà subito a chiarire, con quanto già risultava, in modo più o meno netto, dalla precedente legislazione<sup>1</sup>, fa perno e dunque (fragilissimamente) si regge su una "visione di fondo"<sup>2</sup> dalla quale sembra necessario (almeno per chi abbia una qualche conoscenza, da un lato, dell'evoluzione del fenomeno, del suo impatto umano, sociale ed economico e delle sue regolazioni negli ultimi decenni, e, dall'altro, di alcuni basilari principi costituzionali oltre che, per così dire, di buon senso) prendere apertamente le distanze: ovvero quella visione – (anche) a nostro avviso quanto mai problematica, giacché poco corrispondente alla realtà oggettiva e, per lo più, gravemente fuorviante<sup>3</sup> – incentrata sulla asserita possibilità di una rigida distinzione e anzi contrapposizione ("ontologica" e conseguentemente giuridica, in termini di trattamento normativo) tra un (presunto) fenomeno di gioco<sup>4</sup> sano, sicuro, responsabile, insomma "positivo", come tale considerato

---

<sup>1</sup> Sotto questo profilo, e più in generale per ulteriori approfondimenti su alcuni dei temi qui trattati o toccati, si rinvia ai nostri precedenti scritti in materia e in particolare a SCIARABBA V., *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 Online* (<https://giurcost.org>), 20 luglio 2020 (scritto, questo, dal quale saranno anche ripresi più o meno fedelmente alcuni passaggi di perdurante attualità e del quale, come si vedrà, si andranno a ribadire – con qualche ulteriore precisazione – le riflessioni conclusive).

<sup>2</sup> Si veda, in quest'ordine di idee, già l'articolo del decreto dedicato ai "principi ordinamentali", o "fondamentali", del settore del gioco (ossia l'art. 3), ove vengono con una certa enfasi enunciati, al terzo e al quarto posto dell'elencazione, i principi dello «sviluppo del gioco sicuro» («volto ad assicurare la tutela del giocatore, specie se appartenente a fasce deboli, sia dal punto di vista della salute sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza rispetto a fenomeni criminali») e della «promozione del gioco responsabile», «diretto a evitare forme anomale o distorte delle giocate o comunque suscettibili di generare dipendenza patologica nel giocatore».

La stessa dicotomica logica di fondo permea peraltro l'intero decreto, come risulta particolarmente evidente dalla parte dedicata alla «tutela e protezione del giocatore» (Titolo III, art. 14 e ss.). Sul punto si tornerà nel corso del lavoro.

<sup>3</sup> Nonché – almeno sotto alcuni aspetti, in certi contesti e a determinati fini – parecchio "ipocrita".

<sup>4</sup> Nel senso sempre, s'intende, di *gioco d'azzardo* (...organizzato, e dunque "sfruttato" imprenditorialmente a fini di lucro da parte di organizzatori e gestori, varrebbe sempre la pena precisare o comunque tener bene a mente), pur intendendo tale espressione nell'accezione più lata.

Relativamente alla cruciale questione definitoria (e dunque dell'ambito di operatività, in particolare, della disciplina contenuta nel d.lgs. 41/2024), deve ora farsi riferimento all'amplissima elencazione legislativa – peraltro non esaustiva riguardando il solo gioco "a distanza" e contenendo, come si tornerà a evidenziare poco oltre, una generica clausola di ulteriore rinvio ad altre norme – contenuta nell'articolo 6, comma 1, del decreto in questione, a mente del quale «[l]e tipologie di gioco pubblico con vincita in denaro, riservate allo Stato, di cui sono consentiti, in forza di apposito titolo concessorio rilasciato dall'Agenzia, l'esercizio e la raccolta a distanza sono le seguenti: a) scommesse, a quota fissa e a totalizzatore, su eventi, anche simulati, sportivi, inclusi quelli relativi alle corse dei cavalli, nonché su altri eventi; b) concorsi pronostici sportivi e ippici; c) giochi di ippica nazionale; d) giochi di abilità, inclusi i giochi di carte in modalità torneo e in modalità diversa dal torneo, nonché giochi di sorte a quota fissa; e) scommesse a quota fissa con interazione diretta tra i giocatori; f) bingo; g) giochi numerici a totalizzatore nazionale; h) giochi numerici a quota fissa; i) lotterie a estrazione istantanea o differita; l) ulteriori giochi svolti in modalità virtuale o digitale, anche attraverso il metaverso, istituiti e disciplinati con regolamento».

A quest'ultimo riguardo, sembra almeno incidentalmente necessario osservare come qualche riflessione più approfondita su tale "apertura" e segnatamente su tale rinvio alla fonte regolamentare meriterebbe con tutta

---

probabilità di essere svolta, per due ordini di ragioni tra loro in parte collegati e riconducibili, per un verso, al fatto che il rinvio in questione è stato inserito in un decreto legislativo e non sulla base di una previsione (sulla cui legittimità o almeno opportunità ci sarebbe in ogni caso dovuti interrogare per l'assorbente ragione che si indicherà subito oltre) della legge delega, e, per l'altro, alla circostanza, più volte richiamata dalla Corte costituzionale, che l'intera disciplina del "gioco d'azzardo lecito" si pone *in deroga rispetto al regime generale di divieto – penalmente presidiato dagli articoli 718-722 c.p.! – vigente in materia*, sicché ogni estensione delle ipotesi di gioco lecito varrà indirettamente ma inevitabilmente a erodere e ridefinire restrittivamente l'ambito di operatività delle fattispecie codicistiche e dunque a riposizionare il confine tra ciò che è proibito e penalmente sanzionabile, alla stregua di una radicata scelta di fondo del legislatore strettamente correlata a stringenti esigenze di rango costituzionale, e ciò che – in via di eccezione rispetto a tale scelta di fondo costituzionalmente coerente per non dire imposta (v. poco oltre) – invece non lo è.

Si vedano, in questo senso, le quanto mai significative considerazioni svolte nella [sentenza n. 152 del 1985](#) (relatore Leopoldo Elia), poi riprese e valorizzate nella sentenza [sentenza n. 291 del 2001](#), ove si è tornati a ribadire come fosse (già all'epoca) «del tutto evidente che é ormai divenuto improrogabile - *sempre che il legislatore intenda persistere nella politica di deroghe agli artt. 718-722 del codice penale* - un intervento legislativo, non essendo più giustificabile un sistema normativo ormai superato e *sotto diversi profili incoerente rispetto all'attuale quadro costituzionale*» (corsivi aggiunti), laddove naturalmente le incoerenze rispetto al quadro costituzionale più che dall'esistenza di un divieto generale di gioco d'azzardo – ritenuto dalla Corte, a partire dall'importantissima sentenza [n. 237 del 1975](#), non solo compatibile con la Costituzione ma talmente giustificato da far la Corte piuttosto volutamente, spontaneamente e ripetutamente trapelare la possibilità di (e dunque, a conti fatti, la propria consolidata propensione per) una *eliminazione delle eccezioni* – parrebbero proprio derivare da questa pervicace, disordinata e per più versi contraddittoria «politica di deroghe» da parte del legislatore nazionale (per una più ampia analisi delle decisioni qui citate e in generale della giurisprudenza costituzionale in materia si rinvia allo scritto menzionato nella nota 1, spec. paragrafo 7, 36-53).

Quanto alle ragioni per le quali è parso poc'anzi corretto avanzare l'ipotesi dell'esistenza di un vero e proprio vincolo costituzionale alla base del divieto (tendenzialmente) generale di gioco d'azzardo (...ipotesi che peraltro parrebbe paradossalmente più fondata, per motivi che dovrebbero emergere agevolmente da quanto si sta per dire, proprio rispetto a quei fenomeni di sfruttamento imprenditoriale e conseguente diffusione su larga scala del gioco d'azzardo che si sono invece andati a legittimare in misura sempre maggiore negli ultimi decenni), si vogliono qui almeno segnalare le importantissime implicazioni che con un minimo di rigore e coerenza potrebbero e dovrebbero trarsi dal combinato disposto degli artt. 1, 3, 4, 41 e 47 della Costituzione: «L'Italia è una Repubblica [...] *fondata sul lavoro*»... «[o]gni cittadino ha il *dovere* di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione *che concorra al progresso materiale o spirituale della società*»... «[l]'iniziativa economica [...] [n]on 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*» (...tutti elementi, può notarsi, che in modo più o meno diretto ed in misura più o meno accentuata sono sistematicamente colpiti o posti a repentaglio dal fenomeno del gioco d'azzardo, specie nella sua attuale fisionomia e dimensione: e sul punto risultano estremamente significative e rilevanti già alcune nettissime considerazioni, in parte riportate più avanti nella nota 43, svolte dal Corte costituzionale nella citata sentenza del 1975); e, ancora, «[l]a Repubblica *incoraggia e tutela il risparmio* in tutte le sue forme», per ragioni intuibili e in parte esplicitate nello stesso articolo 47 laddove si afferma la necessità di favorire, in particolare, «l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese»: obiettivi questi chiaramente frustrati laddove i potenziali risparmi vengano invece dirottati e magari dilapidati in attività, quali il gioco d'azzardo, di certo per nulla "produttive" né più in generale tali da contribuire in qualsiasi altro modo al «progresso materiale o spirituale della società» (giacché semmai, come è del tutto evidente, ciò a cui tali attività indefettibilmente portano, e in misura enorme date le dilaganti e spesso insulse forme attuali del fenomeno, è il suo *regresso* sotto l'uno e l'altro profilo) o da contribuire, per altro verso ancora, su un piano individuale, a qualcosa che possa anche lontanamente ricollegarsi a quell'idea di «pieno sviluppo della persona umana» richiamata nell'art. 3 (...insieme a quell'altra idea anch'essa un po' dimenticata di «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» ed insieme, per quanto più ora interessa, all'enunciazione del fondamentale compito, affidato alla Repubblica in tutte le sue componenti, di «rimuovere»... dunque non certo moltiplicare ed espandere, come da più decenni si sta facendo su questo terreno almeno da parte dello Stato! bensì semmai contrastare in ogni modo... quegli «ostacoli di ordine economico e sociale» che impediscono l'una e l'altra: e qui sembra d'obbligo, per chiudere il cerchio, il richiamo a quel passaggio molto pregnante della recente [sentenza della Corte costituzionale n. 54 del 2024](#) in cui il giudice delle leggi si spinge a notare – in termini a nostro avviso pianamente estensibili al fenomeno complessivo, per motivi in parte appena indicati e poi ulteriormente chiariti nel seguito della trattazione – come proprio «la ludopatia [...] rappresent[+] uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della Repubblica rimuovere» ai fini sopra richiamati...).

da tutelare, legittimare, addirittura favorire o quantomeno tollerare in nome di interessi e finalità varie<sup>5</sup>, e un fenomeno – in quest’ordine di idee radicalmente diverso e ben distinguibile – di gioco compulsivo, patologico (questo e solo questo “negativo”), da combattere invece (almeno “a parole”) fieramente ma, per così dire, attraverso interventi “chirurgici”, o comunque attraverso misure ben mirate, geneticamente circoscritte e spesso ulteriormente delimitate nella loro portata con attento e non casuale scrupolo definitorio e regolatorio.

In questa prospettiva, può notarsi, risultavano già (e rimangono) molto indicativi, tra l’altro, anche tutti quei più risalenti testi normativi in cui – specialmente nelle intitolazioni e nelle rubriche dei vari articoli (quasi a voler “sbandierare” l’approccio in questione) – si ragionava e si continua a ragionare prudentemente (o, verrebbe da dire, timidamente se non appunto, in qualche caso, ipocritamente)<sup>6</sup> di contrasto “alla ludopatia”<sup>7</sup>, al(la dipendenza da)

---

<sup>5</sup> A una pretesa esigenza di «incanalare la fisiologica “domanda di gioco” [d’azzardo] della popolazione nei binari della legalità» si fa ad esempio riferimento – riportando le significative deduzioni delle parti private (...società operanti nel settore) – nella motivazione della [sentenza della Corte costituzionale n. 108 del 2017](#). Sulla centrale tematica degli interessi erariali collegati al fenomeno si tornerà invece più ampiamente oltre.

<sup>6</sup> Il motivo per cui tale approccio “riduttivo” potrebbe essere anche visto come un indice di (apprezzabile) prudenza, e anzi – verrebbe addirittura da dire – di astuzia strategica lo si chiarirà subito oltre nel testo, e ha a che fare con la necessità di “presentare” le misure in questione nei modi più funzionali alla loro “accettabilità” sul piano anzitutto giuridico, e anche, probabilmente, sul piano sociale e politico.

Il prezzo (probabilmente in certi casi giustificabilissimo, in altri forse eccessivo) di ciò – si vuol però ribadire ancora una volta – consiste nell’avallar, in minor o maggior misura a seconda dei provvedimenti e dei contesti, l’idea che *non ci sia nulla di negativo (o addirittura vi sarebbe qualcosa di positivo) nel gioco d’azzardo in generale*, il problema essendo rappresentato solo dalle *devianze patologiche “marginali”*; laddove, forse, sarebbe più opportuno (e, si vuol dire, probabilmente più corretto, ove si voglia prendere sul serio e ci si voglia attenere con coerenza e rigore al quadro dei principi normativi costituzionali) *rovesciare l’impostazione*, affermando che *in generale nel gioco d’azzardo* (ancor più per come qualitativamente e quantitativamente il fenomeno si presenta in questi anni in Italia, nel suo complesso e in quasi tutte se non in tutte le sue variegate forme) *c’è parecchio di negativo* (adottando i citati parametri di valutazione), potendosi semmai considerare (idealmente in via di eccezione) ammissibili – se non talora addirittura per qualche verso apprezzabili, quanto ad alcune forme tradizionali più radicate e/o suggestive – certe sue manifestazioni.

Non sembra superfluo ricordare, anche a fronte delle istintive perplessità che tale riflessione potrebbe suscitare, che una simile esigenza di completo rovesciamento dell’impostazione di fondo, su cui si tornerà anche in sede conclusiva, è trapelata più volte anche in importati affermazioni e passaggi argomentativi di sentenze della Corte costituzionale (cfr. anzitutto le decisioni richiamate nella nota 4 e, per ulteriori riferimenti e riflessioni, lo scritto citato nella nota 1).

<sup>7</sup> Cfr. ad es. in tal senso, a livello regionale, la [legge 18 ottobre 2013, n. 57 \(Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia\) della Regione Toscana](#); e, a livello comunale, il [Regolamento comunale per la prevenzione e il contrasto alle ludopatie](#) approvato dal Comune di Lioni (in provincia di Avellino) con delibera consiliare del 20 luglio 2019, n. 41. Nella legislazione nazionale, di “misure di prevenzione per contrastare la ludopatia” si ragiona, in particolare, nella rubrica dell’art. 7 del [decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189](#) (c.d. Decreto Balduzzi).

Che sia proprio la «prevenzione delle ludopatie» «l’interesse pubblico primario» perseguito dalle più diffuse misure (comunali e regionali) di contrasto alla diffusione incontrollata del gioco d’azzardo lo si legge anche in provvedimenti giurisdizionali: ad esempio nella [sentenza del Consiglio di Stato n. 579 del 10 febbraio 2016](#), dalla quale sono tratte le precedenti citazioni. Ivi, più precisamente, si ragiona «dell’esigenza di contemperare la prevenzione delle ludopatie con la salvaguardia delle attività economiche in essere», e si fa riferimento all’«esercizio di una discrezionalità amministrativa, che effettui la ponderazione [di tale “interesse pubblico primario”] con i contrapposti interessi allo svolgimento delle attività lecite di gioco e scommessa, alla luce dei canoni della adeguatezza e della proporzionalità».



“gioco d’azzardo *patologico*” (col suo bravo acronimo “GAP”, spesso inserito nella denominazione ufficiali di leggi e altri provvedimenti) e simili<sup>8</sup>, piuttosto che di contrasto al(la diffusione del) gioco d’azzardo in sé<sup>9</sup>: e ciò per timori e motivi agevolmente intuibili e in parte anche condivisibili, collegati ai rischi e in genere alle controindicazioni che pure tale seconda impostazione (contrasto al gioco d’azzardo in sé, e non solo alla “ludopatìa”), specie se adottata e sviluppata in modo “integralista” e semplicista, potrebbe oggi presentare, già sotto il profilo della stessa ammissibilità/legittimità degli interventi di contrasto del fenomeno ad opera in particolare – per anticipare un tema fondamentale sul quale si tornerà più avanti<sup>10</sup> – di Comuni e Regioni (e ciò tanto per ragioni direttamente riconducibili al piano “formale”, e subito evidente, della spettanza delle relative competenze; quanto, più in profondità, per motivi ricollegabili al piano sostanziale degli equilibri tra libertà, diritti e principi fondamentali coinvolti).

Ma ciò che in ogni caso sembra innegabile, e che mostra quanto sia insoddisfacente e fuorviante l’idea stessa dell’esistenza di un confine netto tra gioco sano e gioco patologico (a prescindere dall’esatta collocazione di tale confine, in astratto e a maggior ragione in concreto, nei singoli casi)<sup>11</sup>, è la circostanza che, per le modalità con cui esso è stato

---

Prendendo le mosse da queste parole per una brevissima divagazione, che ci consente però di focalizzare l’attenzione su un aspetto comunque di rilievo, può segnalarsi che a livello normativo (comunale), una simile “discrezionalità amministrativa” è riconosciuta, in termini che per questo e per altri motivi può essere utile riportare, nel [Regolamento per la disciplina delle sale giochi sul territorio comunale](#) adottato dal Comune di Piacenza con delibera consiliare n. 20 del 27 maggio 2016 (dunque poche settimane dopo il deposito della sentenza citata poc’anzi): nell’articolo 1, comma 3, di tale testo si afferma che «[l]e procedure amministrative contemplate dal presente Regolamento sono improntate alla *necessità di garantire il giusto equilibrio tra i diritti degli imprenditori, dei frequentatori di tali sale, dei cittadini in genere, salvaguardando l’ordine pubblico, la sicurezza viabilistica, la salute, e la quiete pubblica*».

<sup>8</sup> Va tuttavia ricordato e nuovamente evidenziato che, nel [decreto legge 87 del 12 luglio 2018, convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2018, n. 96](#), si riscontra uno scostamento terminologico, o quantomeno una significativa variante sul tema, avendo la legge di conversione privilegiato – rispetto all’espressione “ludopatìa” precedentemente accolta nella disciplina statale, e in specie nel citato articolo 7 del [decreto del 2012](#) – l’espressione “disturbo da gioco d’azzardo” (maggiormente in linea con la terminologia scientificamente più accreditata), arrivando anzi a stabilire, attraverso apposita previsione inserita nel comma 1-*bis* dell’articolo 9, che «[n]elle leggi e negli altri atti normativi nonché negli atti e nelle comunicazioni comunque effettuate su qualunque mezzo, i disturbi correlati a giochi o scommesse con vincite di denaro sono definiti “*disturbi da gioco d’azzardo (DGA)*”», senza l’aggiunta dell’aggettivo...

<sup>9</sup> Secondo quanto peraltro, su un piano oggettivo, sarebbe almeno in certi casi (con significativa frequenza a livello locale) più corretto dire alla luce del contenuto prescrittivo e dell’impatto concreto delle misure normative in questione (al di là delle finalità, come si diceva, “sbandierate”).

<sup>10</sup> In particolare nel quarto paragrafo.

<sup>11</sup> Spingendosi oltre, e per le stesse ragioni in parte accennate in precedenza (in particolare nella nota 4) e in parte richiamate subito oltre nel testo, deve notarsi come largamente insoddisfacente e nel complesso molto fuorviante – almeno in relazione alle concrete, attuali caratteristiche del fenomeno e della sua regolamentazione – sia già, a monte, il postulare e affermare per via normativa l’esistenza (anche solo in modo indiretto e talora quasi subliminale, quale risultato implicito dell’artificiosa *costruzione* e contestuale *restrizione* del concetto speculare di «gioco patologico», oppure un po’ più direttamente attraverso il ricorso a espressioni contigue e di fatto pressoché equivalenti quali quelle di «gioco sicuro» e «responsabile») di un gioco “sano”, meritevole di legittimazione, di tutela e addirittura di «promozione» e «pubblicità» (secondo quanto si legge in varie disposizioni del decreto su cui ci si soffermerà più avanti, spec. nel paragrafo 3).



disciplinato, organizzato e proposto al pubblico, dunque per le forme e per la dimensione che il fenomeno ha concretamente assunto, «il gioco d'azzardo da attività ricreativa si è sempre più trasformato in una forma di comportamento atto a generare *una vera e propria "patologia sociale"*, con *importanti ricadute sul piano dei costi sia individuali sia collettivi*»<sup>12</sup>: costi tali da suggerire, come torneremo a osservare, agli enti territoriali che ne avevano la possibilità e la volontà di adottare – in aggiunta alle varie, più note discipline relative a distanze minime, orari, ecc. – una composita serie di misure ulteriori volte, secondo quanto ampiamente illustrato altrove<sup>13</sup> e più avanti ricordato brevemente, a contrastare “in toto” (e dunque a ridimensionare quanto più possibile) il fenomeno nel suo complesso.

## **2. L'enunciazione delle priorità (di fatto poi smentita nell'articolato) e le sue possibili forme di rilevanza in sede ricostruttiva e applicativa.**

Si sono giustamente rilevate, da parte di altri<sup>14</sup>, le incongruenze e le contraddizioni tra alcune priorità astrattamente e genericamente enunciate nell'art. 3 del d.lgs. n. 41/2024 e la concreta, specifica disciplina introdotta in successive disposizioni dello stesso testo<sup>15</sup>.

Al riguardo, si vuol qui aggiungere come comunque sia, o almeno potrebbe rivelarsi, di una certa importanza il fatto che tra i principi fondamentali della materia siano stati inseriti

---

<sup>12</sup> Così, in modo efficace e assolutamente condivisibile, LONGO E., *La "ludopatia" e il contrasto al gioco d'azzardo nell'ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane*, in *Osservatoriosullefonti.it* (<https://www.osservatoriosullefonti.it>), 2018 (corsivi aggiunti). L'A. nota come siano stati proprio, da una parte, l'ambiguità dell'approccio statale e, dall'altra, il dilagare del fenomeno (con le caratteristiche evidenziate) ad aver «indotto molti comuni e regioni a intraprendere» – «[i]n netto contrasto con l'interesse statale nel settore», come lo stesso A. evidenzia in altra parte del lavoro – «azioni rivolte a dissuadere le persone dal gioco», nei modi più noti (disciplina delle “distanze minime” e degli orari) e anche in altri forse meno noti ma, si ritiene, di almeno pari interesse nella prospettiva costituzionale (per un'ampia e ragionata panoramica di tali variegata, interessantissime “azioni dissuasive” si rinvia senz'altro allo scritto citato nella nota 1).

<sup>13</sup> Sciarabba V., *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.

<sup>14</sup> Si vedano nel presente volume i contributi di Noemi Miniscalco e Simone Scagliarini.

<sup>15</sup> Tra i molti elementi contraddittori, si vuol qui incidentalmente segnalare anche l'evidente dissonanza tra le iniziali “dichiarazioni” che richiamano, quali principi da rispettarsi nel settore, la «libera concorrenza sul mercato comune» e la «non discriminazione» (art. 4, c. 1), e le successive previsioni che, tra i requisiti che dovranno necessariamente essere posseduti e rispettati dalle imprese interessate, per così dire, a spartirsi la torta (ovvero a entrare nel lucrativo mercato del cosiddetto “gioco pubblico”), indicano – creando un'evidente “barriera in entrata” – la «adeguata pregressa esperienza» (precisamente «esplicantesi nell'esercizio dell'attività di gestione e di raccolta di giochi, anche a distanza, in uno degli Stati dello Spazio economico europeo, avendovi sede legale ovvero operativa, sulla base di valido ed efficace titolo abilitativo rilasciato secondo le disposizioni vigenti nell'ordinamento di tale Stato»: il tutto, si noti, «con ricavi complessivi, rivenienti da tale attività, non inferiori alla somma di 3 milioni di euro conseguiti nel corso degli ultimi due esercizi chiusi anteriormente alla data di presentazione della domanda»), nonché il «versamento di un corrispettivo una tantum, di importo pari a 7 milioni di euro per ogni concessione richiesta» («nella misura di 4 milioni di euro all'atto dell'aggiudicazione e 3 milioni di euro all'atto della effettiva assunzione del servizio del gioco da parte dell'aggiudicatario, da attivarsi, comunque, non oltre sei mesi dal rilascio della concessione»); con possibilità, per ciascun gruppo societario, di ottenere (in Italia) fino a cinque concessioni.

– seppur talora con formulazioni non tra le migliori, o addirittura in modo ambiguo<sup>16</sup> (ma questo può essere visto come un difetto non grave, alla luce di quanto si dirà oltre circa la possibilità e necessità di interpretare questi stessi principi in modo conforme ai vincoli ricavabili dal quadro normativo europeo e ovviamente costituzionale) – una serie di principi certamente piuttosto “timidi”, per non dire scontati, e tuttavia potenzialmente suscettibili di assumere un rilievo apprezzabile e in certi casi forse decisivo (a patto di “prenderli sul serio” e trarne le doverose conseguenze su più fronti, nel senso o meglio nei sensi che si andranno presto a chiarire) nella prospettiva di un’almeno parziale correzione delle storture e contraddizioni che caratterizzano gli attuali assetti normativi e le attuali dinamiche in materia di c.d. “gioco pubblico”: espressione questa alquanto discutibile con la quale si indicano in sostanza attività imprenditoriali di sfruttamento economico su larga scala di svariate pratiche di gioco d’azzardo e simili consentite dalla disciplina nazionale e svolte da un’ampia serie di soggetti privati su concessione pubblica in regime che potrebbe definirsi per un verso di monopolio (data l’esclusione dei soggetti non concessionari) e per l’altro di tendenziale (almeno teorica) concorrenza interna al settore<sup>17</sup>, con versamento allo Stato, a vario titolo, di

---

<sup>16</sup> Si pensi ai diversi passaggi del testo normativo da cui pare trapelare, a fianco di altri nobili obiettivi più o meno convintamente e credibilmente enunciati, la volontà di ampliare ulteriormente, piuttosto che tentare di ridimensionare, il complessivo fenomeno del gioco: in questo senso potrebbero almeno a prima vista leggersi le disposizioni con cui si indicano tra i “principi fondamentali” quelli dello «sviluppo del gioco sicuro» (art. 2, c. 1, lett. c) e della «promozione del gioco responsabile» (art. 2, c. 1, lett. d), facendo tra l’altro ricorso ad espressioni – oggettivamente prive di significato (come ripetutamente rimarcato in sede scientifica), e la cui eliminazione dallo schema di decreto era stata non a caso richiesta da più parti («All’articolo 2 si ritiene opportuno eliminare i termini “gioco responsabile” e “gioco sicuro”, non riconosciuti dalla comunità scientifica» è ad esempio ciò che si legge nella prima delle quindici osservazioni formulate dalla Conferenza Unificata delle Regioni e delle Province autonome nella propria Posizione sullo schema di decreto adottata il 25 gennaio 2024; la richiesta è ribadita, con riguardo alle identiche espressioni utilizzate nell’articolo 3, comma 1 del decreto, nella osservazione n. 4) – che sembrano avere l’unica funzione di ammantare di una luce positiva quello che, in fondo, sembra essere l’unico vero obiettivo concreto ben individuabile, cioè appunto quella di assicurare le condizioni per proseguire nel trend di continua crescita che ha caratterizzato il complessivo fenomeno negli ultimi lustri.

In questo stesso senso possono richiamarsi anche il “principio”, contenuto in un punto successivo dello stesso comma, dello «sviluppo delle reti di gioco secondo modelli che assicurano competitività e solidità organizzativa, economica ed efficienza dei soggetti che compongono le relative filiere», nonché quelli, sui quali si tornerà, dell’«utilizzo della pubblicità [...] funzionale alla diffusione del gioco» («sicuro e responsabile», *of course*), e della «promozione, comunicazione e diffusione di messaggi funzionali alla diffusione del gioco» (sempre «sicuro e responsabile», naturalmente). E, quanto a queste ultime due previsioni, può aggiungersi che una certa consapevolezza della tendenziale contraddittorietà di tali “principi” rispetto a quelle che dovrebbero essere le vere priorità da seguire appare a sua volta emergere dalle proposizioni aggiunte – a mo’ di poco coprente foglia di fico – a completamento dei due “principi” da ultimo richiamati, precisandosi che l’utilizzo della pubblicità funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile dovrà essere «*comunque coerente con l’esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili*» (dei “meno vulnerabili”, peraltro, nulla qui si dice...), mentre la «promozione, comunicazione e diffusione di messaggi funzionali alla diffusione del gioco sicuro e responsabile» dovrà essere funzionale «*anche a fini sociali e comunque coerenti con l’esigenza di tutela e protezione dei giocatori, in particolare [stavolta dunque non soltanto] dei soggetti più vulnerabili*»...

<sup>17</sup> Ai sensi dell’art. 2, c. 1, lett. b) del decreto legislativo n. 41/2024, la qualifica di «concessionario» è attribuita alla «persona giuridica di diritto privato che esercita pubbliche funzioni nelle attività di gestione, esercizio e raccolta di gioco pubblico per conto dello Stato, avendone ottenuto un formale titolo concessorio a seguito di gara pubblica europea» a fronte di possibilità di notevole arricchimento definite “compenso del

somme in buona misura collegate ai profitti ottenuti, secondo criteri tali da lasciare comunque margini di guadagno molto elevati in capo ai gestori<sup>18</sup>, formalmente a titolo di «corrispettivo per l'esercizio delle funzioni pubbliche trasferite ovvero dei compiti e dei doveri attribuiti con la concessione»<sup>19</sup>... Laddove ciò che assolutamente sfugge è quali sarebbero, al netto degli aspetti formali collegati al regime concessorio, le “funzioni pubbliche” esercitate attraverso la gestione, a fini di lucro (e offrendo servizi nella migliore delle ipotesi di mero intrattenimento, non certo tra i più arricchenti spiritualmente e invece sotto una serie di profili assai dannosi a livello individuale come a livello sociale ed economico), di attività di tal sorta.

Tra i principi che – come si accennava, e come si tornerà subito oltre a precisare – sembrano poter svolgere a certe condizioni un ruolo positivo possono menzionarsi (seguendo l'ordine del testo legislativo):

- quello, posto al primo posto, della «tutela dei minori di età»;
- quelli, pur “intrecciati” con altri all'interno di disposizioni non sempre felicissime, che richiamano la necessità di «assicurare la tutela del giocatore, specie se appartenente a fasce deboli, sia dal punto di vista della salute sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza rispetto a fenomeni criminali», e di perseguire l'obiettivo di «evitare forme anomale o distorte delle giocate o comunque suscettibili di generare dipendenza patologica nel giocatore»;

---

concessionario” ma consistenti in realtà, come confermato anche dalla successiva previsione del decreto (riportata in nota poco oltre) e come evidente ad altri fini, in un vero e proprio utile d'impresa.

Che il gioco d'azzardo, nelle sue attuali forme, sia stato «ribattezzato [...] gioco pubblico» «con un equivoco, [...] ma in realtà [venga] offerto al pubblico da soggetti imprenditoriali privati abilitati dallo Stato» era stato opportunamente ricordato già da CHIEPPA R., *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, n. 3, 1118 ss., 1128 (corsivo aggiunto).

<sup>18</sup> A proposito della fondamentale questione della ripartizione dei proventi tra Stato e soggetti privati titolari delle concessioni si era autorevolmente osservato, già qualche anno fa, che «il recente periodo temporale risulta caratterizzato da un *progressivo aumento complessivo delle iniziative e degli incassi delle imprese concessionarie del servizio pubblico dei predetti giochi e servizi e da una costante riduzione in percentuale delle relative entrate tributarie*»: così CHIEPPA R., *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l'esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, n. 2, 511-512.

Più di recente, l'A. ha evidenziato come le entrate fiscali, «in alcuni settori dei giochi d'azzardo (sempre in modalità innovative, che proliferano per l'attrattiva della novità e nell'interesse esclusivo dei gestori) s[ia]no insignificanti (o addirittura indicate, in alcuni periodi, come inferiori alla tassazione di generi di prima necessità alimentare), rispetto agli utili considerevoli e sproporzionati dei gestori, specie per quelli con sedi in Stati con regimi fiscali agevolati»: CHIEPPA R., *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, cit., 1122-1123, con ulteriori importanti (e, ancora una volta, estremamente significativi) riferimenti e precisazioni nella nota 11.

<sup>19</sup> Più precisamente, l'art. 2, c. 1, lett. c del decreto 41/2024 definisce «compenso del concessionario» «la remunerazione del concessionario stabilita in occasione della gara per la sua selezione e consistente, in relazione alla natura del provento erariale previsto per ciascuna tipologia di gioco, nella *differenza tra le somme giocate e le vincite erogate* ovvero, anche sotto forma di aggio, in una *misura prestabilita della raccolta* quale corrispettivo per l'esercizio delle funzioni pubbliche trasferite ovvero dei compiti e dei doveri attribuiti con la concessione».

- quello della «trasparenza dell’offerta di gioco, quale garanzia della piena conoscibilità delle regole e dei meccanismi di gioco»;
- quelli, tra loro connessi, della «prevenzione, contrasto e repressione del gioco illegale o comunque non conforme a quello ammesso e regolato in Italia, nonché delle attività di riciclaggio eventualmente connesse alle attività di gioco» e della «tracciabilità dei flussi economici e finanziari delle giocate, al fine di prevenire e contenere ogni utilizzo finanziario non corretto delle attività di gioco»;
- e infine quello che, almeno in un caso, ricorda «l’esigenza di tutela e protezione dei giocatori, *in particolare* dei soggetti più vulnerabili», e di «prevenire e contrastare il gioco patologico»<sup>20</sup>.

Ebbene, nonostante le contraddizioni e se si vuole una certa dose ipocrisia che si potrebbe imputare al legislatore, il fatto che almeno in linea teorica le priorità riconosciute dal legislatore (nazionale) siano quelle normativamente espresse nelle disposizioni qui citate non può infatti essere ignorato e può avere conseguenze indirette ma di notevole rilievo in quanto – al di là delle speculazioni sulle reali intenzioni del legislatore storico e al di là della capacità della disciplina approntata di raggiungere gli obiettivi e rispettare coerentemente le priorità dichiarate – pone su un piano oggettivo delle imprescindibili coordinate normative in grado di influenzare e supportare i ragionamenti e le argomentazioni dei giudici a vari fini.

Anzitutto, l’art. 3, comma 2, del decreto prevede che «[i] principi di cui al comma 1 valg[a]no quale criterio interpretativo delle norme in materia di gioco pubblico stabilite dall’ordinamento nazionale» (...restando peraltro a loro volto soggetti, potrebbe aggiungersi, a un’interpretazione costituzionalmente orientata, nonché conforme ai principi europei<sup>21</sup>).

---

<sup>20</sup> Appena il caso di notare, criticamente, come tutte le previsioni richiamate – così come del resto, a partire dalla sua intitolazione, il Titolo III del decreto (art. 14 ss.), dedicato alla “tutela e protezione *del giocatore*” – facciano riferimento ad aspetti di tutela, per l’appunto, *dei giocatori* (con l’unica eccezione, se non ci si sbaglia, del riferimento alla pubblicità, ove, come si è visto, si richiama l’“esigenza di tutela dei *soggetti più vulnerabili*”, dove il qualificante riferimento alla maggior vulnerabilità sembra quasi avere la funzione di controbilanciare la genericità del sostantivo...).

Ciò sembra confermare un’impostazione generale volta non già a contenere e ridimensionare il fenomeno (...magari perseguendo una riduzione del numero dei giocatori a costo di una riduzione di profitti privati ed introiti fiscali), sulla base dell’idea che esso sia nocivo nel suo complesso e anche a livello sociale ed economico, ma solo – per così dire – a smussarne i profili più manifestamente spigolosi e taglienti a livello individuale.

Assai indicativa, in questo senso, sembra, tra gli altri, la disposizione dell’art. 15, c. 1 lett. f del decreto, ove i previsti «canali di contatto a disposizione dei giocatori *per la divulgazione del gioco sicuro*» sono definiti come call center ai quali dovrebbero potersi rivolgere «giocatori *desiderosi di assumere comportamenti di gioco responsabile*», sicché ci si potrebbe (meno ironicamente di quanto forse si penserà) interrogare sulla possibilità di accedere utilmente a un simile servizio da parte di giocatori più semplicemente e drasticamente desiderosi di... *smettere* di giocare!

<sup>21</sup> Tale ultima precisazione è d’obbligo alla luce di quanto disposto all’art. 4 comma 4 del decreto, secondo cui addirittura i «principi europei» varrebbero «quale criterio interpretativo preferenziale delle norme applicabili al gioco in Italia cosicché l’interpretazione conforme a tali principi» dovrebbe «prevalere rispetto ad altre possibili interpretazioni».

Inoltre, l'enunciazione da parte del legislatore nazionale di determinati principi – qualificati nel testo come “fondamentali”, e addirittura un po’ pomposamente definiti nella rubrica dell’articolo 3 del decreto “Principi ordinamentali del gioco in Italia” – comporta la possibilità di fare utilmente riferimento a tali principi, sempre naturalmente come interpretati alla luce del quadro normativo costituzionale e sovranazionale, nell’ambito di giudizi di importanza cruciale (come ben noto a chiunque si sia accostato in passato alla materia) quali sono i giudizi – principalmente innanzi a giudici amministrativi, ma anche innanzi alla Corte costituzionale – vertenti sulla legittimità di misure di contrasto al gioco adottate soprattutto a livello regionale (anche in forma legislativa) e a livello locale.

In particolare potrà ben capitare, similmente a quanto è già accaduto in passato, che disposizioni (apparentemente solo) “di principio” rinvenibili nella legislazione statale vengano richiamate in funzione dimostrativa della coerenza di misure limitative e di contrasto del fenomeno adottate a livello regionale e comunale con indirizzi generali espressi (almeno a parole, verrebbe da dire, ma nel diritto le parole contano molto...) a livello nazionale<sup>22</sup>,

---

Appena il caso di notare come, ovviamente, tale apodittica statuizione e il mancato riferimento all’interpretazione conforme a Costituzione (così come la precedente individuazione alquanto selettiva e per certi versi un po’ arbitraria di tali «principi emergenti dell’ordinamento europeo», effettuata nel comma 1 dello stesso articolo nei modi che si ricorderanno poco oltre) *non possano incidere in modo limitativo sui doveri e poteri interpretativi spettanti ai giudici sulla base di fonti superiori alla legge.*

Doveri e poteri che dunque necessariamente comprenderanno:

a) l’obbligo di ispirarsi anche e anzitutto, per l’appunto, ai principi e diritti *costituzionali* (in particolare a quelli riconducibili alle categorie giurisprudenziali dei “principi supremi” e dei “diritti inviolabili”, non mancando certamente – lo si è in parte già ricordato – principi e diritti di tal sorta, o comunque di notevole importanza nel nostro quadro costituzionale, suscettibili di assumere rilievo e svolgere un ruolo cruciale nell’ambito di cui ci stiamo occupando: si pensi a quanto affermato negli artt. 2, 3 c. 2, 4, 31 c. 2, 47 c. 1 e ovviamente 32 della Costituzione, nonché – più direttamente – a quei “beni fondamentali” richiamati, in funzione di limiti “immediati” all’iniziativa economica o di fini verso cui indirizzare quest’ultima, nei commi 2 e 3 dell’art. 41);

b) e altresì, si noti, l’obbligo di individuare e ricostruire in piena autonomia – o sulla base semmai di indicazioni normative o giurisprudenziali provenienti da istituzioni di tale ordinamento – il novero, l’effettivo contenuto e le implicazioni di quei principi europei così sommariamente evocati dal legislatore (e del resto lo stesso legislatore, se da un lato nel primo comma dell’art. 4 richiama e dunque valorizza solo il “principio della libera concorrenza sul mercato comune”, il “principio di non discriminazione” e le “libertà stabilite dai trattati dell’Unione europea”, dall’altro non si esime dall’aggiungere subito dopo... “ferme in ogni caso le limitazioni dagli stessi previste”: con ciò mostrando la consapevolezza del rilievo ed anzi del rango in ultima analisi superiore che anche nell’ordinamento europeo è riconosciuto a principi, diritti ed esigenze generali – legate sia alla persona sia alla società nel suo complesso – di ben altro tipo; principi, diritti ed esigenze che dunque andranno necessariamente ad aggiungersi e soprattutto a “intrecciarsi”, nel loro ruolo di argine all’esercizio di attività economiche, ai vincoli costituzionali interni e a quelli eventualmente ricavabili da altre fonti sovranazionali o internazionali).

<sup>22</sup> Circostanza che potrà tra l’altro assumere specifico rilievo, con riguardo a misure adottate dalle Regioni, ai fini della verifica del rispetto del criterio competenzaale di cui all’art. 117, c. 3 (che come è noto subordina la validità della normazione regionale nelle materie di competenza concorrente al rispetto dei “principi fondamentali” posti o comunque desumibili dalla legislazione statale).

potendo un simile rilievo contribuire in maniera significativa, o addirittura decisiva, a determinare o confermare l'ammissibilità di siffatte misure<sup>23</sup>.

### **3. La problematica affermazione del principio fondamentale dell'«utilizzo della pubblicità funzionale alla diffusione del gioco» («sicuro e responsabile», *of course*)!**

Tra i molti e gravi profili problematici su cui appare indispensabile rivolgere l'attenzione nella speranza di poter propiziare al riguardo ripensamenti e interventi correttivi, o almeno limitare in sede interpretativa e applicativa i danni potenziali, vi è il “principio fondamentale”, di cui invano voci autorevoli avevano fondatamente segnalato la pericolosità (per non dire l'assurdità) e chiesto lo stralcio<sup>24</sup>, contenuto nell'art. 3 del d.lgs., ove si torna a prevedere – in difformità, sembra doversi riconoscere, dall'attuale regime di divieto generalizzato e (quasi) assoluto sancito dal [d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito in l. 9 agosto 2018, n. 96](#)<sup>25</sup> – un

---

<sup>23</sup> Si può ricordare a questo proposito la sentenza del Consiglio di Stato n. 6714 del 27 novembre 2018 (assai interessante anche per altri motivi), ove appunto, a (ulteriore) supporto della legittimità di un regolamento comunale, contenente misure di contrasto al gioco d'azzardo, che era stato impugnato (lamentandosi in particolare da parte dei ricorrenti che l'applicazione pratica delle misure di prevenzione logistica previste da tale regolamento avrebbe condotto a esiti sproporzionati, in quanto avrebbe finito per precludere l'esercizio dell'attività di gioco lecito in quasi tutto il territorio del Comune), si evidenziava la circostanza che «anche dall'esame della *normativa statale* sviluppatasi nella materia» (in specie dagli art. 7, c. 10, del [d.l. n. 158 del 2012](#); art. 14 della [legge 11 marzo 2014, n. 23](#); art. 1, c. 936, [l. 28 dicembre 2015, n. 208](#)) si potesse ricavare «il *principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia*», anche e segnatamente del tipo messo in discussione nel caso specifico (e in tal senso il supremo giudice amministrativo richiamava le sue precedenti sentenze della Sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4199, e della Sez. III, 10 febbraio 2016, n. 578).

<sup>24</sup> Cfr. l'osservazione n. 3 nella già citata Posizione della Conferenza Unificata del 25 gennaio 2024, ove tra l'altro si ricorda come il divieto di pubblicità abbia «portato ad importanti risultati» (a testimonianza dei quali, o forse in funzione di segnalazione degli enormi rischi che la rimozione del divieto comporterebbe, si richiamano le «sanzioni elevate allo società META proprietaria dei principali canali social»).

Similmente, nella di poco successiva «Memoria sulle disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza» presentata in Senato dall'Osservatorio parlamentare di “Avviso Pubblico”, dopo essersi osservato che «[l]a centralità della tutela della salute in ottica di prevenzione e contrasto al disturbo da gioco suggerisce un generale potenziamento delle misure previste nell'attuale Titolo III (articoli 14 e seguenti) dello schema di decreto legislativo in oggetto», si sottolinea che, «[i]n particolare, tra le misure di prevenzione e contrasto al disturbo da gioco che maggiormente potrebbero essere valorizzate vi è quella già attualmente vigente relativa al divieto di pubblicità (legge 9 agosto 2018 n. 96)» e «[i]n coerenza con tali disposizioni si invita a considerare di stralciare l'attuale lettera L) del comma 1 dell'art. 3 dello schema di decreto legislativo in oggetto».

<sup>25</sup> Con tale decreto si è avuto un avanzamento indubbiamente significativo (anche se in realtà, ancora una volta, parziale), attraverso l'introduzione – finalmente anche a livello nazionale e con impatto certamente più esteso rispetto a quanto era stato possibile per i molti divieti in precedenza adottati a livello regionale e comunale – del divieto (apparentemente) generalizzato «di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media», con estensione di tale divieto, a far data dal 1 gennaio 2019, anche alle «sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale, comprese le citazioni visive e acustiche e la sovraimpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità, ai sensi del presente articolo, è vietata».

Va tuttavia notato che dal divieto di cui sopra sono state espressamente escluse «le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all'art. 21, comma 6, del [decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102](#), le manifestazioni di sorte locali di cui all'art. 13 del [decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 2001, n. 430](#), e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle

«utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili».

Il primo importante rilievo che viene naturale effettuare al riguardo – in punto di legittimità della norma – è che nella legge delega tra i principi e i criteri direttivi non compare una previsione del genere: si prevede soltanto, in termini non certo coincidenti né equiparabili, “l'impiego di forme di comunicazione del gioco legale coerenti con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili”.

A conferma dell'impossibilità di ricondurre alla previsione appena citata il riferimento all'utilizzo della pubblicità vi è del resto la circostanza che tale previsione è stata visibilmente recepita, sia pure in modo per altri versi discutibile e forse anche qui non pienamente fedele a quanto indicato nella delega, in un'altra disposizione del decreto, collocata subito dopo quella in cui si evoca l'utilizzo della pubblicità: in quest'altra disposizione si ragiona di

---

dogane e dei monopoli». Oltre a ciò, numerose altre eccezioni e, sembra di poter dire, “scappatoie” (sulla opportunità e perfino legittimità di alcune delle quali sembra lecito nutrire dei dubbi) sono esplicitamente enunciate o comunque sono ricavabili da quanto si è previsto, talora oltretutto in termini ambigui e vaghi (e quindi suscettibili di ulteriori “cedimenti” in sede applicativa), nelle [Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96](#) adottate, con delibera n. 132/19/CONS, dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

In proposito cfr. la dettagliata analisi di SAVORANI G., *Pubblicità del gioco d'azzardo*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova University Press, Genova, 2021, 232-252 spec. 245-250, ove tra l'altro si ricollega il ridimensionamento applicativo del divieto generale ad opera delle linee guida alla ritenuta “evidente distonia” di tale divieto rispetto alla disciplina europea: punto quest'ultimo sul quale varrebbe forse la pena riflettere ulteriormente, considerando che una così drastica conclusione sembrerebbe poggiare su argomenti limitati e tutto sommato deboli, per ragioni legate tanto alla natura e al contenuto degli appigli “normativi” rinvenuti, quanto alla loro “parzialità” e alla assenza di una adeguata contestualizzazione dei medesimi.

Sotto il primo profilo, può notarsi come vengano essenzialmente richiamate, da un lato, alcune generiche (e, parrebbe, poco circostanziate) considerazioni dell'AGCOM (contenute nella sua *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lett. c), n. 1) della legge 31 luglio 1997, n. 249 sulla normativa introdotta dall'articolo 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, in materia di pubblicità del gioco a pagamento*, reperibile nel sito <https://www.agcom.it>) secondo cui «non vi è alcun tipo di normativa europea che suggerisca l'introduzione di un divieto assoluto come quello emanato in Italia, anzi, la Raccomandazione della Commissione va nella direzione opposta» (il riferimento è alla Raccomandazione 2014/478/UE: un atto dunque, come tutte le raccomandazioni, di per sé non vincolante, a prescindere da ogni verifica sui suoi effettivi contenuti e sulla correttezza del giudizio formulato su di essa); e dall'altro – sempre riprendendo le posizioni dell'AGCOM – i principi di proporzionalità e non discriminazione, ancora una volta però richiamati in termini generici e a nostro avviso tutt'altro che convincenti, nulla aggiungendo alla loro apodittica evocazione il collegamento (peraltro in un caso tautologico e nell'altro piuttosto forzato) a un paio di *Considerando* della direttiva 2018/1808, il n. 10 e il n. 30, già in sé poco stringenti per il proprio contenuto ed in ogni caso privi anch'essi, in quanto tali, di carattere vincolante (e di peso limitatissimo anche a fini latamente ricostruttivi).

Sotto il secondo profilo, la correttezza della drastica conclusione di cui sopra sembrerebbe inficiata dalla mancata contestualizzazione dei fragili elementi appena ricordati nel quadro (a) dei complessi principi e criteri che governano – nei vari ambiti e contesti – i rapporti tra fonti europee e tra fonti europee e fonti interne e (b) delle altre pertinenti norme di diritto anche primario dell'Unione, a iniziare dall'art. 38 (in tema di tutela dei consumatori) e dallo stesso art. 16 della Carta dei diritti fondamentali, il quale, come ben noto, in linea generale (fatte cioè implicitamente salve, deve ritenersi, specifiche e prevalenti esigenze di piena uniformità di disciplina su tutto il territorio europeo) riconosce la libertà d'impresa «conformemente [...] alle legislazioni e prassi nazionali» (...specie, potrebbe aggiungersi, ove queste ultime siano ispirate da finalità di tutela di diritti e principi di rilevanza costituzionale, tanto a livello interno quanto addirittura, come si accennava, a livello europeo).

«promozione, comunicazione e diffusione di messaggi funzionali alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, anche a fini sociali e comunque coerenti con l'esigenza di tutela e protezione dei giocatori, in particolare dei soggetti più vulnerabili, e per prevenire e contrastare il gioco patologico, che riportano l'indicazione del logo o del marchio del concessionario che promuove il messaggio».

Appare dunque assai strano, e già solo per l'anzidetta ragione di dubbia costituzionalità<sup>26</sup>, questo curioso riferimento all'utilizzo della pubblicità, tanto più considerando che, come si anticipava, dalla sua presenza sembrerebbe doversi desumere un'implicita abrogazione – verosimilmente parziale ma dai contorni assolutamente indefiniti<sup>27</sup> – del fondamentale divieto generale (o almeno, come si diceva, quasi generale) finalmente introdotto in materia anche a livello nazionale col succitato decreto del 2018 (dopo che una variegata serie di divieti territorialmente circoscritti, e tuttavia molto significativi e non certo privi di utilità, era stata adottata a livello locale e regionale negli anni precedenti<sup>28</sup>), con un inspiegabile e indifendibile ritorno a un passato certamente da non rimpiangere.

#### **4. Il ruolo e la futura sorte delle misure adottate a livello regionale e comunale.**

Un complessivo discorso sul fenomeno del gioco d'azzardo – *rectius*, ancora una volta: sul fenomeno dello sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco d'azzardo da parte di soggetti privati operanti nel quadro della disciplina pubblica (e con compartecipazione pubblica agli introiti) – e soprattutto sulla sua regolazione (*rectius*, per il motivo che emergerà subito: sulle sue regolazioni) nonché, in ultima analisi e per quanto più interessa, sulle

---

<sup>26</sup> ...a meno forse di riuscire ad addivenire a una sorta di “neutralizzazione” della disposizione attraverso interpretazioni estremamente restrittive e tali da evitare – ove la cosa fosse tecnicamente possibile – ogni ridimensionamento (ovvero ogni abrogazione, anche solo parziale) del precedente divieto (v. subito oltre): risultato ipoteticamente raggiungibile andando sostanzialmente a svuotare la nuova previsione di ogni reale portata innovativa e intendendola invece come riferibile alle sole marginali ipotesi già fatte a suo tempo (discutibilmente) salve, in via di eccezione, dal divieto di cui sopra (per chiarimenti sul punto si rinvia alla nota precedente e, più ampiamente, allo scritto citato nella nota 1).

<sup>27</sup> Con riguardo (anche) a questo importante aspetto si consideri tra l'altro la singolare previsione contenuta nell'art. 24 – secondo cui solo con un «successivo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 9 agosto 2023, n. 111» saranno «individuate le norme statali di rango primario e secondario, nonché le disposizioni statali di natura amministrativa generale, che sono o restano abrogate in ragione della loro incompatibilità con quelle del presente decreto», nonché «introdotte le norme di occorrente coordinamento formale e sostanziale con quelle del presente decreto». Come giustamente osservato nella già citata Posizione della Conferenza Unificata (osservazione n. 14), in effetti, «[q]uesto aspetto di opacità [...] assieme alla frammentazione della disciplina vigente in via di sostituzione – non richiamata peraltro neppure nelle relazioni accompagnatorie – risulta di ostacolo alla possibilità di comprendere e valutare appieno [...] le implicazioni del provvedimento e il suo impatto di revisione della disciplina vigente, che sia in termini di mantenimento, superamento o adeguamento», e ciò proprio in quanto, «[i]n sostanza, la reale ed effettiva portata del provvedimento sarà conoscibile solo ex post grazie al successivo provvedimento cui si affida l'individuazione delle norme da ritenersi abrogate per incompatibilità»...

<sup>28</sup> Cfr. in proposito, volendo, la relativamente dettagliata ricostruzione effettuata anche sotto questo profilo nello scritto citato nella nota 1.



prospettive di contrasto di tale fenomeno sarebbe fortemente incompleto ove non si tenesse conto del ruolo importantissimo (seppur inevitabilmente limitato a monte dagli ingombranti punti fermi posti e derivanti dalla disciplina nazionale e dalle sue contraddizioni) svolto, a questi riguardi e a questi fini, dalle Regioni e, in misura e maniera straordinariamente ampia e variegata, dai Comuni.

Tale consapevolezza impone di tornare a richiamare l'attenzione su una serie di circostanze e considerazioni di intrinseco rilievo, anche e soprattutto per trarne poi alcune necessarie conseguenze quanto alla valutazione e dunque al modo di porsi responsabilmente rispetto a un'incombente proposta di recente formulata in sede politica: proposta sulla quale ci si soffermerà un po' più avanti e che, ove in futuro fosse accolta, avrebbe con certezza conseguenze quanto mai nefaste (appunto per i motivi che dovrebbero risultare chiari dopo aver posto l'attenzione su quanto si andrà ora a dire).

#### **4.1. Il ruolo delle misure adottate a livello regionale e comunale (in particolare, delle misure di contrasto “totale” al gioco d'azzardo).**

Come si è accennato inizialmente in nota, si è avuto modo qualche anno fa di studiare relativamente in dettaglio, sviluppando alcune riflessioni a partire da tale studio, le misure comunali e regionali di contrasto al gioco d'azzardo, e in particolare le misure di contrasto “totale” al gioco, ovvero quelle misure – diverse dalle più note e diffuse limitazioni temporali<sup>29</sup> e logistiche<sup>30</sup> – accomunate dalla finalità diretta o indiretta, ma sostanzialmente sempre manifesta, di contrastare, ostacolare o comunque disincentivare... *in toto*, piuttosto che semplicemente “regolamentare”, giochi d'azzardo e scommesse (nelle loro forme tipiche e dilaganti soprattutto negli ultimi due decenni)<sup>31</sup>.

Una finalità, questa di contrastare *in toto* le suddette attività, che esprime e (nei limiti del possibile) traduce in azione una valutazione “politica” di fondo sull'opportunità di legittimare i fenomeni in questione radicalmente opposta rispetto alla valutazione che – a seconda dei periodi di riferimento in termini più o meno netti, ma comunque, si può dire, in modo continuativo e, come si è da più parti notato, intimamente contraddittorio<sup>32</sup> – è stata

---

<sup>29</sup> Consistenti in una speciale disciplina delle fasce orarie in cui possono fornirsi i servizi e svolgersi le attività connesse a giochi d'azzardo e scommesse.

<sup>30</sup> In specie attraverso la fissazione di “distanze minime”, rispetto a una serie di luoghi variamente individuati, che dovranno essere rispettate ai fini dell'apertura e/o anche, a condizioni parimenti variegata, del mantenimento in attività dei locali in cui i relativi servizi sono offerti al pubblico.

<sup>31</sup> SCIARABBA V., *Op. cit.*

<sup>32</sup> Di «evidente schizofrenia» con riguardo alla «progressiva implementazione dell'offerta ludica da parte dello Stato» ragiona ROSSI S., *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, nonché in *Forum di Quaderni costituzionali* (<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress>), 11 gennaio 2015. L'A. evidenzia come tale ampliamento

esplicitamente o implicitamente effettuata dal legislatore nazionale a partire dagli anni novanta.

Soprattutto per questa ragione di fondo, lo studio effettuato ha portato o riportato allo scoperto una serie di temi e problemi “classici”, quali quello dell’individuazione del livello territoriale a cui è corretto (*de iure condito*) e sarebbe più utile (*de iure condendo*) prendere determinate decisioni e, anche in relazione a ciò, quelli dei presupposti, dei possibili oggetti, della portata, dei limiti, delle modalità di adozione (anche sotto il profilo, spesso trascurato, delle esigenze di coordinamento “orizzontale” e/o “verticale” con enti politici di pari livello o di livello superiore, ed eventualmente con enti e strutture di natura non politica) delle decisioni prese a livello territoriale, nonché, più in generale, dei rapporti tra misure comunali, misure regionali e decisioni prese a livello nazionale<sup>33</sup>.

Si tratta naturalmente, come si diceva, di temi classici del diritto costituzionale e degli studi sulla democrazia e/o sul federalismo<sup>34</sup>, che tuttavia ben si sono prestati e si prestano a essere riaffrontati, con nuovi spunti e consapevolezze, nel prisma di questa materia, o quantomeno a essere tenuti presenti, se non altro sullo sfondo, allo scopo di approcciare le specifiche questioni legate alla tematica del gioco e della sua regolamentazione (in particolare in funzione di contrasto) inserendole in una simile, più ampia prospettiva di indagine e riflessione.

#### 4.2. La contrapposizione strutturale di indirizzi politici tra enti territoriali e Stato...

Il punto da cui sembra oggi utile riprendere le mosse è proprio quello posto in qualche modo al centro della precedente ricerca, vale a dire l’emersione, su questo complesso terreno

---

dell’offerta abbia «determinato una significativa metamorfosi dei tempi e dei luoghi del gioco, con un’estrema semplificazione delle modalità di accesso e di consumo, aumentando in modo corrispondente i rischi di caduta dei fruitori più problematici in condizioni di dipendenza patologica»; e aumentando altresì, può aggiungersi, la dimensione complessiva del fenomeno, ormai da anni giunta a livelli impressionanti (e in continua crescita) tanto in termini di risorse finanziarie “fagocitate” – ovvero, a conti fatti, trasferite da tasche sempre più vuote a tasche sempre più piene, in assenza di un qualsiasi contributo produttivo o altro apporto socialmente o umanamente apprezzabile da parte dei beneficiari del meccanismo – quanto in termini di persone coinvolte.

I motivi (peraltro intuitivi) di una simile, drastica valutazione ben si colgono anche dalle condivisibili critiche di LONGO E., *La “ludopatia” e il contrasto al gioco d’azzardo nell’ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane*, cit., 2, ove si osserva come «[l]’atteggiamento dello Stato italiano sul punto scont[i] un’ambiguità di fondo che non va certamente a favore delle fasce più deboli, sia per l’età sia per le condizioni economiche. L’amministrazione statale, infatti, liberalizza e promuove tali pratiche e allo stesso tempo le disapprova, mettendo in atto forme leggere di dissuasione che purtroppo raramente raggiungono concreti risultati» (corsivi aggiunti, come sempre ove non diversamente segnalato).

<sup>33</sup> Su queste tematiche (declinate con riferimento all’ambito di nostro interesse), oltre allo scritto cui si fa riferimento e ai contributi ivi citati v. anche l’efficace ricostruzione di ALBANESI E., *La disciplina dei giochi ed il contrasto alla ludopatia*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., 375 ss.

<sup>34</sup> In proposito possono qui richiamarsi, a titolo puramente esemplificativo, le illuminanti e sempre stimolanti riflessioni kelseniane sul “tormento dell’eteronomia” e non solo (cfr. KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, 1920-1929, ID., *Sociologia della democrazia*, 1926 e ID., *Difesa della democrazia*, 1932; in trad. it. in ID. *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998 e in ID., *La Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004).

(ossia quello degli interventi comunali e regionali di contrasto al gioco d'azzardo, attraverso divieti vari e in genere mediante discipline restrittive, ma anche in altre forme più sofisticate e molto interessanti), di quella che si è giunti a definire – per le ragioni all'epoca illustrate più ampiamente, qui in piccola parte richiamate e comunque in buona misura intuibili – come una “strutturale” *contrapposizione di indirizzi politici* tra enti locali e Stato.

La possibilità di indirizzi politici diversi e talora opposti tra vari enti – e conseguentemente la possibilità di una dialettica o di una vera e propria contrapposizione tra i medesimi – non solo è cosa nota, scontata e fisiologica<sup>35</sup>, ma rappresenta addirittura la ragione di fondo per cui le Costituzioni contemporanee tendono a prevedere e garantire l'esistenza di diversi livelli di governo e disciplinare le relative competenze e i relativi rapporti in modi tali da (o quantomeno nell'intento di) massimizzare i vantaggi e minimizzare gli svantaggi di un simile pluralismo politico e istituzionale, considerato di per sé e in generale al contempo inevitabile e opportuno (salve poi, naturalmente, le divergenze di valutazione sulle infinite varianti che esso ha assunto e può assumere).

Nel caso di specie, la lettura delle misure locali e delle sottese dinamiche in termini di *contrapposizione di indirizzi politici* rispetto al livello di governo nazionale – lettura che a prima vista potrebbe apparire “esagerata” – sembra giustificata anche e in particolare (per quanto più interessa da un punto di vista “costituzionale”) dall'essere spesso tali misure in più o meno stretta relazione con diritti, libertà e principi di rango appunto costituzionale o comunque qualificabili come “fondamentali”<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> In effetti, come osservato da Roberto Bin, già nel disegno costituzionale del 1948 «[l']autonomia legislativa regionale spezza la catena gerarchica e diviene il presupposto dell'autonomia politica dei territori, perché *consente ai loro governi di perseguire un indirizzo politico diverso da quello imposto per legge dal Parlamento nazionale*»: BIN R., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, 163 ss., spec. 169.

Dalle successive riflessioni dell'Autore può ben cogliersi la circostanza – solo apparentemente paradossale e ai nostri fini della massima importanza – che, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, non alla sola esistenza di una sfera di autonomia *legislativa* (e anzi *sempre meno* a tale pur fondamentale aspetto dell'autonomia) degli enti territoriali si può e si deve ricondurre, avendo attenzione alle dinamiche reali, la possibilità di cui qui si ragiona (quella cioè “di perseguire un indirizzo politico diverso da quello [...] nazionale”: e il taglio, ora, del riferimento alla legge del Parlamento nazionale vuol proprio sottolineare come il discorso che si sta facendo valga, in modo simile, a tutti i livelli): con specifico riferimento alla Regioni (ma, come si è appena detto, la considerazione sembra generalizzabile, potendo ben estendersi anche al livello *comunale*, oltre che, come si vedrà subito, allo stesso livello statale), l'A. giunge ad affermare che «[c]ontinuare ancora oggi a porre l'attività legislativa al centro dell'autonomia regionale e della stessa “vitalità” di un'istituzione rappresentativa (parlamento nazionale incluso) [...] sembra un errore prospettico che distorce l'immagine della realtà».

Da ciò, nel bene e nel male, può evidentemente trarsi un ulteriore elemento a sostegno della possibilità (di cui del resto l'esperienza ha offerto e offre numerose conferme, se mai ve ne fosse il bisogno) che un'analogha contrapposizione di indirizzi politici si abbia non tra *Regioni* e Stato, ma tra *Comuni* e Stato (e/o, naturalmente, tra Comuni e Regioni).

<sup>36</sup> In quanto previste o almeno dotate di importanti agganci e/o riconoscimenti a livello sovranazionale in fonti normative e giurisprudenziali europee relative appunto alla tutela di diritti e principi di tal natura, qualificazione e ruolo.

E se è vero, naturalmente, che non ogni scelta che ha ricadute sulla tutela di diritti e principi fondamentali può per questo qualificarsi come una scelta “politica”<sup>37</sup>, è vero anche che, nei settori ai quali si sta qui facendo riferimento, *l’obiettivo di tutelare* – garantendone la più piena prevalenza rispetto ad altri interessi (o, tutt’al più, libertà) di natura essenzialmente economica – *taluni diritti e principi fondamentali* (tra cui *in primis*, ovviamente, la salute, in varie sue dimensioni<sup>38</sup>, anche se il discorso potrebbe a ben vedere coinvolgere altri diritti e principi, come si è visto) ha rappresentato, in modo sostanzialmente diretto e quasi esaustivo, *il presupposto, il terreno e la posta dello scontro* tra enti locali (che appunto si sono fatti in questi casi paladini di tali diritti e principi introducendo divieti e misure variamente volte alla loro protezione e attuazione) e Stato (che ha invece riservato maggior considerazione ad altre istanze, per motivi il più nobile dei quali, in riferimento al gioco d’azzardo, è probabilmente la volontà di garantirsi un più alto gettito fiscale<sup>39</sup>).

---

<sup>37</sup> È oggi sotto gli occhi di tutti (e, in linea di principio, è del tutto logico e fisiologico), in particolare, il fatto che molte delle decisioni incidenti su tali diritti siano adottate in sede giurisdizionale (non solo in riferimento a casi singoli, magari in conseguenza di riserve di giurisdizione e sullo sfondo comunque di riserve di legge, ma pure in riferimento a questioni, e con effetti, di portata generale), non di rado anche compiendo (specie in ambiti che, al contrario, non siano coperti da una legislazione esauriente e dettagliata) delle “scelte” che, tuttavia, non possono considerarsi di natura politica, se non in un senso molto lato e “alto” del termine.

<sup>38</sup> Come è noto – e la circostanza è tecnicamente cruciale – la riconducibilità degli interventi di contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo primariamente a istanze di *tutela della salute* (e dunque a un ambito di competenza concorrente) è stata con nettezza affermata dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato (v., tra le molte altre, la sent. 20 ottobre 2015, n. 4794).

In tal modo la Corte costituzionale e, “a cascata”, il giudice amministrativo hanno, in particolare, legittimato (e spianato ulteriormente la strada a) misure normative – legislative e/o regolamentari – adottate a livello regionale, con importantissime ricadute (quando non anche con prese di posizione più dirette ed esplicite) sui margini di intervento degli stessi Comuni attraverso loro misure (già come tali oggetto di riconoscimento e protezione, ma talora anche, soprattutto in una prima fase, di atteggiamenti di maggior chiusura da parte dei giudici amministrativi), sgombrando il campo da quelle obiezioni che avrebbero voluto precludere interventi degli enti territoriali nell’ambito di nostro interesse in nome della riserva alla competenza esclusiva statale della “materia” dell’*ordine pubblico* e della *sicurezza*, alla quale in sostanza, secondo tale erronea ricostruzione, avrebbero solamente dovuto ricondursi tutte le misure comunque incidenti sulle attività di cui si discute.

Per ulteriori chiarimenti, approfondimenti e indicazioni giurisprudenziali sul punto v. lo scritto citato nella nota 1.

<sup>39</sup> Laddove, peraltro, è stato ben documentato e autorevolmente evidenziato – e si tratta, anche ai nostri fini, di considerazioni di straordinaria importanza – come, considerando tutti «gli effetti nocivi, sul piano familiare, sociale ed economico della ludopatia o gioco d’azzardo patologico» (...ma il discorso sembra valere ancor più estendendolo in generale al “consumo di massa” di gioco d’azzardo, nelle sue attuali forme, a prescindere dall’emergere di vere e proprie “patologie” intese in senso stretto), le «conseguenze finali» risultino «complessivamente a saldo negativo anche sul piano esclusivamente finanziario» rispetto alle «tanto sbandierate esigenze di introiti nel bilancio dello Stato», che «fanno assurgere a apparente dignità la non occasionale ritrosia statale a limitare il gioco d’azzardo, anche in presenza di conclamati seri rischi socio-sanitari, per ragioni di carattere economico dello Stato stesso (o forse dell’iniziativa privata ... dei gestori)»: così, con ammirevole trasparenza, efficacia e nettezza, supportata da rigorose argomentazioni su cui qui necessariamente si sorvola (e relative anche agli aspetti fiscali, ai criteri di riparto dei proventi del gioco tra Stato e concessionari, alle ricadute in termini di mancati consumi e impegni produttivi di altro genere...), l’ex Presidente della Corte costituzionale Riccardo Chieppa: cfr. CHIEPPA R., *Gioco d’azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, cit., spec. 1125-1126.

Di necessario «contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica» si ragionava invece espressamente in sede legislativa e in termini prescrittivi – includendo tale esigenza tra i principi e i criteri direttivi a cui avrebbero dovuto attenersi i previsti decreti legislativi (mai adottati

Riallargando per un attimo la prospettiva, ma andando a toccare quello che a nostro avviso è un punto assolutamente cruciale di tutto il discorso, occorre constatare ancora una volta<sup>40</sup> come vi sia stata nel nostro Paese una evoluzione (...o involuzione) «culturale, normativa e giurisprudenziale che ha portato da un giudizio di disvalore verso il gioco d'azzardo alla sola volontà di arginarne gli effetti problematici in termini di ordine pubblico»<sup>41</sup>: evoluzione che, come è stato messo in luce, ha «portato all'*assottigliamento della distanza tra esso e le altre attività economiche*»<sup>42</sup>.

Ebbene, sta esattamente qui, ci sembra di poter dire, uno dei nodi problematici (per certi versi, *il* nodo problematico) di fondo, dal punto di vista costituzionale, dell'intera tematica, al quale si ricongiungono in modo più o meno diretto, per un motivo o per l'altro, quasi tutte le altre questioni (non a caso) controverse<sup>43</sup> che più volte si sono dovute e ancora si dovranno affrontare<sup>44</sup>.

E, volendo trovare un filo rosso che lega insieme almeno le più rilevanti tra tali questioni, sembra proprio di poterlo cogliere nella sistematica contrapposizione tra il modo di porsi rispetto al nodo di fondo di cui sopra da parte dello Stato (che lo ha fatto nei termini che si dicevano, cioè avallando e anzi contribuendo a determinare tale “normalizzazione” e progressiva equiparazione alle altre attività economiche del gioco d'azzardo... *rectius*, al solito, dello sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco d'azzardo) e da parte di Comuni e Regioni, attraverso quella nutritissima e variegata serie di misure di contrasto sulle quali si

---

sulla base di quella delega) di «riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici» nell'ambito di un «codice delle disposizioni sui giochi» – nell'art. 14 della [legge 11 marzo 2014, n. 23](#) (*Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*).

In termini simili, e anche in questo caso assolutamente discutibili alla luce del quadro di priorità e vincoli ricavabile dalla Costituzione, l'art. 15 della legge di delegazione 9 agosto 2023, n. 111 (alla base, per il momento, del d.lgs. n. 41/2024) ha affidato al Governo il compito di procedere mediante decreti legislativi al riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici secondo il consolidato modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, quale garanzia, tra l'altro, «del contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi»...

<sup>40</sup> Alla stregua di quanto già da tempo osservato, ad esempio, da SIRIANNI G., *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione nella crisi dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, spec. 805 ss.

<sup>41</sup> Così SCAGLIARINI S., *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress>), 2015, e in *Le Regioni*, 2017, 1084-1092.

<sup>42</sup> *Ibidem*, con riferimento alla citata ricostruzione di G. SIRIANNI.

<sup>43</sup> Controverse sotto il profilo politico e controverse (sia pure spesso in modo artificioso e “strategico”, ancor più che tattico) sotto il profilo giuridico, come testimoniato, se non altro, dall'ampiezza del contenzioso che si è avuto e che tuttora si riscontra – innanzi ai giudici amministrativi e talora innanzi al giudice costituzionale – in ciascuno degli ambiti menzionati nella nota successiva.

<sup>44</sup> Da quelle inerenti al riparto, e in genere alla spettanza, di competenze in capo ai vari enti e ai rispettivi spazi, fondamenti e limiti di intervento (aspetti a loro volta ricollegati a più profonde questioni relative all'inquadramento teleologico e, verrebbe da dire, assiologico delle misure adottate nell'esercizio di tali competenze) a quelle relative al possibile utilizzo “pregnante” della leva tributaria e/o di altre agevolazioni, e in genere differenziazioni di trattamento, in funzione di contrasto della diffusione del fenomeno e in genere di perseguimento di obiettivi ritenuti (non certo a torto) maggiormente in linea con i vincoli (e appunto, come si diceva, con i riferimenti assiologici ricavabili dai precetti) costituzionali.

è avuto modo di soffermarsi approfonditamente in passato e che si collocano, chiaramente, in un ordine di idee ben diverso.

In effetti, mentre la legislazione e in genere gli interventi dello Stato, come si osservava, si sono ispirati all'idea di (o, se si preferisce, hanno prodotto l'effetto di) un'assimilazione o almeno un avvicinamento delle attività imprenditoriali – di questo alla fine si tratta, come si diceva – legate al gioco d'azzardo a tutte le altre “normali” attività economiche, con conseguente (più o meno surrettizia, e, si vuol dire, più o meno costituzionalmente tollerabile) estensione alle prime del regime del seconde, il complessivo approccio di Regioni e Comuni è stato, non a caso, pressoché univocamente orientato (nelle parole e tendenzialmente nei fatti, pur in misura variabile a seconda delle convinzioni e soprattutto degli interessi elettorali delle forze politiche di volta in volta prevalenti) in una direzione sostanzialmente opposta, ovvero nel senso della massima valorizzazione (...consentita dal contesto legislativo nazionale, caratterizzato nel senso appena detto) degli elementi di *differenza*, sul piano ontologico, tra le attività legate al gioco d'azzardo e le altre attività economiche (le “vere” attività economiche, si potrebbe dire riecheggiando alcune importantissime precisazioni fatta dalla Corte costituzione nella già richiamata [sentenza n. 237 del 1975](#)<sup>45</sup>), traendone, sul piano del trattamento giuridico, le coerenti conseguenze

---

<sup>45</sup> Nella quale, tra l'altro, la Corte, dopo aver ricordato come essa avesse «già, in più pronunce, riconosciuto 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», concludeva la frase constatando come con tali elementi inevitabilmente «male si concilia, per gli aspetti che gli sono propri, il giuoco d'azzardo»...

Constatazione assai netta, gravida di implicazioni sempre attuali e ancor più significativa ove si consideri che essa (e, alla base, il tentativo di copertura del gioco d'azzardo ricorrendo all'ombrello dell'art. 41 della Costituzione) non riguardava l'ipotesi, per molti versi più grave e problematica, di sfruttamento economico in forma organizzata/imprenditoriale e su larga scala, da parte di qualche soggetto o ente, dell'attività di gioco di altri soggetti (ovvero ciò di cui, in sostanza, ci occupiamo oggi), ma semplicemente la (asseritamente) “innocua”, e comunque sotto molti profili certamente assai meno problematica, condotta di coloro che anche solo in modo occasionale, ed anche in luoghi privati (a «circoli privati di qualunque specie», oltre che a luoghi pubblici e aperti al pubblico, si fa infatti riferimento negli articoli 718 e ss. del Codice penale), partecipino in prima persona – disponendo solamente e liberamente del proprio patrimonio – a giochi d'azzardo.

A proposito e in un certo senso a conferma della sensatezza di tale osservazione può richiamarsi una risalente e quanto mai significativa – anche rispetto al tema generale ed alcuni altri più specifici argomenti trattati nel presente scritto – affermazione di Giuseppe Zanardelli, il quale nel 1887 arrivava a considerare quanto segue: «gli stessi giuochi d'azzardo, ove non sieno accompagnati dalla pubblicità e dall'adescamento più facile che ne deriva, ma abbiano luogo in case private, non devono cadere sotto l'azione penale, per quanto siano censurabili nell'ordine morale e possano riuscire di grave danno alle famiglie»... L'affermazione, riportata da FORTUNATI M., *Il gioco d'azzardo nella codificazione penale italiana dell'Ottocento*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., 325, è leggibile nel *Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei culti (Zanardelli). Seduta del 22 novembre 1887*, voll. 1 – 3, Roma, 1887, 467; ivi si riporta anche il passaggio nel quale Zanardelli spiegava di aver reputato «necessaria un'aggiunta consistente nel richiedere altresì che il giuoco avvenga “a fine di lucro”» al precipuo scopo di «escludere che si incrimini il giuoco rivolto a scopo di mero sollazzo», così da evitare in particolare, come ebbe a dire nella stessa occasione Luigi Lucchini, il rischio di comprendere nel divieto «anche i giuochi d'azzardo che si tengono nelle famiglie (come sarebbe la tombola), perché vi si giuoca il soldo e si desidera di guadagnare»,

attraverso l'adozione di quel composito "arsenale" di misure di contrasto al gioco su cui ci si è in passato soffermati; e che traggono buona parte dei loro motivi di interesse, sul piano teorico e nella prospettiva del diritto costituzionale, anche e segnatamente da tale loro strutturale riconducibilità a una logica di fondo e a un indirizzo politico, per tornare alla nozione prima evocata, che si pone – nella sostanza – in frontale contrapposizione rispetto a quello seguito dal legislatore, e in genere dalle istituzioni, dello Stato.

#### **4.3. ...e la sottostante contrapposizione di interessi materiali.**

La domanda (con una certa evidenza retorica) che occorre a questo punto porsi, anche per poi andare ad affrontare alla luce della risposta ad essa un problema concreto di assoluta attualità e di massima rilevanza, è se alla base di tale contrapposizione di visioni, filosofie, indirizzi politici e, concretamente, linee d'azione vi sia solo una diversa sensibilità, un diverso grado di adesione ideale o comunque di allineamento pratico al quadro assiologico costituzionale (magari anche in conseguenza dalla maggior "vicinanza fisica", quantomeno dei politici locali, al dispiegarsi concreto del fenomeno e delle sue nefaste conseguenze, tale da portare a una maggior consapevolezza di queste ultime e dunque appunto a una propensione a schierarsi dal lato della massima valorizzazione e tutela dei diritti, dei principi e in genere dei valori costituzionali) oppure vi sia anche una più tangibile e più stringente, più influente, forse proprio determinante *contrapposizione di interessi materiali*.

E la risposta, naturalmente, è positiva: c'è stato e c'è esattamente questo.

Alla base di quell'importantissima diversificazione e contrapposizione strutturale di indirizzi politici, e in specie alla base di quella complessiva operazione che potremmo definire di "resistenza" (se si vuole "resistenza costituzionale") di Regioni e Comuni rispetto al dilagare del gioco d'azzardo e del suo sfruttamento imprenditoriale su larga scala in conseguenza delle scelte compiute a livello nazionale, c'è stata e al momento (ma non si per quanto ancora, come si dirà poco oltre) c'è una determinante contrapposizione di interessi materiali, per cause che dovrebbero intuirsi facilmente ma che vale la pena esplicitare.

Le ragioni di una simile "contrapposizione strutturale" di *visioni* e conseguentemente *di indirizzi d'azione* tra Stato ed enti territoriali – e, correlativamente, i motivi per cui in questo ambito si ritiene molto importante, e per certi versi inevitabile, indirizzare la propria attenzione (nonché, verrebbe da dire, le proprie aspettative ed eventualmente il proprio impegno) soprattutto sull'attività di questi ultimi, risultando conseguentemente

---

trascurando la decisiva circostanza che «il denaro di questo giuoco è soltanto il simbolo della vincita o della perdita ed è per interessare il giuoco senza idea di vero lucro».



indispensabile, in una prospettiva costituzionale, la più rigida difesa dei relativi spazi di azione – risiedono largamente, come può intuirsi e come si è peraltro anticipato, in una radicata e altrettanto “strutturale” contrapposizione *di interessi*, già più volte oggetto di riflessioni in varie sedi e, invero, assai agevole da cogliersi (risultando la notazione perfino “banale”, non per questo però perdendo importanza) sol che si faccia mente locale sul modo in cui, per così dire, sono ripartiti vantaggi e svantaggi del diffondersi del fenomeno del gioco d’azzardo, nelle sue attuali forme.

I primi (i vantaggi), sgombrato il campo da argomenti grossolani (seppur suggestivi e non privi di un qualche riconoscimento perfino sul piano normativo) quali i presunti benefici del gioco d’azzardo in termini occupazionali<sup>46</sup>, sembrano doversi in sostanza limitare, salvi gli autorevoli e motivati dubbi su questa stessa circostanza<sup>47</sup>, ai maggiori introiti (almeno in prima battuta) *nelle casse dello Stato*<sup>48</sup>.

I secondi (gli svantaggi), al contrario, sono molteplici<sup>49</sup> e – ecco il punto – da un punto di vista “finanziario” (oltre che da altri punti di vista) gravano pressoché interamente (...almeno in prima battuta) *sulle casse degli enti territoriali*, ai quali principalmente è attribuito il compito di «fronteggiare, con i propri servizi sanitari e assistenziali, le conseguenze del fenomeno»<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. ad es. in questo senso l’art. 7 della [legge regionale 2 marzo 2020, n. 2 \(Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d’azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari\)](#) della Campania.

Sul perché argomenti di tal sorta debbano in ultima analisi ritenersi privi, almeno in linea generale, di ogni pregio si vedano le considerazioni svolte (in maniera volutamente provocatoria, ma si ritiene coerente e stringente) nella nota 226 a pag. 85 dello scritto citato nella nota 1.

<sup>47</sup> Cfr. CHIEPPA R., *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l’esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, cit. (spec. 511, nota 9; ma *passim*), e ID., *Gioco d’azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, cit.

<sup>48</sup> Lo Stato, in altri termini, viene a trovarsi – come ben è stato illustrato – «in una situazione di evidente “conflitto di interesse”» ogni volta in cui si accinga ad adottare discipline e misure tali da ridimensionare o anche solo limitare l’espansione del fenomeno: cfr. ANGELINI F., *Quando non bastano le “regole del gioco” la Corte fa “ordine”*. [Note a margine della sentenza n. 300 del 2011](#), in [Rivista AIC](#) (<https://www.rivistaaic.it/it>), 2012, n.1.

<sup>49</sup> Per un’elencazione – pur spesso piuttosto ripetitiva e “standardizzata” – delle numerose conseguenze negative del diffondersi del gioco d’azzardo (“patologico” e non) si può fare riferimento, tra l’altro, ai molti provvedimenti normativi e giurisdizionali richiamati nello studio sulle misure comunali e regionali di contrasto più volte richiamato.

<sup>50</sup> SCAGLIARINI S., [Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines](#), cit.

In collegamento a ciò, e in modo speculare rispetto a quanto osservato poc’anzi con riguardo allo Stato, può notarsi che determinate misure di contrasto al gioco d’azzardo adottate a livello comunale e soprattutto regionale, oltre a non avere “controindicazioni” finanziarie (né in termini di costi né in termini di minori entrate), e oltre ad avere, anche sotto questo profilo, una serie di effetti favorevoli *indiretti*, producono anche *direttamente* dei vantaggi in termini di “cassa”: ciò avviene soprattutto (ma non solo) in quei casi, piuttosto numerosi, in cui le Regioni hanno deciso di utilizzare la leva fiscale per disincentivare, in particolare attraverso una maggiorazione dell’aliquota dell’IRAP, le attività (o determinate attività, in questo forse risultando tali discipline perfezionabili) di gioco d’azzardo, ottenendo così un *aumento immediato* del gettito fiscale (che si aggiunge, lo si vuol ribadire, alle positive ricadute indirette, anche sotto lo specifico profilo dei bilanci pubblici, di qualsiasi misura in grado di ridimensionare il fenomeno in questione e quindi, per ciò stesso, di ridurne alcuni costosi “effetti collaterali” e, prima di tutto, di dirottare le enormi risorse finanziarie ed energie lavorative di



Questa è, in sostanza, la ragione di quella contrapposizione di interessi materiali alla quale può in buona parte imputarsi la menzionata contrapposizione di visioni e indirizzi politici, e senza la quale certamente le cose non sarebbero andate come sono andate finora.

Una contrapposizione di interessi – ecco il punto centrale, o meglio il punto di ricaduta del ragionamento – venendo meno la quale (ipoteticamente, in futuro, ma l'ipotesi purtroppo non è solo astratta bensì all'ordine del giorno, come si andrà subito a dire) verrebbe meno, di fatto, la convenienza o addirittura la possibilità... la "possibilità politica"... di adottare o anche solo mantenere misure di contrasto al fenomeno efficaci come quelle che sono state adottate negli anni scorsi in modo così diffuso, talora creativo e certamente con impatto non trascurabile.

#### **4.4. La "mela avvelenata": l'inquietante proposta di compartecipazione delle Regioni al gettito fiscale derivante dal gioco e le sue prevedibilissime, disastrose conseguenze.**

Orbene, il fatto è che pochi mesi fa la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella sua *Posizione sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111* (adottata il 25 gennaio 2024 come parte integrante dell'intesa sancita ai fini dell'adozione dell'attuale decreto ai sensi dell'art. 1, c. 2 della succitata legge delega) ha, tra le altre cose, anticipato (ma di fatto già avanzandola: v. poco oltre) una propria proposta – destinata parrebbe a essere ribadita e formalizzata in occasione della verifica del futuro schema di decreto legislativo relativo "ai giochi pubblici ammessi in Italia raccolti attraverso la rete fisica" – che va esattamente nella direzione paventata, prospettando e richiedendo una «compartecipazione regionale sia al canone di concessione di punti delle reti fisiche del gioco che sul provento del gioco al netto delle vincite erogate e degli aggi».

Si noti che tale idea, oltre a essere "anticipata" in vista della messa a punto del futuro decreto legislativo sui giochi raccolti attraverso la rete fisica, è stata anche tradotta nell'immediato, in modo concreto e relativamente preciso, in una specifica "proposta normativa" (fortunatamente non accolta, almeno in questa occasione) già allegata alla

---

consumatori e operatori di tale settore su altri settori o ambiti più "produttivi" – nel senso più ampio e positivo della parola – o quantomeno "meno dannosi" dal punto di vista economico, sociale, culturale... e alla fine, appunto, perfino istituzionale).

E si potrebbe ulteriormente e nuovamente evidenziare, in quest'ottica, l'esistenza di un ampio "spazio d'azione" non ancora pienamente utilizzato dalle Regioni e, ancor più, dai Comuni (per ragioni su cui non è il caso di tornare in questa sede ma che possono ricavarsi, ancora una volta, dallo scritto inizialmente citato).

Posizione sullo schema di decreto in discussione, con la formulazione del testo di un possibile articolo, nei seguenti termini:

«Art. ... / 1. Al fine di rafforzare l'attività di prevenzione e cura del gioco d'azzardo patologico, in relazione anche alle competenze regionali in materia di sanità e assistenza sociale di cui all'art. 117 terzo e quarto comma Cost., e attribuita alle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'anno 2027, una compartecipazione del 5 per cento al gettito dell'imposta sugli apparecchi e congegni di gioco di cui all'articolo 39, comma 13, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, riferibile al territorio regionale. / 2. Le modalità di attribuzione alle regioni a statuto ordinario del gettito della compartecipazione di cui al comma 1 sono stabilite con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, da adottarsi entro il termine del 30 giugno 2026».

Si tratta, come può notarsi, di una proposta estremamente innovativa; e che, come può facilmente immaginarsi, avrebbe ricadute dirompenti sulle dinamiche che hanno complessivamente caratterizzato fino ad oggi la disciplina e in generale l'approccio al fenomeno del gioco da parte dei vari soggetti pubblici coinvolti, segnatamente a livello substatale.

Ciò in quanto una innovazione di questo tipo andrebbe, per dirla nel modo più coinciso<sup>51</sup>, a porre anche le Regioni in quella stessa situazione di sostanziale "conflitto di interesse" che in modo quanto mai deleterio ha caratterizzato finora la posizione, e conseguentemente inquinato l'azione, dello Stato.

Ebbene, la prima cosa che sembra doversi osservare è che non appare concepibile che una proposta del genere, anche in considerazione della sua importanza a livello "di sistema", del suo inevitabile impatto sia sulle finanze pubbliche (se non altro per via della riduzione di introiti a livello nazionale corrispettiva alla compartecipazione delle Regioni al gettito) sia su molti altri aspetti (in primis quello, cruciale, poc'anzi evidenziato), possa essere accolta in un decreto legislativo in assenza di una corrispondente, esplicita e puntuale previsione nella legge delega.

In secondo luogo, non si può tacere quanto sia stridente – tanto più alla luce di ciò che si andrà a osservare subito oltre a proposito delle ragioni addotte a supporto di tale proposta – il fatto che la Conferenza unificata abbia seccamente (e davvero poco credibilmente) affermato che nello schema di decreto legislativo ad esse sottoposto «non si ravvisano impatti finanziari sui bilanci delle Regioni e delle Province autonome», con ciò mostrando di non

---

<sup>51</sup> Riprendendo, *mutatis mutandis*, la notazione poc'anzi richiamata (e originariamente riferita alla posizione dello Stato) di ANGELINI F., *Op. cit.*

considerare, o di non voler considerare, le pesanti ricadute che una disciplina quale quella contenuta nel decreto, per molti versi favorevole a un'ulteriore diffusione del fenomeno complessivo del gioco (o meglio, ribadiamolo per l'ennesima volta, dello sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco), avrebbe sui bilanci regionali: e ciò sia in conseguenza dei costi che su tali bilanci direttamente graverebbero per coprire attività di competenza degli enti territoriali, quali in primis quelle riconducibili agli apparati del sistema sanitario o del welfare assistenziale, a fronte di patologie, disturbi e problematiche varie riconducibili al fenomeno di cui sopra (anche nella sua variante "a distanza"); sia in conseguenza – diretta o indiretta – dei molti effetti negativi di tale fenomeno sul piano socio-economico e finanziario (per esempio in ragione dell'impoverimento del tessuto economico, con verosimile impatto immediato sullo stesso volume delle imposte regionali sulle attività produttive, discendente dal dirottamento di ingentissime quantità di denaro, oltre che energie umane, verso attività... certamente "produttive" di reddito e profitti per qualcuno, ma non certo produttive di ricchezza reale o benessere per la società e per i singoli).

Ciò detto, può valer la pena richiamare e commentare brevemente alcuni passaggi della breve "relazione" di accompagnamento di tale proposta normativa.

Essa prende le mosse dalla ineccepibile constatazione che «[l]a pratica dei giochi d'azzardo, e le conseguenti condizioni patologiche della ludopatia o "disturbo da gioco d'azzardo" (come definito dal D.L. 8712018), hanno raggiunto un livello tale da indurre il legislatore nazionale e quello regionale ad emanare interventi normativi di natura preventiva, anche a contenuto finanziario, diretti a contrastare l'espansione di tale fenomeno», spingendosi a osservare come «[a]lla base degli interventi finanziari, vi [sia] anche la considerazione dei potenziali risparmi di spesa sanitaria conseguenti ad una riduzione dei soggetti affetti da tale patologia e quindi dei conseguenti minori costi sociali».

Ciò premesso, in apparente connessione con le premesse, ma in realtà compiendo un salto logico che avrebbe probabilmente richiesto di esplicitare alcuni passaggi argomentativi intermedi (onde giustificare, se mai fosse possibile, la direzione impressa al discorso, che a questo punto avrebbe dovuto coerentemente svilupparsi ponendo l'accento sull'esigenza di rafforzare gli interventi diretti a contrastare l'espansione del fenomeno, e non, come invece si è fatto, su suggestioni volte a preparare il terreno alla formulazione di proposte inevitabilmente controproducenti rispetto a tale obiettivo, per le ragioni sopra illustrate), si ripropone la ricorrente affermazione secondo cui «il prelievo sul gioco d'azzardo, come quello su altre attività potenzialmente [sic] dannose quali i consumi di alcol e tabacco, si

possono [sic] considerare “ticket preventivi”, rispetto alle prestazioni sanitarie cui potrebbero essere soggetti coloro che ne fanno uso [sic]».

E a questo punto, dopo aver ricordato l’opportunità di «riconoscere il ruolo primario delle Regioni, nell’ambito delle proprie competenze di materia sanitaria e sociale, nell’intervento di prevenzione e cura delle conseguenze del gioco d’azzardo patologico», si introduce – quasi come ulteriore premessa dell’apparente “sillogismo” – un’altra suggestiva considerazione: «La correlazione esistente tra i soggetti passivi dell’entrata e quelli potenzialmente beneficiari della spesa, infatti, come sostenuto da consolidata dottrina, suggerisce dal punto di vista dell’efficienza l’attribuzione a livello decentrato (regionale) [di] tale tipologia di prelievo, in quanto basato sul cd. principio del “beneficio”». Infine, con ennesima suadente pennellata argomentativa (...pennellata suadente ma in realtà, a ben vedere, ancora una volta grossolana e fuorviante, per alcuni versi rivelatrice e forse in parte anche contraddittoria), si chiosa – proprio a mo’ di ciliegina sulla torta – che «[i]n tal modo le Regioni, oltre che poter rafforzare gli interventi diretti nel campo della ludopatia, potrebbero beneficiare del prelievo su consumi o “non meritevoli” (come appunto quello sui giochi) finanziando maggiormente altri “meritevoli” di propria competenza, come sanità, sociale, formazione, ecc».

Il tutto, si vuol notare, alla stregua di ipotesi che già da un po’ di tempo circolavano – addirittura, e non certo a caso, anche con riferimento al livello comunale! – all’interno dell’ambiente dei gestori dell’attività di gioco (e, potrebbe dirsi un po’ provocatoriamente, del relativo entourage mediatico)<sup>52</sup>.

Il gravissimo pericolo insito in tale proposta – che andrebbe a ricollegare e in un certo senso rendere progressivamente dipendenti una serie di importanti attività regionali, e in generale i bilanci di tali enti (anche per il motivo che si evidenzierà poco oltre), dagli introiti legati al fenomeno del gioco d’azzardo (e dunque dalla perdurante, e in questa prospettiva auspicabilmente crescente, diffusione di tale fenomeno), in modo simile a quanto attualmente avviene a livello statale con le conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti – può cogliersi già da un’indicativa affermazione contenuta nel passaggio successivo della “relazione”, ove candidamente si riconosce che «[l]a presente proposta normativa, attraverso l’istituzione di una compartecipazione regionale all’imposta sugli apparecchi e congegni di gioco, ha lo scopo di *stabilizzare* e rendere *più congrue* le risorse impiegate in materia di contrasto alla ludopatia, o in altri ambiti di natura sanitaria e sociale».

---

<sup>52</sup> Come testimoniato tra l’altro dal fatto che tentativi di coinvolgimento su questo specifico terreno di discussione erano state nei mesi precedenti effettuati (in termini oltretutto tali da lasciar agevolmente intendere verso quali mulini si stava tentando di indirizzare l’acqua) nei confronti di diversi docenti universitari – tra cui lo scrivente – da parte di arrebranti giornalisti di testate “specializzate in gioco pubblico e politica”.

E, sotto quest'ultimo profilo, assume rilievo la circostanza, esplicitata subito oltre nella relazione, per cui tutto ciò avverrebbe «senza tuttavia configurare un formale vincolo di destinazione, vietato dall'articolo 119 della Costituzione», con la conseguenza che l'effettiva destinazione dei fondi provenienti dalla compartecipazione delle regioni ad introiti legati al gioco d'azzardo, destinati a confluire insieme a tutte le altre entrate nel grande “calderone” del bilancio regionale, dipenderebbe in realtà, di volta in volta, solo da scelte discrezionali delle istituzioni politiche dell'ente.

E, d'altra parte, anche laddove, in astratta ipotesi, la destinazione di tali risorse risultasse vincolata a determinati usi commendevoli, resterebbe inevitabilmente aperta la possibilità di destinare ad altri usi le corrispondenti risorse così indirettamente “liberate” (ossia le risorse che, in assenza degli introiti legati al gioco, sarebbero state destinate agli scopi ed utilizzi in questione), magari col risultato finale di (a) mantenere invariati (se non addirittura ridurre!), a conti fatti, i fondi dedicati alle meritorie attività prima evocate o ad altre ugualmente apprezzabili e (b) determinare comunque una dipendenza dei complessivi bilanci regionali<sup>53</sup> dagli introiti “da gioco” così ponendo – ecco ancora una volta il punto – un fortissimo incentivo oggettivo a consentire o addirittura ad agevolare (comunque a non ostacolare con misure che... rischino di risultare efficaci) la diffusione di tutti i fenomeni da cui tali introiti derivano o potrebbero derivare<sup>54</sup>.

Con ciò rischiando davvero di “mettere definitivamente la parola fine” – per riprendere le parole dell'auspicio espresso qualche anno fa da parte di un autorevole rappresentante dell'industria del gioco<sup>55</sup> – su quei regolamenti comunali e regionale che molto hanno fatto

<sup>53</sup> Merita di essere ricordata, a questo riguardo, la circostanza che, stando a quanto riportato a corredo della proposta, «l'importo complessivo della compartecipazione regionale assommerebbe, sulla base dei gettiti medi previsti dallo Stato per gli anni 2024-2026, a 294 milioni di euro» (valore che, si noti incidentalmente, rispecchia la significativa aspettativa, ricavata dalle previsioni recepite nella legge di bilancio dello Stato 2024-2026, di un trend di *crescita* del fenomeno, passandosi dai 291 milioni previsti per il 2024 ai 298 milioni previsti per il 2026).

<sup>54</sup> Ecco perché con riguardo alla proposta in questione è parsa appropriata la metafora – utilizzata nel titolo del presente paragrafo – della “mela avvelenata”; ed egualmente appropriato sarebbe, per le stesse ragioni, il riferimento al “cavallo di Troia”.

<sup>55</sup> Le parole citate sono del vicepresidente dell'ente “Sistema Gioco Italia” (Federazione di filiera dell'industria del gioco e dell'intrattenimento aderente a Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici), il quale, commentando una proposta di legge in materia di gioco presentata all'Assemblea regionale siciliana all'inizio del 2020, precisamente affermava: «Non credo in modelli territoriali. *L'Italia ha bisogno di una legge nazionale omogenea che ridefinisca le regole per la gestione del settore del gioco pubblico e che metta definitivamente la parola fine sui regolamenti comunali e regionali*» (<https://www.gioconews.it/news/politica-generale/del-gioco-sicilia-gli-operatori-finalmente-tutelate-piccole-e-medie-imprese.aspx>).

Ora, sotto lo specifico profilo evocato è certamente vero che le preoccupazioni devono essere rivolte in primo luogo a quelle già vigenti previsioni del d.lgs. 41/2024 che potrebbero essere strumentalmente richiamate a sostegno della ipotetica necessità di una disciplina nazionale omogenea ed *esauriente* (specie sotto il profilo delle possibili limitazioni e dei possibili ostacoli e “intralci” vari alla diffusione del fenomeno), tale appunto da “tarpate le ali” agli enti territoriali e alle relative iniziative, diciamo così, in controtendenza: e in questo senso non si può fare a meno di richiamare l'attenzione, quantomeno, sulla disposizione – la cui portata proprio per questi motivi merita di essere indagata e ricostruita con estrema cautela secondo canoni di interpretazione

o almeno hanno tentato di fare, remando per così dire controcorrente, per limitare i danni prodotti da una disciplina nazionale certamente foriera di conseguenze molto gravi e, si ritiene, non in linea col quadro assiologico e precettivo ricavabile dal testo costituzionale.

## 5. Conclusioni, anzi conclusione.

Tutto ciò induce a ribadire in via conclusiva l'auspicio<sup>56</sup> che, anziché tentare di “mettere definitivamente la parola fine sui regolamenti comunali e regionali”, si *metta finalmente la parola inizio a un radicale ripensamento della disciplina statale* del così (impropriamente) detto “gioco pubblico”<sup>57</sup>, tale da tradursi – ispirandosi e allineandosi proprio alla complessiva “visione politica” generalmente (per non dire immancabilmente) accolta e “concretizzata”, in modo più o meno coerente ed incisivo a seconda dei casi, a livello comunale e regionale – in *un vero e proprio cambio di paradigma*, secondo una prospettiva oltretutto deliberatamente e ripetutamente evocata dalla stessa Corte costituzionale<sup>58</sup>.

Un cambio di paradigma che dovrebbe partire appunto da una drastica inversione di rotta a livello nazionale, e dovrebbe portare – in un arco di tempo ragionevole – a un progressivo (quasi totale) smantellamento, e ad una corrispondente *riconversione produttiva*, dell'intero settore, mediante un'accurata *combinazione di interventi a livello centrale* – sotto forma sia di

---

conforme al quadro costituzionale e sovranazionale – di cui all'art. 3, c. 1, lett. i), ove tra i principi fondamentali/ordinamentali di settore si indica quello della «unitarietà e uniformità della organizzazione e della gestione della rete di offerta di gioco pubblico nell'intero territorio nazionale».

Nondimeno, non si può fare a meno di riconoscere che un risultato analogo a quello paventato ben potrebbe essere raggiunto – in modo quasi altrettanto pieno di quanto avverrebbe intervenendo “a monte” direttamente sul piano della *astratta possibilità giuridica* di adottare misure di contrasto al gioco a livello regionale e comunale – anche solo attraverso un intervento “a valle” che indirettamente (ma quanto mai fortemente) incida, nei modi di cui sopra, sulla *concreta possibilità politica* di esercitare (... di esercitare *in maniera efficace*) tali competenze.

<sup>56</sup> Auspicio che a molti potrà apparire in questa fase storica del tutto sganciato dalla realtà e per così “utopico”, laddove però ciò che è davvero fuori dalla realtà, purtroppo, è il pensare con miope cinismo di poter proseguire – su questo fronte come su altri (si pensi anzitutto alle cruciali problematiche ambientali e climatiche, ma anche a quelle sociali ed economiche) – in una direzione così apertamente autodistruttiva senza pagarne, in misura continuamente e rapidamente crescente, le gravissime conseguenze.

<sup>57</sup> Per ribadire un'ultima volta l'equivocità di tale espressione possono richiamarsi le parole di CHIEPPA R., *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, cit., 1121, ove si ricorda come con essa si faccia in realtà riferimento alle «attività imprenditoriali nel settore dei giochi di azzardo (che, da notare, diventano lecite solo per concessione o autorizzazione lucrativa dello Stato, in un regime di monopolio)».

<sup>58</sup> In proposito si rinvia quantomeno alle fondamentali affermazioni contenute nelle succitate sentenze [n. 237 del 1975](#) e, soprattutto, [n. 152 del 1985](#) e [n. 291 del 2001](#) (affermazioni alle quali, come in parte si è visto, si potrebbero ora accostare alcune altre considerazioni, pure a loro modo molto significative, contenute nella recente [sentenza n. 54 del 2024](#)).

vincoli<sup>59</sup>, sia anche di incentivi e disincentivi<sup>60</sup> – e di *interventi regionali e locali*, in ogni caso imprescindibili e strategicamente cruciali almeno fino a quando il fenomeno non sarà “debellato” – ovvero drasticamente riconfigurato e ridimensionato – a monte, cioè sull’intero territorio nazionale<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Tendenzialmente “a senso unico”, cioè derogabili, ai livelli territoriali inferiori, solo nel senso di un maggior rigore e quindi di una maggior tutela dei diritti e principi fondamentali messi a repentaglio o propriamente lesi dalla diffusione del gioco d’azzardo nelle attuali forme e dimensioni, secondo la logica virtuosa del “sistema a tutele crescenti”.

<sup>60</sup> Facendo ampiamente tesoro, anche sotto questo specifico profilo, proprio di quanto già sperimentato, attraverso una vasta tipologia di misure più o meno risolutive ed efficaci, a livello territoriale (salvi poi eventuali spunti ulteriori che potrebbero derivare da studi comparatistici).

<sup>61</sup> È solo a questo punto che, a nostro avviso, si potrebbe sensatamente pensare di “mettere la parola fine” alle varie misure locali di contrasto al gioco, misure altrimenti indispensabili in quella logica alla quale si era fatto riferimento parlando, pur in modo assai generico e forse un po’ improprio, di “resistenza costituzionale”...

Laddove poi, volendo, in una prospettiva un po’ diversa e più “prudente” (ossia prescindendo, ammesso e non concesso che sia possibile farlo, da un così marcato ancoraggio di tali misure a vincoli ed esigenze di rilievo costituzionale e, correlativamente, da valutazioni sulla costituzionalità della disciplina nazionale), si potrebbe ragionare del ruolo delle misure in questione anche solo in termini di “controbilanciamento”, in funzione riequilibratrice (...dunque in ultima analisi pur sempre correttiva e *necessaria!*), rispetto a un indirizzo legislativo nazionale (comunque) così profondamente inquinato, e fatalmente piegato, da quel pesantissimo “conflitto di interesse” di cui si diceva (oltre che forse da altri elementi di pressione esterna ancor più patologici, che non serve qui evocare), con tutte le intuibili e ormai ben evidenti conseguenze di tale grave distorsione di fondo.

## QUELLO CHE LA RIFORMA TRASCURA: *GAMING* E *CRYPTOCURRENCIES*

Matteo Bursi

*Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Gli incerti confini tra *gaming* e *gambling*: il caso delle *loot boxes*. – 3. Le criptovalute: pochi strumenti finanziari, molte scommesse. – 4. Conclusioni: pionieri sì, ma negli ambiti sbagliati.

### 1. Introduzione.

Il gioco d'azzardo, come noto, ha una natura multiforme capace di evolvere nel tempo e di adattarsi (fin troppo) celermente ai mutamenti della società. L'individuazione di questo fenomeno richiede pertanto una continua attività di monitoraggio capace di cogliere – se non in anticipo, quantomeno in modo tempestivo – le frequenti trasformazioni vissute da questo creativo, e pericoloso, settore; solo in tal maniera, gli Stati possono efficacemente aggiornare le proprie normative al fine di tutelare quei diritti che l'azzardo ha da sempre messo a repentaglio.

Con il decreto legislativo 25 marzo 2024, n.41, il Governo italiano ha provveduto ad un aggiornamento della normativa afferente all'ambito in oggetto, ponendo l'attenzione sull'*online gambling*, modalità di gioco che, grazie anche alla “spinta” della pandemia, è divenuta negli ultimi anni predominante<sup>1</sup>. Non entrando nel merito dell'approccio (assai discutibile) dell'intervento normativo appena citato, concentriamo la nostra analisi su due temi che, dal nostro punto di vista, sono stati trascurati da una disciplina che, ai sensi dell'articolo 1 del decreto *de quo*, dovrebbe rappresentare «il quadro regolatorio di fonte primaria della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia»: le *loot boxes* e le criptovalute.

### 2. Gli incerti confini tra *gaming* e *gambling*: il caso delle *loot boxes*.

Le *loot boxes* sono state definite come elementi dei video-giochi non conoscibili a priori «che possono essere acquisiti attraverso il gioco, in cambio di *items* del gioco stesso, attraverso

---

\*Lo scritto riproduce l'intervento svolto il 28 maggio 2024, in occasione dell'incontro di studi dal titolo il “Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza”.

<sup>1</sup> Il *Libro Blu 2022* dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (202 ss.) evidenzia infatti come, a partire dal 2020, la raccolta del gioco online abbia superato quella del gioco “tradizionale”.



criptovalute oppure, direttamente, con denaro del “mondo reale”<sup>2</sup>. Un esempio di questi strumenti è rappresentato dai “pacchetti” di figurine presenti in alcuni famosi *e-games*: invero, questi “forzieri digitali” contengono oggetti che sovente permettono di “avanzare di livello” o di formare una squadra competitiva, potendo essere ottenuti per mezzo di crediti maturati nel corso del gioco ma anche attraverso pagamenti effettuati in denaro *fiat/crypto*.

Negli ultimi anni, il mondo scientifico ha acceso un faro su questo ambito, tenendo in particolare considerazione il fatto che giochi contenenti elementi stocastici come quelli appena citati siano largamente utilizzati da persone di giovane età, sovente anche minorenni. In tal senso, la parte di dottrina interessata allo studio delle dipendenze ha cercato di verificare se le *loot boxes* possano configurarsi a tutti gli effetti come forme di gioco d’azzardo e se un loro “utilizzo” possa incidere sullo sviluppo di una ludopatìa. I risultati di queste indagini, seppur da consolidare negli anni a venire, tendono in linea di massima ad equiparare questi strumenti a forme tradizionali di *gambling*, indicando due dinamiche meritevoli d’attenzione: da un lato, infatti, una non trascurabile fetta di giocatori patologici investe denaro in *loot boxes*, dall’altro, invece, non poche persone affette da ludopatìa dichiarano come tali strumenti abbiano rappresentato una porta d’accesso (*gateway*) per la propria dipendenza<sup>3</sup>. Da queste ricerche, inevitabilmente, è derivato quindi l’invito ai *policy-makers* a prendere in considerazione questo settore, valutando la possibilità di ricondurre i giochi che utilizzano mezzi di tal natura alla categoria dell’azzardo, con quanto ne conseguirebbe a livello di regolazione.

Le case produttrici di *e-games*, dal canto loro, hanno invece difeso le *loot boxes* formulando una comparazione tra questi strumenti ed altre forme di gioco “tradizionali”. In quest’ottica, è stato infatti argomentato come, per esempio, i pacchetti sopra citati non sarebbero altro che la trasposizione virtuale di quanto da tempo accade nella realtà materiale con la vendita di figurine da gioco/collezione. Questa osservazione, secondo chi scrive, è meritevole di attenzione. Invero, transazioni economiche riconducibili ad esiti stocastici non sono certo una novità nel mondo del gioco (non d’azzardo), riguardando categorie di strumenti che storicamente non sono state ricondotte al *gambling*. Tuttavia, a parziale giustificazione della diversità di approccio che potrebbe contraddistinguere il trattamento delle *loot boxes* rispetto a quello, per esempio, delle figurine da collezione, rimarchiamo una distinzione fra

---

<sup>2</sup> Questa definizione è tratta da WOODHOUSE J., *Loot boxes in videogames*, in *House of Commons library research briefing*, 25 ottobre 2023, 6 (documento consultabile sul sito istituzionale della Camera dei Comuni britannica).

<sup>3</sup> Sul punto, *ex plurimis*, si rimanda a BROOKS G.A. - CLARK L., *The gamblers of the future? Migration from loot boxes to gambling in a longitudinal study of young adults*, in *Computers in human behavior*, n. 141, 2023, 1 ss.; e a SPICER S.G. - FULLWOOD C. - CLOSE J. - NICKLIN L.L. - LLOYD J., *Loot boxes and problem gambling: investigating the “gateway hypothesis”*, in *Addictive Behaviors*, n. 131, 2022, 1 ss.

dimensione virtuale e dimensione materiale. Una rilevante criticità caratterizzante le *loot boxes* è infatti riconducibile alla peculiarità delle transazioni online, le quali possono avvenire in condizioni di anonimato ed isolamento, in qualsiasi fascia oraria ed in qualunque luogo. Ecco dunque che si presenta una differenza con l'acquisto di figurine "tradizionali", transazione che una persona effettua recandosi fisicamente presso negozi aperti solo in determinate fasce orarie: un diverso contesto che, logicamente, rende meno probabile l'effettuazione di acquisti ripetuti in un breve lasso temporale, creando anche una maggior consapevolezza della compravendita che si porta a compimento<sup>4</sup>.

Le *loot boxes*, sia per la loro eterogeneità che per l'appena citata somiglianza con giochi non d'azzardo, risultano ovunque di complesso inquadramento normativo.

Ad oggi, la maggior parte dei Paesi al mondo continua a non ricondurre questi strumenti all'azzardo, vuoi per una scelta ponderata o (più probabilmente) per inerzia. Alcuni Stati, in particolare nel Vecchio Continente, sono invece giunti a formulare quella comparazione con il *gambling* suggerita in dottrina<sup>5</sup>. In tal senso, è ragionevole affermare come il caso del Belgio sia uno dei più rilevanti, avendo Bruxelles assunto una posizione netta sul tema.

Invero, già nel 2018, la *Commission des jeux de hasard*, dopo aver esaminato le caratteristiche di quattro tra i più diffusi giochi online, ha affermato come le *loot boxes* a pagamento prese in considerazione fossero classificabili come gioco d'azzardo, ai sensi della definizione fornita dall'articolo 2.1 della *Loi sur le jeu d'hasard*<sup>6</sup>. Da ciò, l'autorità belga ha fatto pertanto derivare un divieto (ancora oggi in vigore) per la commercializzazione di giochi aventi al loro interno *items* di tal genere, prevedendo al contempo sanzioni, economiche e penali, non certo trascurabili<sup>7</sup>. Ad ora, le ricerche relative all'efficacia della messa al bando stabilita dalla *Commission des jeux de hasard* sono ancora poche; tuttavia, alcune di quelle effettuate sembrano finora indicare come l'*enforcement* di quanto determinato dall'autorità risulti complesso, con diversi *e-games* che continuano a contenere al loro interno *loot boxes*<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> La differenza tra dimensione fisica e virtuale è d'altronde rilevata da innumerevoli ricerche effettuate negli anni passati. In quest'ottica, per esempio, si faccia riferimento a GAINSBURY S.M. - RUSSELL A. - WOOD R. - HING N. - BLASZCZYNSKI A., *How risky is internet gambling? A comparison of subgroups of internet gamblers based on problem gambling status*, in *New media & society*, vol. 17, n. 6, 861 ss.

<sup>5</sup> Un'approfondita analisi comparata è stata effettuata da XIAO L.Y., *Loot box state of play 2023: law, regulation, policy, and enforcement around the world*, in *Stanford-Vienna TILF Working Paper*, n. 110, 2023 (paper consultabile sul sito del *Transatlantic Technology Law Forum* dell'Università di Stanford).

<sup>6</sup> L'autorità ha esposto il suo orientamento nel *Research report on loot boxes*, documento pubblicato nell'aprile del 2018. I giochi presi in esame erano i seguenti: *Overwatch* [i], *Star Wars battlefront II* [ii], *FIFA 18* [iii] e *Counter-strike: global offensive* [iv].

<sup>7</sup> Come riportato in *ivi*, 16, «if the video games are not revised in compliance with the Gaming and Betting Act, the active operators risk a prison sentence of up to five years and fines of up to EUR 800,000 for a first violation. These penalties can double if the violation was perpetrated against a person younger than 18».

<sup>8</sup> A tal riguardo, si veda quanto scritto da XIAO L.Y., *Breaking ban: Belgium's ineffective gambling law regulation of video games loot boxes*, in *Collabra: Psychology*, vol. 9, n. 1, 2023, 1 ss.

Un orientamento non distante da quello di Bruxelles era stato assunto dalla *Gambling Authority* dei Paesi Bassi. Nel 2019, dopo aver condotto un'indagine sul settore, la *Kansspelautoriteit* ha infatti sanzionato la società *Electronic Arts* (EA) in merito alla presenza, in un gioco da loro prodotto (il popolare FIFA), di *loot boxes* che, secondo l'autorità, si configuravano come forma di *gambling*, alla luce di quanto previsto dalla normativa neerlandese<sup>9</sup>. Tale interpretazione è stata tuttavia respinta dal Consiglio di Stato dell'Aia, il quale, a seguito del ricorso di EA, ha stabilito come il gioco *sub iudice* rimanesse un *e-game* di abilità in cui la componente aleatoria aveva un peso marginale<sup>10</sup>. Questo pronunciamento non ha però “chiuso la questione”, con il Governo dei Paesi Bassi che, sollecitato anche da iniziative parlamentari, ha negli ultimi mesi affermato la propria intenzione di creare norme *ad hoc* per i giochi online, non escludendo in tal senso la possibilità di mettere al bando le *loot boxes*<sup>11</sup>.

Anche in Danimarca, pur non delineando un divieto generale di questi *items*, è stata formulata una analogia tra i componenti di gioco *de quibus* ed il *gambling*. Invero, l'autorità competente in materia (*Spillemyndigheden*) ha chiarito come questi strumenti possano già ora essere classificati come forme di azzardo al verificarsi contestuale di tre condizioni: [i] presenza di una posta in gioco; [ii] esito (almeno in parte) determinato dal caso; [iii] esistenza di un premio avente valore economico<sup>12</sup>.

Questi strumenti sono inoltre divenuti oggetto di analisi/dibattito all'interno del Regno Unito. Già nel 2017, pur rilevando come le *loot boxes* non rientrassero all'interno della definizione di gioco d'azzardo fornita dal *Gambling Act*, la *Gambling Commission*, tenendo in particolare considerazione il tema dei minorenni, ha infatti rilevato come «il confine tra videogiochi e *gambling* andasse progressivamente a sfumarsi», invitando implicitamente il legislatore a porre l'attenzione su tale ambito<sup>13</sup>. A questo monito hanno fatto poi seguito le prese di posizione del *Digital, Culture, Media and Sport Committee* della Camera dei Comuni<sup>14</sup> e quella

---

<sup>9</sup> La sanzione ammontava a 5 milioni di euro e riguardava proprio la vendita di pacchetti nella modalità *FIFA Ultimate Team*.

<sup>10</sup> Questa sentenza ha inoltre ribaltato una precedente decisione della Corte distrettuale dell'Aia, la quale aveva invece avallato la decisione assunta dalla *Kansspelautoriteit*.

<sup>11</sup> In tal senso, si faccia riferimento a quanto affermato sul punto da parte della Ministra degli affari economici e della politica climatica, Micky Adriaansens (intervento del 29 giugno 2023, consultabile sul sito istituzionale del Governo dei Paesi Bassi).

<sup>12</sup> Lo *Spillemyndigheden* ha reso pubblico questo orientamento il 29 novembre 2017.

<sup>13</sup> Tale visione è stata espressa nel comunicato *Loot boxes within video games*, pubblicato sul sito istituzionale della *Gambling Commission* il 24 novembre 2017 («*We are concerned with the growth in examples where the line between video gaming and gambling is becoming increasingly blurred*»). Questa riflessione è ben riassunta dall'espressione “*gamblification*”, la quale, secondo il nostro punto di vista, rende chiara la crescente commistione tra *gaming* e gioco d'azzardo.

<sup>14</sup> Cfr. *Immersive and addictive technology report*, 2019 (consultabile sul sito istituzionale della Camera dei Comuni).

della Camera dei *Lords*<sup>15</sup>, entrambe indirizzate a chiedere al Governo di revisionare la normativa in vigore al fine di ricomprendere anche le *loot boxes* all'interno del *Gambling Act*. L'esecutivo di Londra, dopo un'analisi pluriennale<sup>16</sup>, ha tuttavia respinto queste sollecitazioni, impegnandosi comunque ad un monitoraggio continuo del settore in oggetto mirato a cogliere l'eventuale emersione di elementi che potrebbero far modificare i presupposti della decisione assunta<sup>17</sup>.

In Italia, negli anni passati, il tema delle *loot boxes*, pur non godendo di particolare attenzione a livello politico (e mediatico), è stato trattato, in un'ottica di tutela del consumatore, da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). L'AGCM, a partire dal 2019, ha infatti aperto dei procedimenti rispetto all'attività svolta da rilevanti operatori del settore degli *e-games*, inducendo tali soggetti ad assumere degli impegni al fine di non violare la disciplina consumeristica presente nel nostro Paese<sup>18</sup>. A tal riguardo, le aziende del settore interpellate dall'*antitrust*, per non subire una sanzione, hanno garantito standard minimi afferenti, per esempio, all'esposizione della classificazione *Pan European Game Information* (PEGI) o ai massimali di spesa previsti per gli adolescenti<sup>19</sup>. L'AGCM non si è tuttavia espressa sull'equiparazione fra *gambling* e *loot boxes*, pur rilevando come l'aleatorietà, almeno in certi casi, sia «un elemento caratterizzante»<sup>20</sup> questi strumenti. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, dal canto suo, non ha invece “preso in carico” la questione, confidando probabilmente nell'intervento del legislatore. Un legislatore che però, con il decreto legislativo 25 marzo 2024, n.41, non ha neppure considerato il tema, lasciando dunque che i confini fra *gaming* e *gambling* continuino nel nostro Paese a sfumarsi indisturbati.

---

<sup>15</sup> Cfr. *Gambling harm - time for action*, 2020 (documento rinvenibile sul sito istituzionale della *House of Lords*).

<sup>16</sup> Nel giugno 2020, facendo seguito al *report* del *Digital, Culture, Media and Sport Committee*, il Governo di Londra ha annunciato il lancio di una *call for evidence* mirata a studiare la natura, e gli eventuali effetti nocivi, delle *loot boxes*. La risposta alla *call for evidence* è stata quindi pubblicata il 18 luglio 2022.

<sup>17</sup> L'esecutivo britannico, pur scartando l'ipotesi di ricomprendere le *loot boxes* all'interno del *Gambling Act* alla luce di una (presunta) mancanza di dati sufficientemente solidi sulla correlazione fra questi strumenti e gli effetti negativi ad essi sovente attribuiti, ha comunque riconosciuto la necessità di vietare l'acquisto di questi *items* da parte della fascia più giovane della popolazione.

<sup>18</sup> Il riferimento è a due procedimenti: il primo ha riguardato la *Electronic Arts* (provvedimento n. 28368) mentre il secondo la *Activision Blizzard* (provvedimento n. 28452).

<sup>19</sup> In quest'ottica, per esempio, si sono concordate dimensioni minime del pittogramma PEGI presente nella pagina di vendita del prodotto, così come vi è stato l'impegno ad indicare in modo più chiaro le probabilità di vincita relative alle *loot boxes* presenti nei giochi. Parimenti, rispetto a tutte le vendite effettuate sulla piattaforma *Origin*, EA si è impegnata a fissare un massimale di spesa per l'account adolescenti pari a zero euro, mentre entrambe le società hanno previsto un rafforzamento del *parental control*.

<sup>20</sup> Ciò è stato scritto nel provvedimento relativo ad *Activision Blizzard*.

### 3. Le criptovalute: pochi strumenti finanziari, molte scommesse.

Le criptovalute, seguendo quanto scritto nel *white paper* che ha dato vita al Bitcoin<sup>21</sup>, sono nate con l'obiettivo di rappresentare un'alternativa al denaro emesso dalle Banche Centrali, fornendo a cittadini ed imprese dei mezzi di pagamento che non avrebbero richiesto l'attività di intermediazione operata da banche o da altri soggetti del mondo finanziario "tradizionale"<sup>22</sup>. Negli ultimi anni, a fronte di un significativo allargamento del "fenomeno" *crypto*, la natura di questi strumenti è tuttavia mutata sensibilmente: invero, eccezion fatta per le cd. *stablecoins*<sup>23</sup>, l'utilizzo delle criptovalute come mezzi di pagamento (per transazioni legali<sup>24</sup>) è divenuto marginale, visto che, alla luce dell'elevata volatilità del loro prezzo<sup>25</sup>, questi *assets* non risultano, per operatori economici non propensi ad un elevato rischio, una credibile alternativa al denaro *fiat*. Ad oggi, seguendo una diffusa chiave di lettura, le crypto-attività prive di emittente sarebbero pertanto divenute forme di investimento finanziario che potrebbero, insieme, per esempio, ad azioni e obbligazioni, comporre un diversificato portafoglio di investimenti<sup>26</sup>. Chi scrive non è però d'accordo con questa interpretazione, reputando strumenti come il Bitcoin una (neanche troppo sofisticata) forma di gioco d'azzardo<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. NAKAMOTO S., *Bitcoin: a Peer-to-Peer Electronic Cash System*, 31 ottobre 2008, consultabile sul sito [www.bitcoin.org](http://www.bitcoin.org).

<sup>22</sup> In quest'ottica, RUCCIA N., *Le criptovalute nell'UEM: da moneta private non regolamentate a potenziale valuta*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 4, 2021, 583 ss., sottolineando l'origine "antisistema" delle criptovalute, afferma come il movimento *Cryptoanarchy*, corrente di pensiero sviluppatasi negli anni '80 negli Stati Uniti, andrebbe considerato l'origine del fenomeno *crypto*.

<sup>23</sup> Le *stablecoins* sono crypto-attività che, avendo alle spalle un soggetto emittente, garantiscono un ancoraggio predeterminato rispetto a valute *fiat* o altri *asset*. Queste *crypto* — che, almeno in certi casi, suscitano dubbi in merito alla solidità delle riserve poste a collaterale (visti anche alcuni fallimenti degli anni passati) — permettono quindi di superare l'elevata volatilità che contraddistingue strumenti come il Bitcoin, perdendo però quella decentralizzazione che ha ispirato la nascita delle criptovalute. Sul tema, *ex plurimis*, si veda BULLMANN D. - KLEMM J. - PINNA A., *In search for stability in crypto-assets: are stablecoins the solution?*, in *ECB occasional papers*, 2019 (documento consultabile sul sito istituzionale della Banca Centrale Europea).

<sup>24</sup> Questa nostra specificazione è dovuta al fatto che, visto l'anonimato — più correttamente, la natura pseudonima — delle transazioni in criptovalute, questi strumenti sono stati nel corso degli anni ampiamente utilizzati per la regolazione di transazioni riconducibili ad attività illecite. A tal riguardo, si consulti FOLEY S. - KARLSEN J.R. - PUTNINS T.J., *Sex, Drugs, and Bitcoin: How much illegal activity is financed through Cryptocurrencies?*, in *The Review of Financial Studies*, vol. 32, n. 5, 2019, 1798 ss.

<sup>25</sup> In tal senso, a livello esemplificativo, si consideri il caso del Bitcoin. Invero, secondo i dati forniti da Coinbase.com, il valore di un Bitcoin, ad inizio 2014, ammontava a circa 1.000 dollari, per poi superare i 60.000 dollari nell'autunno 2021 e scendere nuovamente, nel novembre 2022, ad un prezzo prossimo ai 15.000 dollari. Al momento in cui scriviamo (maggio 2024), il valore della criptovaluta *de qua* oscilla intorno ad un valore di poco inferiore ai 70.000 dollari.

<sup>26</sup> Tale interpretazione è stata per esempio fornita da Larry Fink, CEO della società di investimento *BlackRock*. Sul punto GE HUANG V., *How Bitcoin made a believer out of BlackRock*, 10 marzo 2024, in *The Wall Street Journal*. Crediamo sia importante evidenziare come *BlackRock*, nel periodo in cui Fink ha rilasciato queste dichiarazioni, otteneva l'autorizzazione da parte della *Securities and Exchange Commission* (SEC) alla quotazione di un *Exchange-Traded Fund* (ETF) sul Bitcoin.

<sup>27</sup> È logico affermare come questa nostra considerazione sia condivisa da diversi studiosi. Fra questi, riportiamo il punto di vista di MISTRETTA A. - ROMANÒ T. - SIRI M., *Investire non è un gioco: dal trading online ai pirati delle piattaforme finanziarie*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova University Press, Genova, 2021, 110 ss., i quali, pur rilevando come i confini fra scommesse ed investimenti

Per esporre in maniera efficace il nostro punto di vista, partiamo da una domanda: da cosa è determinato il prezzo delle criptovalute?

Posto che, come già detto, tali strumenti non vengono impiegati come alternative al denaro “tradizionale”, tale quesito fatica a trovare una risposta economicamente razionale. Invero, per qualsiasi strumento finanziario, il valore delle quotazioni è (almeno parzialmente) determinato dalle aspettative relative all’andamento del sottostante; in quest’ottica, comprando le azioni di una azienda, si investe sulla capacità della stessa di creare profitto, così come, acquisendo titoli di Stato, si confida nella capacità dell’emittente di equilibrare efficacemente entrate ed uscite. Questo ragionamento, nel caso di cripto-attività come il Bitcoin, non può però aver luogo in quanto si tratta di *asset* privi di alcun sottostante. Anche gli investimenti in oro, spesso paragonati a quelli in criptovalute, non possono essere messi sullo stesso piano, visto che il prezioso e raro metallo trova applicazione in molteplici settori (per es., medicina, elettronica, aerospazio e gioielleria).

Cos’è dunque a guidare il prezzo delle *crypto*?

Secondo chi scrive, per spiegare l’andamento del valore delle criptovalute, è innanzitutto doveroso prendere in considerazione la teoria della finanza comportamentale<sup>28</sup>. Invero, seguendo quanto elaborato dagli studiosi afferenti a questa dottrina, in molteplici casi — come quello del Bitcoin e dei suoi “fratelli” —, gli investimenti degli operatori economici non sono guidati da valutazioni ben ponderate, quanto piuttosto da meccanismi psicologici che portano ad accantonare ragionamenti razionali<sup>29</sup>. In tal senso, vedendo il prezzo delle *crypto* crescere e sentendo il parere favorevole di alcuni *opinion leaders* (soggetti che, sovente, hanno investito in questo settore<sup>30</sup>), innumerevoli persone si fanno coinvolgere in questo ambito, attirati quindi da una dinamica “gregge” che porta alla formazione di bolle speculative destinate, presto o tardi, ad esplodere.

Un’ulteriore motivazione alla base della formazione del prezzo delle cripto-attività riguarda poi il concetto di *beauty contest* elaborato da John Maynard Keynes<sup>31</sup>. In quest’ottica,

---

finanziari siano sfumati, affermano come questi ultimi non possano avere nel caso il loro elemento determinante, dovendo rimanere “ancorati” ad un’attività economica di fondo.

<sup>28</sup> In merito a questa teoria, si consulti SHILLER R.J., *From Efficient Markets Theory to Behavioral Finance*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n. 1, 2003, 83 ss.

<sup>29</sup> I concetti della finanza comportamentale sono stati applicati al settore delle criptovalute anche da BALLIS A. - VEROUSIS T., *Behavioural finance and cryptocurrencies*, in *Review of Behavioral Finance*, vol. 14, n. 4, 2022, 545 ss.

<sup>30</sup> Il riferimento principale è ad Elon Musk, il quale — detenendo un significativo portafoglio di criptovalute — ha sovente influenzato i prezzi del mercato *de quo* con le sue dichiarazioni. In tal senso, si faccia riferimento a SHAHZAD S.J. - ANAS M. - BOURI E., *Price explosiveness in cryptocurrencies and Elon Musk’s tweets*, in *Finance research letters*, vol. 47, 2022, pp. 1 ss. e ad ANTE L., *How Elon Musk’s Twitter activity moves cryptocurrency markets*, in *Technological forecasting and social change*, vol. 186, 2023, 1 ss.

<sup>31</sup> L’economista britannico espone questo concetto formulando un esempio riguardante un concorso di bellezza in cui i votanti, a cui veniva richiesto di indicare le modelle di più bell’aspetto, si esprimevano rispetto alle persone che, secondo loro, avrebbero ottenuto il maggior numero di voti invece che sulle donne che loro

una parte (anche informata) di operatori economici andrebbe dunque ad investire il proprio denaro non sull'aspettativa che le criptovalute possano avere in futuro un'utilità, bensì sulla mera previsione che altri operatori economici faranno lo stesso, facendo quindi lievitare il prezzo dell'*asset* comperato. Ecco quindi che i soldi destinati all'acquisto di *crypto* divengono semplici "puntate" sul comportamento che terranno altri soggetti, senza che vengano effettuate valutazioni approfondite riguardo l'utilizzo che viene o verrà fatto della criptovaluta oggetto di transazione<sup>32</sup>.

Negli ultimi anni, dopo aver assistito a vari fallimenti nel settore *de quo*, un numero crescente di Stati si è attivato al fine di fornire una regolazione ad un mondo che, sin dalla sua nascita, aveva agito al di fuori di un preciso quadro normativo. L'Unione Europea, dopo una valutazione pluriennale, ha adottato nel 2023 il Regolamento *Markets in Crypto-Assets* (Regolamento UE 2023/1114 – MiCA), finalizzato primariamente a fissare regole per le *stablecoins* e per i diversi soggetti prestatori di servizi in *crypto*<sup>33</sup>. Questa norma ha solo marginalmente toccato quelle cripto-attività, come il Bitcoin, prive di un emittente; gli strumenti in oggetto, pertanto, rientrano ancora in una dubbia cornice regolatoria che, a secondo della diversa interpretazione fornita dalle autorità di vigilanza nazionali, può ricondurli, oppure no, alla categoria degli strumenti finanziari (normati dalla direttiva MIFID II<sup>34</sup>).

L'incertezza rimasta in seguito all'approvazione di MiCA dovrebbe indurre riflessioni in merito a come trattare le criptovalute prive di emittente, posto che, ad oggi, continuano ad attrarre la maggior quantità di risorse raccolte dall'intero mondo *crypto*. In quest'ottica, Fabio Panetta — attuale Governatore della Banca d'Italia — ha avanzato una proposta che ci trova d'accordo: equiparare questi strumenti al gioco d'azzardo<sup>35</sup>. Invero, come affermato dall'ex membro del Comitato Esecutivo della Banca Centrale Europea, considerando come «gli investitori comprino questi *asset* con l'unico obiettivo di venderli ad un prezzo più elevato»<sup>36</sup>, tali strumenti andrebbero trattati come forma di *gambling*, evitando inappropriate

---

apprezzavano maggiormente (in modo da vincere il premio attribuito a chi avrebbe individuato le modelle più votate). Rispetto a questo concetto, si veda KEYNES J.M., *The general theory of employment, interest and money*, Palgrave Macmillan, Londra, 1936, 156 ss.

<sup>32</sup> L'analogia tra il *beauty contest* à la Keynes e gli investimenti in criptovalute è stata avanzata anche da BOFINGER P., *Bitcoin lacks a unique selling proposition*, 8 febbraio 2021, in [www.socialenurope.eu](http://www.socialenurope.eu).

<sup>33</sup> Per un'analisi del Regolamento MiCA, si permetta il rinvio a BURSI M. - SCAGLIARINI S., *Lo sceriffo euro-unitario nel "Crypto Far West"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2024, 455 ss.

<sup>34</sup> Direttiva UE 2014/65 relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE.

<sup>35</sup> Cfr. PANETTA F., *Caveat emptor does not apply to crypto*, 5 gennaio 2023, discorso consultabile sul sito istituzionale della Banca Centrale Europea.

<sup>36</sup> Questo virgolettato, così come i seguenti, è frutto di una traduzione elaborata dall'Autore.

comparazioni con altri prodotti finanziari o valute straniere. In tal senso, «i consumatori vulnerabili dovrebbero essere tutelati» — rispetto a questo settore — «attraverso principi simili a quelli raccomandati dalla Commissione Europea per il gioco online»<sup>37</sup>; parimenti, criptovalute come il Bitcoin «dovrebbero essere tassate coerentemente al prezzo che fanno pagare alla società». La visione di Panetta trova sostegno nelle diverse ricerche scientifiche che, negli ultimi anni, hanno rilevato una duplice tendenza: da un lato, un significativo numero di ludopatici investirebbe in criptovalute mentre, dall'altro, una non trascurabile fetta di persone che compra *crypto* finirebbe per dilapidare il proprio patrimonio venendo inglobata in dinamiche affini a quelle del *gambling*<sup>38</sup>.

Questi elementi hanno colto l'attenzione anche del *Treasury Committee* della Camera dei Comuni britannica, con parlamentari di maggioranza ed opposizione che hanno invitato il Governo di Londra a normare le criptovalute prive di emittente come forma di gioco d'azzardo<sup>39</sup>. A tal riguardo, la Commissione della *House of Commons* ha inoltre sottolineato come una regolazione affine a quella degli strumenti finanziari potrebbe invece sortire effetti negativi, fornendo a questi strumenti un riconoscimento che potrebbe indurre un maggior numero di persone ad investire in un ambito governato dal caso. A fronte di questo *report*, l'esecutivo britannico ha però respinto l'invito dei parlamentari, affermando come, con un quadro regolatorio di questo genere, il Regno Unito potrebbe registrare una fuoriuscita di capitali dal suo territorio, con la conseguente perdita dei benefici potenziali — secondo noi, assai difficili da vedere — collegati a queste forme di cripto-attività<sup>40</sup>.

Non è da escludere che il Governo italiano, nel non trattare le criptovalute all'interno del suo recente decreto sul gioco online, abbia seguito la valutazione formulata dal suo omologo londinese, temendo che una regolazione come quella proposta da Panetta potrebbe far perdere al nostro Paese risorse economiche e opportunità imprenditoriali. Può anche darsi però che il tema non sia stato semplicemente preso in considerazione, senza che alcun ragionamento particolare sulla correlazione fra *gambling* e criptovalute sia stato formulato.

Dal nostro (disincantato) punto di vista, siamo portati a propendere per la seconda ipotesi.

---

<sup>37</sup> Il riferimento è alla Raccomandazione della Commissione Europea del 14 luglio 2014 sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line.

<sup>38</sup> In tal senso, per esempio, si consultino DELFABBRO P. - KING D. - WILLIAMS J. - GEORGIU N., *Cryptocurrency trading, gambling and problem gambling*, in *Addictive Behaviors*, n. 122, 2021, 1 ss. e MILLS D.J. - NOWER L., *Preliminary findings on cryptocurrency trading among regular gamblers: A new risk for problem gambling?*, in *Addictive Behaviors*, n. 92, 136 ss.

<sup>39</sup> Cfr. *Regulating crypto. Fifteenth report of session 2022-23*, documento consultabile sul sito istituzionale della *House of Commons*.

<sup>40</sup> Anche la risposta dell'esecutivo britannico, pubblicata il 20 luglio 2023, è consultabile sul sito istituzionale della Camera dei Comuni.



#### 4. Conclusioni: pionieri sì, ma negli ambiti sbagliati

Alla luce dell'analisi comparata abbozzata nelle pagine precedenti, emerge come l'Italia, nell'astenersi dal trattare le tematiche sopra esposte, rimanga in "buona compagnia" nel non ricondurre *loot boxes* e criptovalute al gioco d'azzardo. Ad ogni modo, considerando la presenza di varie ricerche multidisciplinari a sostegno di quanto da noi esposto, crediamo che questi due temi avrebbero dovuto quantomeno essere presi in considerazione, e venir resi oggetto di dibattito, da parte di un legislatore che mirava ad un ridisegno complessivo della normativa sull'*online gambling*. Oltretutto, sorprende che il decreto legislativo 25 marzo 2024, n.41 non sia stato colto dall'esecutivo in carica come un'occasione per rimarcare un atteggiamento pionieristico già palesato su altre materie: in tal senso, si faccia riferimento, per esempio, al divieto di produzione e commercializzazione della carne sintetica<sup>41</sup> o alla definizione di un "fantasioso" regime fiscale per i lavoratori autonomi<sup>42</sup>.

Anche se, va detto, nel caso di *loot boxes* e *crypto*, diversamente che in quelli appena esposti, si sarebbe trattato di agire da pionieri in un ambito in cui un atteggiamento di tal genere è dettato dall'intenzione di tutelare l'interesse della collettività, invece che dal mero desiderio di compiacere alcuni specifici gruppi di elettori.

---

<sup>41</sup> Ciò è stato determinato con la legge 1 dicembre 2023, n. 172. Sono interessanti in merito a questa norma le riflessioni formulate da CORAZZA M.G., *Alla frontiera della produzione alimentare: la carne c.d. coltivata nell'Unione Europea fra divieti e mancanza di pareri scientifici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2023, 212 ss.

<sup>42</sup> Ci riferiamo all'innalzamento della soglia per la, cosiddetta, *flat tax* dei lavoratori autonomi a 85.000 euro annui; una revisione del trattamento fiscale — deliberata con la legge di bilancio 2023 — che è stata efficacemente analizzata da BORDIGNON M. - CIOTTI L. - CIPULLO D. - SCUTIFERO N., *L'espansione del forfettario e i regimi fiscali di autonomi e dipendenti*, in *Pubblicazioni dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 21 dicembre 2022.