



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

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



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
FONDO NAZIONALE
DI RICERCA E INNOVAZIONE



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

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 relazione¹, 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".

¹ 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 Consulta². 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.)»³.

² 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.

³ 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 economico⁴ 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 esaminando⁵, 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»⁶, 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'erario⁷.

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

⁴ 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».

⁵ 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.

⁶ I corsivi in questo e nei testi normativi successivamente citati sono sempre miei.

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

autorizzati di qualsiasi tipologia e classificazione»⁸, 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. 3⁹, 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*»¹⁰.

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

⁸ 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.

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

¹⁰ 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 Stato¹¹. 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 risparmio¹², 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 tante¹³, 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

¹¹ 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.

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

¹³ 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 giudiziarie¹⁴ oltre che le Relazioni della Commissione parlamentare antimafia¹⁵, 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 raccolta¹⁶, 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 Sanità¹⁷, 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)¹⁸. Senza contare, sotto il profilo quantitativo, l'enorme aumento che ha avuto la raccolta delle

¹⁴ 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.

¹⁵ 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) 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).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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_giochi_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.

¹⁸ Quest'ultimo elemento è posto in luce da GRAZIANI C., *Giochi e scommesse on line: profili pubblicistici*, in COSTANZO P. (a cura di), *Giochi 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 euro¹⁹.

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 fiscale²⁰, tanto che in dottrina si è parlato addirittura di una dipendenza dello Stato dal gioco²¹, 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 fine²². 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 povertà²³, 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 2023²⁴).

¹⁹ 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».

²⁰ 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.).

²¹ 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.

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

²³ 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.

²⁴ 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 Miniscalco²⁵ 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 salute²⁶.

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 funzionamento²⁷. 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.

²⁵ Cfr. MINISCALCO N., *Regolazione del gioco*, cit.

²⁶ «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.

²⁷ 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 salute²⁸, 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.

²⁸ 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 indiretta²⁹, confermando una misura, per quanto non risolutiva³⁰, 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 anodino³¹, è evidente che anche un siffatto messaggio finisce pur sempre per determinare un incitamento al gioco³², mentre le campagne sui rischi ad esso connessi, a dispetto di quanto affermato dal sottosegretario Marcello Gemmato in risposta all'interrogazione parlamentare nella XII

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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 2024³³, 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

³³ 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 europea³⁴, 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.

³⁴ 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 utile³⁵, 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 imprenditoriale³⁶.

(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»³⁷ o la possibilità per lo stesso «a ulteriore tutela e protezione dei

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ 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*³⁸.

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

³⁸ 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 sede³⁹, 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 Stato⁴⁰. Sennonché, in tal modo, si ingenera un *loop* regolatorio da cui diventa difficile, se non impossibile, uscire⁴¹, laddove la devoluzione (di parte) dei proventi alla lotta alla ludopatia, tramite un apposito fondo⁴², 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*⁴³.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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».

⁴¹ 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».

⁴² 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.

⁴³ 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)⁴⁴. Il decreto legislativo in commento, invece, mantiene, almeno nella forma questa ambiguità⁴⁵, 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 2022⁴⁶. 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 gioco⁴⁷, 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ In termini PERINI M., *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di gioco 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.

⁴⁷ 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.