



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



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. 41¹, 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 solleva².

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".

¹ Di seguito, per brevità, anche semplicemente "decreto legislativo" o "decreto".

² 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 intellegibilità 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 legislativo³.

Anzitutto, obiettivi di efficace regolazione richiedono che il linguaggio giuridico debba essere il più possibile preciso, chiaro e tendenzialmente non ambiguo⁴. 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»⁵ e che anche la vaghezza delle fattispecie giuridiche, così come le ambiguità semantiche e sintattiche sono inevitabili ed entro certi limiti fisiologiche⁶, è però altresì vero che solo una buona qualità formale della normazione permette all'atto di raggiungere pienamente i fini cui è diretto⁷.

³ 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.

⁴ Cfr., *ex multis*, TORRETTA P., *Qualità della legge*, cit., 12.

⁵ Testualmente, ALBANESI E., *Teoria e tecnica*, cit., 26.

⁶ 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 intellegibilità 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.

⁷ 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»⁸ 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 contributo⁹ – 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 legislativa¹⁰.

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 unificata¹¹, quanto da altri portatori di interessi¹²; 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 giuridico¹³, con il corretto «disturbo da gioco d'azzardo», ora contenuto negli artt.14 e 15 del decreto.

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

⁹ Spec. paragrafo 4.

¹⁰ 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.

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

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

¹³ 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 garantire¹⁴, 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»¹⁵.

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 delega¹⁶. 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

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

¹⁵ 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».

¹⁶ 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 legislativa¹⁷, 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 giocatore¹⁸. 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 interpretativi¹⁹.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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*»²⁰. 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»²¹, laddove per Agenzia deve intendersi «l'Agenzia delle dogane e dei monopoli»²².

Del pari discutibile nella stessa ottica è la previsione, contenuta nel comma 2 dell'articolo 5, di una clausola di sola abrogazione espressa²³, che non aiuta un'efficace comprensione del

²⁰ Art. 5, comma 1, lett. b) del decreto legislativo, corsivo aggiunto.

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

²² *Ex art.* 2, comma 1, lett. a) del decreto legislativo.

²³ 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 recente²⁴.

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 legge²⁵. 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 contemporanei²⁶ e che tale mutamento «è avvenuto senza il necessario contrappeso della responsabilità politica che dovrebbe costituire uno dei pilastri della forma di governo parlamentare»²⁷.

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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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 regolamento²⁸, 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.

²⁸ 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 normativa²⁹, 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 criminali³⁰. 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 essi³¹ – 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 materia³².

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*

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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».

³² 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'atto³³.

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»³⁴, 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.

³³ 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.

³⁴ 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»³⁵, 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»³⁶.

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».

³⁵ 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.

³⁶ 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 legittimità³⁷.

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»³⁸; 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

³⁷ 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».

³⁸ Art. 1, comma 5, legge 9 agosto 2023, n. 111, corsivo aggiunto.

di coordinamento non assicurano certamente una maggior certezza del diritto vigente³⁹, né il superamento della complessità e frammentarietà normativa nel settore dei giochi⁴⁰.

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 ossimoro⁴¹.

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 affidamento⁴².

³⁹ 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».

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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 norme⁴³ – è stata verosimilmente anteposta la “fretta di fare cassa”⁴⁴.

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

⁴⁴ 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.