Profili normativi del contrasto al gioco patologico nella disciplina del gioco d'azzardo in alcuni ordinamenti europei (Portogallo, Spagna, Francia, Belgio, Svizzera)*

Aristide Canepa**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'approccio costituzionale. – 3. Problemi attuali dell'approccio legislativo. – 4. La normativa belga. – 5. La normativa spagnola. – 6. La normativa portoghese. – 7. La normativa francese. – 8. La normativa svizzera. – 9. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT

Il lavoro analizza i principali elementi di contrasto al gioco patologico contenuti nella disciplina normativa del gioco d'azzardo in cinque Paesi europei (Portogallo, Spagna, Francia, Belgio e Svizzera), concentrando la propria attenzione sulle misure volte alla prevenzione informativa e dissuasiva e su quelle volte al controllo e alla disincentivazione dell'accesso, sia fisico che virtuale, ai giochi stessi. L'analisi si svolge alla luce di una previa disamina del contesto e dei valori costituzionali dei Paesi interessati, soprattutto per quanto riguarda la distribuzione delle competenze in materia di giochi d'azzardo e la tutela della salute e dei soggetti deboli da parte dei poteri pubblici.

In the framework of the rules about gambling in five European countries (Portugal, Spain, France, Belgium and Switzerland), this work studies the main tools the legislators adopted to hinder ludomania, paying particular attention to measures aiming to prevent by informing and dissuading, as well as to those aiming to control and discourage the access to gambling, both physical and on-line.

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Nel presente lavoro, i testi normativi svizzeri sono citati nella versione italiana ufficiale. Le traduzioni di testi francesi, spagnoli e portoghesi sono dell'a. L'ultima data di consultazione dei siti web menzionati è il 6 gennaio 2020.

** Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Genova, aristide.canepa@unige.it.

The analysis is carried out in light of a previous examination of constitutional orders and values in the involved countries, especially about the allocation of the authority on gambling and about the protection of health and weak persons by public authorities.

1. Considerazioni introduttive

Il presente lavoro si propone di fornire una ricognizione comparatistica della disciplina normativa in materia di gioco d'azzardo (in particolare *on-line*), concentrando l'attenzione sulle misure che, direttamente o indirettamente, siano indirizzate o possano agire in funzione di contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico, forma di dipendenza ormai pienamente riconosciuta dalla letteratura medica e fonte, come le cronache non mancano di ricordare, di significativi problemi economici, sociali e familiari a carico di chi ne è colpito.

Nell'impossibilità di tracciare un quadro che coprisse l'intero continente europeo (o anche solo gli Stati dell'Unione europea), si è proceduto a selezionare un gruppo di Stati caratterizzati da una certa, relativa, omogeneità culturale (prevalenza o almeno importante presenza di lingue neo-latine) e storico-geografica (appartenenza all'area occidentale del continente), che ne permetta un più agevole confronto con la realtà italiana, oggetto della maggior parte dei contributi del presente numero della rivista.

Al tempo stesso, però, la scelta effettuata consente, pur nel limitato numero di cinque Paesi, di stabilire confronti e comparazioni lungo due direttrici di una certa importanza quando ci si occupa della disciplina del gioco d'azzardo. Da un lato, infatti, il campione presenta tanto Stati federali (Belgio e Svizzera), quanto regionali (Spagna e, parzialmente, Portogallo¹) ed unitari (Francia²), permettendo quindi di valutare l'incidenza della distribuzione delle competenze legislative ed amministrative sulla coerenza dell'azione di contrasto al gioco patologico. D'altro lato, esso si compone di quattro Stati membri dell'Unione europea e di uno, la Svizzera, che non ne fa parte e non risulta pertanto condizionato dagli interventi dell'Unione in materia³, permettendo così di valutare incidenza e specificità dell'azione della stessa. Ma anche all'interno del gruppo dei quattro Stati membri dell'Unione europea è possibile confrontare Paesi che hanno già modificato la normativa

¹ Si ricorda che in Portogallo esistono due Regioni autonome insulari (Azzorre e Madeira), ma la regionalizzazione del territorio continentale, pur realizzabile in base al dettato costituzionale, è stata rigettata da un *referendum* popolare.

² A proposito della Francia, si ritiene che la presenza di enti locali denominati Regioni non basti a definire lo Stato come regionale, nella misura in cui queste non sono fornite di competenze legislative.

³ Si vedano in particolare il *Libro Verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno* (SEC(2011) 321) del 24 marzo 2011 e la Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014 *Sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line* (2014/478/UE).

interna alla luce della cit. Raccomandazione della Commissione del 2014 (Portogallo e Francia) e Paesi la cui normativa in materia è ancora, almeno nelle sue linee fondamentali, quella antecedente (Belgio e, a livello nazionale, Spagna, anche se in quest'ultima si sono realizzati diversi interventi normativi delle comunità autonome).

2. L'approccio costituzionale

Parrebbe logico ipotizzare che un oggetto di stretto dettaglio come il gioco d'azzardo non debba di per sé rientrare tra le materie costituzionali, potendo tutt'al più risultare delimitato nelle sue estrinsecazioni dalle normative costituzionali in materia di libertà di iniziativa economica (e suoi limiti), libertà di comunicazione, tutela dell'ordine pubblico e dell'infanzia; e in effetti così è in quattro dei cinque Stati considerati, con la rilevante eccezione della Svizzera, l'art. 106 della cui Costituzione⁴ è espressamente dedicato alla disciplina dei giochi in denaro. L'attuale redazione è conseguente a un'iniziativa popolare di legge costituzionale dalla significativa intitolazione *Per giochi in denaro al servizio del bene comune*, presentata nel 2009, cui l'Assemblea Federale ha risposto con un controprogetto in data 29 settembre 2011. Quest'ultimo è stato adottato in *referendum* l'11 marzo 2012 ed è entrato in vigore lo stesso giorno.

Tra gli elementi da rimarcare dell'art. 106 Cost. svizzera, la costruzione di un sistema di competenza concorrente: esso attribuisce alla Confederazione la competenza legislativa in materia (c. 1) nonché il potere di rilasciare la concessione necessaria all'apertura di case da gioco e di incamerare le tasse sui loro introiti (c. 2); quest'ultimo potere è poi esteso dal c. 4 «anche ai giochi in denaro offerti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione», recependosi così a livello costituzionale l'espressa problematica del gioco d'azzardo *on-line*. Ai Cantoni spettano invece autorizzazione e sorveglianza sui «giochi in denaro accessibili a un numero illimitato di persone in diversi luoghi e il cui risultato è determinato da un'estrazione a sorte comune o da un procedimento analogo, fatti salvi i sistemi di jackpot delle case da gioco», sulle scommesse sportive e sui giochi di destrezza (c. 3), anche in questo caso con estensione della competenza ai giochi di tal tipo *on-line*. Il coordinamento tra Confederazione e Cantoni è garantito da un organo comune composto di un ugual numero di rappresentanti dell'Esecutivo confederale e di quelli cantonali (c. 7). Peraltro, l'azione, sia legislativa che amministrativa, della Confederazione e dei Cantoni viene indirizzata dal c. 5, che impone loro di tener conto dei pericoli insiti nei giochi in denaro (con terminologia significativamente somigliante – se pur attenuata – a quella utilizzata nel precedente art. 105 Cost. in relazione alla disciplina della produzione e com-

⁴ L'articolo in oggetto fa parte della sezione 7 (Economia) del capitolo 2 (Competenze) del titolo 3 (Confederazione, Cantoni e Comuni) della Costituzione.

mercio di bevande alcoliche, a testimoniare l'acquisita coscienza, da parte del legislatore costituzionale, della capacità dei giochi in denaro di causare dipendenza, anche se solo psicologica) e di adottare «disposizioni legislative e misure di vigilanza atte a garantire una protezione commisurata alle specificità dei giochi, nonché al luogo e alla modalità di gestione dell'offerta». Inoltre, i cc. 2 e 6 impongono, rispettivamente a Confederazione e Cantoni, specifiche destinazioni di utilità pubblica per le tasse e gli utili risultanti da tali attività.

Alla luce della collocazione sistematica della norma costituzionale svizzera sui giochi in denaro, legata come si è visto alla ripartizione di competenze tra Confederazione e Cantoni, potrebbe risultare sorprendente la mancanza di qualsiasi riferimento in materia nella Costituzione federale del Belgio ed in quelle regionalizzate di Spagna e Portogallo.

Nel caso belga, più che una scelta, tale assenza costituisce il portato dell'infinita *impasse* istituzionale in cui versa il Paese e di cui è segnale perspicuo proprio la mancata attuazione dell'art. 35 Cost., che prevedrebbe l'inserimento di una lista di materie esclusivamente riservate alla Federazione, con assegnazione della competenza residuale alle Regioni ed alle Comunità linguistiche⁵. Orbene, dal 1993 ad oggi tale lista non è mai stata apprestata e pertanto finora il funzionamento delle istituzioni belghe è rovesciato, con la Federazione che esercita le competenze residue rispetto ad una disorganica enunciazione delle competenze comunitarie e regionali⁶. Ne consegue che il gioco d'azzardo, e in particolare le componenti di controllo, repressione e prevenzione, non apparendo riconducibile alle materie culturali e "personalizzabili" assegnate dagli artt. 127-128 Cost. alle competenze comunitarie, resta saldamente nelle mani del Parlamento federale, anche se la dimensione della cura delle patologie ad esso legate, rientrando concettualmente nel vasto ambito della salute (materia senza dubbio "personalizzabile") può vedere coinvolte anche le Comunità. Nel caso spagnolo, il silenzio della Costituzione del 1978, che non menziona il gioco d'azzardo né tra le materie di potenziale competenza regionale elencate all'art. 148.1, né tra le materie di competenza esclusiva statale *ex art.* 149.1, ha indotto generalmente le Comunità autonome a considerare propria in via esclusiva la relativa competenza⁷, data la clausola generale per cui le materie non espressamente riservate allo Stato possono esser fatte pro-

⁵ L'art. 35 Cost. belga, nella versione datagli dalla revisione costituzionale del 1993, recita: «L'autorità federale non ha altre competenze che nelle materie formalmente attribuitele dalla Costituzione e dalle leggi approvate in virtù della stessa. Le Comunità o le Regioni, per quanto le concerne rispettivamente, hanno competenza sulle altre materie, nelle condizioni e nei modi stabiliti dalla legge...», che dev'essere adottata con la speciale maggioranza qualificata *ex art.* 4, u.c., Cost., nella quale si computa, oltre alla maggioranza complessiva, anche quella interna ai due gruppi linguistici delle Camere. La disposizione transitoria annessa all'art. 35 Cost., però, stabilisce che «La legge di cui al c. 2 definisce la data in cui il presente articolo entra in vigore. Tale data non può essere anteriore alla data di entrata in vigore del nuovo articolo da inserire nel titolo III della Costituzione, che definisca le competenze esclusive dell'autorità federale».

⁶ V. in proposito M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 883 ss.

⁷ Sul quadro della distribuzione di competenze in materia, precedente alla l. n. 13/2011, del 27 maggio 2011, v. P. GONZÁLEZ TREVIJANO, *Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de juego*, in J.I. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ-E. ARNALDO ALCUBILLA (dir.), *Régimen legal de juego en España*, Madrid, 2004, pp. 29-43.

prie dalle Comunità (art. 149.3). Tuttavia, proprio l'assenza di riferimenti espliciti nel testo costituzionale può giocare in senso inverso, sottolineando per contrasto l'incidenza che hanno, sulla materia in oggetto, diversi profili che sono invece riservati alla competenza statale, come la pianificazione economica, le finanze pubbliche, la procedura amministrativa o la sicurezza pubblica⁸. E in tal senso si è espresso il Tribunale Costituzionale spagnolo nella sent. n. 163/1994 del 26 maggio 1994, affermando che «né il silenzio dell'art. 149.1 della Costituzione in materia di gioco, né il fatto che gli Statuti di Autonomia di alcune Comunità autonome, ... qualificano come esclusiva la competenza autonoma ... possono essere interpretati nel senso di un completo spossessamento dello Stato, giacché certe materie ed attività che l'art. 149.1 gli riserva sotto altre denominazioni sono strettamente legate al gioco». Infatti, «la qualificazione giuridica e l'ambito delle competenze delle Comunità Autonome non possono esser fatte discendere soltanto da una lettura avulsa della denominazione che ricevono nei testi statutari, bensì da un'interpretazione sistematica dell'intero blocco di costituzionalità», di cui la Costituzione rimane il vertice indiscusso (FJ3); ed aprendo così la strada ad una disciplina compartita nella quale più tardi, come si vedrà oltre, anche la dimensione territoriale degli interessi protetti verrà a svolgere un ruolo, nonostante lo stesso Tribunale avesse, nella sent. n. 35/2012 del 15 marzo 2012, dichiarato incostituzionale la disp. addizionale 20 della l. n. 24/2001 del 27 dicembre 2001, in cui si riservava allo Stato la concessione delle autorizzazioni per qualsiasi tipo di scommesse (anche per via telematica) che assumessero una dimensione nazionale o comunque eccedessero quella di una singola Comunità autonoma⁹.

Quanto al caso portoghese, una parziale analogia con quello spagnolo è ravvisabile nel silenzio della Costituzione e nel fatto che la disciplina del gioco d'azzardo non sia contemplata tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato centrale e come tali non assumibili dalle Regioni autonome (art. 227 Cost. portoghese). In tale quadro, la Regione Azzorre ha effettivamente avocato a sé una parcella della competenza legislativa in materia, precisamente «la delimitazione e concessione di aree per giochi di sorte o d'azzardo e il rispettivo regime di funzionamento, controllo e sanzione» (art. 55.2, lett. *b*, l. n. 2/2009, del 12 gennaio 2009, recante Statuto Politico-Amministrativo della Regione autonoma delle Azzorre), mentre la Regione Madeira non ha fatto espresso riferimento al tema, che però può esser fatto rientrare nelle competenze legislative in materia di spettacoli e divertimenti pubblici e di turismo (art. 40, lett. *r*) e *t*), l. n. 130/1999 del 21 agosto 1999, recante Prima revisione dello Statuto Politico-Amministrativo della Regione Autonoma di Madeira), non-

⁸ In tal senso, v. C. GARCÍA RODRÍGUEZ, *El marco jurídico de los juegos de azar y la incidencia de las nuevas tecnologías*, tesi di dottorato, Università Complutense di Madrid, relatori Rafael Caballero Sánchez e Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda, Madrid, 2017, p. 75, all'indirizzo web <https://eprints.ucm.es/40959/1/T38314.pdf>.

⁹ Peraltro, la sentenza in oggetto si era limitata ad affermare che l'attribuzione esclusiva di competenze allo Stato non costituiva l'unico strumento cui ricorrere per la tutela di interessi o la disciplina di fenomeni il cui ambito geografico eccedesse quello della singola Comunità autonoma, e dovesse quindi essere adeguatamente motivata alla luce dei valori perseguiti. V. C. GARCÍA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 80 s.

ché esser recuperato tramite la clausola residuale che assegna alla competenza regionale «altre materie che riguardino esclusivamente la Regione *o che vi acquistino una particolare configurazione*» (art. 40, lett. *vv*), l. n. 130/1999 cit.; corsivo nostro). Tali competenze regionali non devono però essere sopravvalutate, sia perché possono essere esercitate solo nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi generali della Repubblica, sia perché, come almeno si evince dalla formulazione dello Statuto delle Azzorre, la competenza è limitata al quadro della creazione di aree specifiche di fruizione del gioco, secondo la filosofia che si impose in Portogallo nei primi anni della dittatura militare¹⁰, ma perdurò ancora a lungo in seguito, dove prevaleva il principio della proibizione dei giochi d'azzardo, salvo in specifiche aree ad essi destinate, secondo quella che era la logica organizzativa dei casinò e che può essere estesa alle sale di *slot machine*, ma ben più difficilmente agli sviluppi telematici del gioco d'azzardo contemporaneo.

Si è già incidentalmente visto sopra come la questione del gioco d'azzardo possa coinvolgere diversi profili costituzionali. In questa sede, però, esaurita la disamina dei riferimenti diretti dei testi costituzionali (e più ancora dei mancati riferimenti), si ritiene opportuno concentrare l'attenzione sulla dimensione socio-sanitaria del fenomeno, nel suo duplice aspetto della tutela della salute psichica del cittadino rispetto a forme di dipendenza e della tutela delle fasce deboli, in particolare dei minori, rispetto all'invasività dell'offerta di giochi in denaro.

Approcciando la questione sotto questo punto di vista, le significative differenze di disciplina costituzionale tra i cinque Paesi in esame tendono ad attenuarsi, essendo tutti essi, sia pure in forme diverse, stati di democrazia sociale nei quali la tutela della salute e quella dell'infanzia han da tempo cessato di costituire oggetto dell'intervento statale soltanto a meri fini di tutela dell'ordine e della quiete pubblici. Peraltro, anche sotto questo profilo permangono alcune differenze, a seconda che l'evoluzione di questi valori li abbia convertiti, in sede di dettato costituzionale, in diritti sociali (con tutta la problematicità connessa alla loro configurazione giuridica, alla loro "giustiziabilità" ed alla loro dipendenza dalle disponibilità finanziarie dello Stato) o più cautamente in orientamenti programmatici fondamentali dell'azione di governo, come tali insuscettibili di fondare pretese azionabili giurisdizionalmente dal cittadino ma sufficienti a costituire elemento di valutazione in sede di controllo di costituzionalità delle leggi ed eventualmente di altre norme.

La tutela della salute, in effetti, è configurata come un diritto appartenente alla categoria dei diritti economici, sociali e culturali dall'art. 23, c. 3, n. 2, della Costituzione belga (che

¹⁰ Il passaggio dalla proibizione assoluta (ormai completamente disattesa) del gioco d'azzardo alla politica della sua autorizzazione limitata e circoscritta è segnato normativamente dai Decreti n. 14.643 del 3 dicembre 1927, che stabiliva il regime di autorizzazione controllata, e n. 14.708 del 10 dicembre 1927, che stabiliva le pene per la violazione della disciplina in materia. V. in proposito I. VAQUINHAS, *Nome de Código "33856": Os "Jogos de fortuna ou azar" em Portugal entre a Repressão e a Tolerância (De Finais do Século XIX a 1927)*, Lisboa, 2006.

lega la disciplina e la garanzia di tale famiglia di diritti al diritto primario di «condurre una vita conforme alla dignità umana»: c. 1), facendone così un espresso dovere dei poteri pubblici. Anche l'art. 64 della Costituzione portoghese definisce la protezione della salute un diritto (n. 1) ed esplicita dettagliatamente gli strumenti attraverso cui questa vada perseguita (n. 2)¹¹ e i compiti a carico dello Stato per la sua implementazione (n. 3)¹². Va però notato che secondo l'art. 17 Cost. il regime giuridico dei diritti, libertà e garanzie (che dovrebbe comprendere la loro diretta tutelabilità in sede giudiziaria) si applica a quelli tra essi di cui al tit. II della parte I Cost. (cioè ai diritti individuali, politici e lavorativi) nonché ai «diritti fondamentali di natura analoga»: essendo il diritto alla salute trattato nel tit. III, la possibilità che esso dia luogo a pretese esigibili eventualmente in via giurisdizionale non appare garantita, a meno di non stabilire che esso abbia natura analoga alle altre famiglie di diritti sopra elencate¹³. Più cauto è invece l'approccio degli altri tre ordinamenti considerati. L'art. 43 Cost. spagnola riconosce «il diritto alla protezione della salute» (c. 1) ed assegna ai poteri pubblici il compito di organizzare tale tutela sia in sede preventiva che in sede di prestazione di servizi sanitari (c. 2) e di educazione alla salute (c. 3); tuttavia, l'articolo in oggetto fa parte del III cap. del tit. I della Costituzione, significativamente non intitolato espressamente a diritti ma solo «Dei principi che reggono la politica sociale ed economica» e, per espressa disposizione del successivo art. 53.3, i principi contenuti in tale capitolo, pur dovendo informare di sé l'azione dei pubblici poteri a tutti i livelli, saranno suscettibili di tutela giurisdizionale diretta solo nella misura in cui ciò sia previsto dalle leggi attuative¹⁴. Lo stesso vale anche per la disposizione dell'art. 51.1, dedicato alla difesa del consumatore, nel quale si fa espresso riferimento, tra l'altro, alla tutela della sua salute come oggetto di garanzia da parte dei poteri pubblici, elemento che senz'altro rileva ai fini del presente studio. L'esplicito riferimento alla salute come diritto sparisce invece nei testi costituzionali francese e svizzero. La Costituzione della V Repubblica francese è invero un testo meramente organizzativo ma, in virtù del rinvio effettuato dal suo Preambolo al Pre-

¹¹ Tra questi, possono qui interessare l'istituzione di un servizio nazionale di salute aperto a tutti e tendenzialmente gratuito (lett. a)) e la creazione di condizioni sociali atte a garantire la protezione dell'infanzia e della gioventù, nonché la promozione di pratiche di vita salutari [lett. b)].

¹² Tra questi, possono qui interessare la garanzia dell'accesso alla medicina preventiva, terapeutica e riabilitativa [lett. a)], l'apprestamento delle strutture sanitarie necessarie in tutto il Paese [lett. b)] e l'adozione di politiche di prevenzione e trattamento della tossicodipendenza [lett. f)].

¹³ Nonostante una parte minoritaria della dottrina portoghese propugni l'unità dogmatica (e quindi il necessario uguale trattamento) di tutti i diritti sanciti dalla Costituzione (v. per es. J.R. NOVAIS, *Direitos sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra, Almedina, 2010; dello stesso a. sta per esser dato alle stampe un nuovo contributo in materia: *Uma Constituição, dois sistemas? Direitos de liberdade e direitos sociais na Constituição portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2020), la dottrina prevalente e la giurisprudenza del Tribunale costituzionale attestano una graduabilità del loro livello di «giustiziabilità». Per una ricostruzione, ci si permette di rinviare a A. CANEPA, *Crisi economica e Costituzione in Portogallo. La "giurisprudenza di crisi" del Tribunale costituzionale tra diritti sociali ed emergenza finanziaria*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 227-262.

¹⁴ V. in proposito, tra i tanti, E. ÁLVAREZ CONDE - V. GARRIDO MAYOR - R. TUR AUSINA, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 467 ss.

ambolo della precedente Costituzione del 1946, quest'ultimo è considerato a tutti gli effetti parte della costituzione formale e del *bloc de constitutionnalité*¹⁵. Orbene, il Preambolo del 1946 assegna alla Nazione il compito di garantire a tutti (e in particolare «al bambino, alla madre ed ai vecchi lavoratori») la protezione della salute (c. 11), in un contesto in cui il c. 1 riaffermava solennemente i diritti espressi dalla Dichiarazione del 1789, mentre il c. 2, introducendo tutti gli elementi di democrazia sociale che caratterizzavano buona parte del Preambolo stesso, li definiva però soltanto «principi politici, economici e sociali» «particolarmente necessari nei nostri tempi»¹⁶. Di cristallina chiarezza, nella cautela del suo approccio, appare invece la Costituzione svizzera: l'art. 41 (articolo unico del cap. 3 "Obiettivi sociali" del tit. II "Diritti fondamentali, diritti civili e diritti sociali") stabilisce un elenco di obiettivi per i quali sono tenuti ad impegnarsi la Confederazione e i Cantoni e tra questi figurano la fruizione da parte di ognuno delle cure necessarie alla propria salute (c. 1, lett. b)) e l'assicurazione di ognuno contro le conseguenze economiche, tra l'altro, della malattia e dell'infortunio (c. 2). Tuttavia, lo stesso articolo pone bene in chiaro tre elementi che dovrebbero frenare qualsiasi "deriva" assistenzialistica: in primo luogo, Confederazione e Cantoni agiscono "a complemento della responsabilità e dell'iniziativa privata" (c. 1); in secondo luogo, agiscono "nell'ambito delle loro competenze costituzionali e dei mezzi disponibili" (c. 3; corsivo nostro); e comunque, «dagli obiettivi sociali non si possono desumere pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato» (c. 4). Peraltro, in sede di definizione delle competenze rispettive della Confederazione e dei Cantoni, nel successivo art. 118, alla prima spetta l'adozione di provvedimenti a tutela della salute e, per quanto interessa il presente studio, di prescrizioni sull'impiego «di alimenti, nonché di farmaci, stupefacenti, organismi, sostanze chimiche e *oggetti* che possono mettere in pericolo la salute» (corsivo nostro).

Solo in parte diverso risulta l'approccio delle Costituzioni considerate per quanto riguarda invece la tutela dei minori. L'art. 22-bis Cost. belga, come modificato nel 2009, sottolinea il diritto del bambino al rispetto della propria integrità (tra l'altro) morale e psichica (c. 1), ma anche a «beneficiare di misure e servizi che concorrano al suo sviluppo» (c. 3), con ciò ponendosi non solo le basi per la legittimità delle misure volte all'esclusione dei minori dalla pratica del gioco d'azzardo, ma anche il dovere di interventi attivi di sostegno ed orientamento da parte dei poteri pubblici (c. 5). Nella Costituzione portoghese, bisogna distinguere la tutela dell'infanzia dalle previsioni in materia di gioventù. La prima si espli-

¹⁵ Ciò è stato espressamente affermato dal Consiglio costituzionale nella storica decisione n. 71-44 DC del 16 luglio 1971.

¹⁶ Il solo altro riferimento alla salute nel complesso dei testi francesi di grado costituzionale è reperibile nell'art. 1 della Carta dell'Ambiente del 2004, ma si tratta di un riferimento strumentale. La sua formulazione ("Ognuno ha diritto a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute") fa infatti della salute solo un parametro di valutazione della bontà delle condizioni ambientali, in funzione – appunto – strumentale rispetto al valore primario ivi perseguito, cioè la tutela dell'ambiente.

ca nel diritto alla protezione da parte non solo dello Stato ma della stessa società, nella prospettiva di favorire lo sviluppo integrale dei bambini (art. 69), mentre con le seconde si identificano gli ambiti di intervento privilegiati nella politica per la gioventù, senza definire quest'ultima un diritto, ma finalizzandola alla concretizzazione dei diritti economici, sociali e culturali della gioventù stessa (art. 70). Peraltro, valgono anche in questa sede le osservazioni avanzate sopra a proposito del diritto alla salute e della sua non immediata "giustiziabilità". La distinzione tra infanzia e gioventù si rileva anche nella Costituzione spagnola la quale, sebbene decisamente più stringata di quella portoghese, apre però in questo caso prospettive piuttosto interessanti. Infatti, mentre l'art. 48 si limita a investire i poteri pubblici del compito (invero piuttosto vago) di promuovere la «partecipazione libera ed efficace della gioventù nello sviluppo politico, sociale, economico e culturale», l'art. 39, globalmente riferito alla tutela della famiglia, da un lato imputa ai poteri pubblici il dovere di garantire «la protezione integrale dei figli (*hijos*)» (c. 2), e dall'altro garantisce ai bambini (*niños*) «la protezione prevista dagli accordi internazionali che vigilano sui loro diritti» (c. 4), con ciò assegnando a tali strumenti quanto meno la posizione di norme-parametro nei giudizi di costituzionalità, nel quadro di un processo di "internazionalizzazione" dell'ordinamento costituzionale che interessa anche gli altri Stati oggetto del presente studio e in generale gli ordinamenti costituzionali europei del secondo dopoguerra, già di, e indipendentemente da, lo sviluppo del processo di integrazione europea. Va peraltro ricordato che anche gli artt. 39 e 48 fanno parte del III cap. della parte I Cost., per cui si rinvia a quanto detto sopra in relazione alla protezione della salute. Anche per quanto riguarda la protezione dei minori nella Costituzione francese è sufficiente rinviare a quanto già detto sopra in materia di protezione della salute. È invece il caso svizzero a denotare la più significativa discontinuità in rapporto alla disciplina sulla tutela della salute. Mentre le previsioni in materia di quest'ultima, infatti, sono, come si è visto sopra, chiaramente consegnate ai settori degli obiettivi sociali dei poteri pubblici e della distribuzione di competenze tra Confederazione e Cantoni, la tutela dei fanciulli, pur trovando ampio spazio tra gli obiettivi sociali del già cit. art. 41 Cost.¹⁷, risulta oggetto di attenzione rinforzata, giacché l'art. 11 sancisce espressamente che «i fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo»; orbene, l'art. 11 fa parte del cap. 1 "Diritti fondamentali" del cit. tit. II ed è pertanto assoggettato ad un regime giuridico diverso da quello dei meri obiettivi sociali e più cogente per i poteri pubblici, come testimonia il successivo art. 35, per cui, in primo luogo, «i diritti fondamentali devono improntare l'intero ordinamento giuridico», non potendosi quindi non tener conto di essi in qualsiasi atto pubblico (si pensi, ai presenti fini, alla disciplina del gioco o alla predi-

¹⁷ Per le lett. *f*) e *g*) del c. 1, i poteri pubblici si adoperano, rispettivamente, perché «i fanciulli e gli adolescenti ... possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità» e perché «i fanciulli e gli adolescenti siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica».

sposizione di servizi di prevenzione de, o di cura da, lo stesso); in secondo luogo, «chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli»; e, in terzo luogo, «le autorità provvedono affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano realizzati anche nelle relazioni tra privati», quindi, per es., anche tra minori e imprenditori del gioco; disposizione, quest'ultima, che appare ulteriormente e definitivamente fondamentale, ove ve ne fosse bisogno, ogni intervento restrittivo dei poteri pubblici in materia di accesso dei minori al gioco in denaro.

3. Problemi attuali dell'approccio legislativo

Parlando di gioco d'azzardo nella prospettiva della tutela della salute in generale e dei soggetti fragili in particolare, giova rilevare come, storicamente, nella maggior parte dei Paesi europei l'evoluzione della normativa abbia seguito un percorso tendenzialmente comune¹⁸. Al divieto assoluto dell'epoca medievale e moderna (peraltro assai poco rispettato), in epoca liberale ha fatto seguito la politica dell'autorizzazione controllata, al fine di circoscrivere un fenomeno che, sul piano sociale, continuava comunque ad essere considerato problematico essenzialmente in termini di ordine pubblico e, sul piano del comune senso etico, continuava ad esser percepito piuttosto negativamente. Nella seconda metà del XX secolo, in parallelo ad una più equa distribuzione delle ricchezze, che evidenziava come la propensione al gioco non fosse solo e necessariamente un lusso per le classi ricche o uno strumento di abiezione delle fasce più disperate della popolazione, si è poi parzialmente imposto un approccio più neutro sul piano della percezione etica diffusa che, trasposto nella disciplina normativa, ha portato con sé la tendenza a considerare tale attività come una normale attività economica, da aprire alla libera concorrenza (generalmente in allora limitata dalle legislazioni statali, anche in considerazione del monopolio a favore dello Stato che diverse di esse stabilivano per alcune tipologie di giochi, quali le lotterie o alcune forme di scommesse sportive, con significative ricadute sull'erario) e da disciplinare soltanto in termini di tutela del consumatore e protezione da truffe ed altre forme di conduzione illecita. In tal senso ha militato anche la diffusione della logica del contenimento del danno, sottesa alle diverse forme di anti-proibizionismo anche nei confronti, per es., delle droghe c.d. leggere, la quale teorizza che l'approccio proibizionistico, lungi dal riuscire ad estirpare le pratiche che combatte, ne causa solo il nascondimento e l'attuazione in condizioni di insicurezza, offrendo inoltre al crimine, più o meno organiz-

¹⁸ Per una prospettiva storica generale, può essere utile la consultazione di D.G. SCHWARTZ, *The History of Gambling. Roll the Bones*, New York, 2006; sulla Spagna, v. M. FONTBONA, *Historia del juego en España. De la Hispania romana hasta nuestros días*, Barcelona, 2008; per il Portogallo, D.T. DA SILVA - A. LAUREANO - A. RENTO, *Os traços gerais do direito do jogo no sistema jurídico português*, in *Revista Jurídica-CCJ*, n. 42/2016, pp. 185-212; per la Francia, v. J.-L. HAROUËL, DE FRANÇOIS, *Ier au pari en ligne, histoire du jeu en France*, in *Pouvoirs*, n. 139, 2011, pp. 5-14.

zato, straordinari margini di guadagno (e non si può negare che l'esperienza statunitense in materia di alcoolici sembri confermare tale lettura). Tuttavia, questa forma di apertura ha evidenziato in tempi brevissimi come la diffusione capillare di possibilità di gioco, inizialmente legata alla moltiplicazione delle sale gioco e delle *slot machine*, e poi aggravata dalla crescita esponenziale delle forme di gioco *on-line*, creasse, su fasce crescenti della popolazione, gravi problemi di dipendenza dal gioco, con funeste conseguenze economiche e sociali. La dipendenza dal gioco ha allora cessato di costituire un problema privato, rilevante per le istituzioni ai soli fini dell'ordine pubblico, per divenire anche un problema generale di tutela della salute se non, nei casi più gravi, di tenuta del tessuto sociale stesso. Più specificamente, poi, la diffusione del gioco *on-line* ha reso assai più complessa la tutela dei minori, in precedenza più agevole per la necessità di recarsi fisicamente nei luoghi preposti al gioco e/o alle scommesse.

Orbene, i fenomeni qui sopra sommariamente descritti e la loro accelerazione hanno evidenziato la necessità di un nuovo approccio normativo al fenomeno. Le maggiori o minori celerità ed organicità con cui gli Stati stanno rispondendo a questa sfida, nonché la molteplicità dei profili giuridici ed etici sotto cui può essere inquadrata la problematica dei giochi d'azzardo, fanno in ogni caso sì che le relative normative conservino elementi delle diverse fasi di sviluppo delineate.

Volendone dare una prima visione d'insieme, data la sottolineata importanza del fattore tempo, sembra opportuno cominciare l'esame dalle legislazioni più risalenti, tra quelle oggi in vigore, e in proposito si può evidenziare come in due degli Stati considerati, Belgio e Spagna (quest'ultima per lo meno per quanto riguarda la legislazione nazionale), la normativa vigente, per quanto relativamente recente, sia comunque anteriore alla cit. Raccomandazione della Commissione del 2014. È pur vero che l'importanza di quest'ultimo atto non deve essere sopravvalutata, innanzi tutto perché si tratta di atto non vincolante e gli Stati membri dell'Unione permangono pienamente liberi di adeguarvisi o meno, poi perché ha a proprio oggetto solo un segmento (per quanto in oggi il più delicato) della questione giochi d'azzardo, quello dei giochi *on-line*. Tuttavia, la comunanza dei problemi in oggetto ed il carattere transfrontaliero che caratterizza le problematiche connesse alla rete in generale, renderebbero certo presumibile (ed auspicabile) uno sforzo di coordinamento tra gli Stati dell'Unione.

In ogni caso, al di là della cronologia, le due legislazioni appaiono piuttosto divergenti come filosofia di fondo. La legge (federale) belga del 7 maggio 1999 sui giochi d'azzardo, le scommesse, gli stabilimenti per i giochi d'azzardo e la protezione dei giocatori (come modificata il 10 gennaio 2010, estendendone la sfera d'azione anche ai giochi *on-line* o tramite diversi mezzi di comunicazione) persegue in primo luogo finalità di carattere

etico¹⁹, saldando il tradizionale approccio di autorizzazione controllata²⁰ con le necessità di intervento a tutela del giocatore e, in particolare, di correttezza dello svolgimento dei giochi. La legge spagnola [l. n. 13/2011, del 27 maggio 2011, di regolamentazione del gioco (LRJ)], nel proprio tormentato *iter* di approvazione²¹, ha cercato di conciliare esigenze di tutela delle fasce deboli e della legalità del comportamento degli operatori, con altre di apertura del mercato e protezione ed aumento degli introiti erariali; al che si deve aggiungere la difficoltà supplementare di aver voluto, fondandosi sul carattere nazionale delle fattispecie disciplinate (e su quello transfrontaliero dei servizi di rete), imporre una normativa base nazionale in un tema che, come si è visto sopra, era generalmente – anche se discutibilmente – interpretato come di propria competenza esclusiva dalle Comunità autonome²². Ne è pertanto derivato un testo disorganico che, anche solo nei brevi anni trascorsi, si è mostrato insufficiente a garantire le esigenze di tutela della salute e delle fasce deboli pur rivendicate in occasione della sua approvazione, suscitando negli ultimi mesi sia l'approvazione di nuove normative da parte di numerose Comunità autonome con più incisivi interventi di contrasto, sia l'introduzione di proposte di riforma della stessa normativa statale, le cui possibilità di approvazione hanno però sofferto dell'instabilità politica conosciuta dal Paese negli ultimi anni.

Negli altri due Paesi dell'Unione europea qui considerati, la normativa relativa al gioco d'azzardo *on-line* è successiva alla cit. Raccomandazione della Commissione UE. In Portogallo, però, bisogna distinguere il complesso della normativa sul gioco, fondato sul decreto-legge n. 422/89 del 2 dicembre 1989 e successive modifiche (*Lei do Jogo*, LJ)²³, dalla normativa specifica sul gioco *on-line*, introdotta solo con l'allegato I del decreto-legge n. 66/2015 del 29 aprile 2015 (*Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online*, RJO). La prima conserva ancora le caratterizzazioni che le derivavano dal passaggio storico, effettuato nel 1927, dal regime di proibizione assoluta dei giochi d'azzardo a quello di autorizzazio-

¹⁹ In tal senso E. MARIQUE, *La politique publique des jeux de hasard en Belgique: entre éthique et objectif lucratif*, in *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n. 22/2011, pp. 161-190, consultabile *on-line* all'indirizzo web <http://journals.openedition.org/pyramides/911>. L'a. era presidente della Commissione belga per i giochi d'azzardo.

²⁰ Di cui è evidente espressione la formulazione dell'art. 4, § 1: «È proibito a chiunque gestire un gioco d'azzardo o uno stabilimento di giochi d'azzardo, in qualsiasi forma, in qualsiasi luogo ed in qualsiasi maniera, diretta o indiretta, senza licenza previamente concessa dalla commissione per i giochi d'azzardo...»

²¹ Su cui v. C. GARCÍA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 134-147.

²² Sulle motivazioni della LRJ del 2011 e in generale sul suo impianto, v. O. HERRÁIZ SERRANO (COORD.), *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar. Comentario a la ley estatal 13/2011, de regulación del juego*, Madrid, 2012.

²³ Si segnala che, ai sensi dell'art. 198 Cost. portoghese, il *decreto-lei* è un atto normativo con forza di legge adottabile dal Governo: a) in materie non espressamente riservate alla competenza legislativa del Parlamento; b) in materie sottoposte a riserva parlamentare relativa, previa autorizzazione del Parlamento; c) per la normativa di sviluppo dei principi o delle basi generali di un regime giuridico, contenuti in leggi parlamentari che si limitino a questi; d) in materia di organizzazione interna del Governo, unica materia di competenza legislativa esclusiva dell'Esecutivo. Come si vede, quindi, al concetto di *decreto-lei* è totalmente estranea la connotazione di legislazione straordinaria d'urgenza che caratterizza il decreto-legge nell'ordinamento italiano.

ne controllata: riserva allo Stato del diritto di sfruttamento dei giochi d'azzardo (ma con possibilità di rilasciare concessioni in materia) e loro confinamento in aree specifiche e controllate, generalmente identificate presso località turistiche; la stretta correlazione tra autorizzazione controllata del gioco d'azzardo e attività di promozione turistica – dimensione tipica del casinò – è dimostrata dal fatto che il *Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos*, l'organismo competente alla regolamentazione e al controllo del settore, sia una struttura dell'*Instituto de Turismo de Portugal, I.P.*, e dipenda quindi dalla Segreteria di Stato al Turismo. In un simile quadro, l'irruzione delle forme di azzardo *on-line* (in larga parte gestite dal di fuori dello spazio territoriale portoghese) ha potuto realizzarsi per molti anni in un preoccupante vuoto giuridico che, oltre alla protezione del consumatore, rendeva estremamente difficile persino la tassazione degli utili, facendo così perdere allo Stato portoghese significative fonti di introiti erariali, elemento che non può essere sottaciuto tra le motivazioni che hanno infine portato all'adozione del cit. d.-l. n. 66/2015, venuto così a tentar di colmare le gravi lacune dell'ordinamento²⁴. In Francia, l'approccio al gioco d'azzardo in termini di ordine pubblico è ancora chiaramente percepibile nel fatto che il nucleo di base della normativa in materia si trovi al tit. II del libro III del Codice di Sicurezza Interna (*Code de la Sécurité Intérieure*, CSI), il cui art. 320-1 continua a porre un divieto di principio ai giochi in denaro. Tuttavia, il legislatore era intervenuto in direzione di una parziale liberalizzazione con la l. n. 2010-476 del 12 maggio 2010, sull'apertura alla concorrenza e sulla regolamentazione del settore dei giochi in denaro e di azzardo *on-line*. Anche nel caso francese, però, le difficoltà poste dalla pur limitata liberalizzazione e le necessità di tutela della salute e delle persone deboli hanno portato in tempi brevi, pur senza rinunciare al pluralismo degli operatori in materia, ad un ripensamento normativo, sostanziatosi nell'ordinanza n. 2019-1015 del 2 ottobre 2019²⁵, di riforma della regolamentazione dei giochi in denaro e di azzardo, la maggior parte delle cui disposizioni è entrata in vigore il 1° gennaio 2020.

Quanto alla Svizzera, solo Paese qui considerato a non far parte dell'Unione europea, dopo che il novellato art. 106 Cost. aveva già espressamente fatto riferimento ai pericoli insiti nei giochi in denaro come elemento discriminante dell'azione legislativa ed amministrativa di Confederazione e Cantoni, nonché ai giochi svolti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione come parte integrante dell'oggetto della disciplina costituzionale in

²⁴ L'esposizione delle motivazioni del decreto-legge n. 66/2015 cit. lascia inoltre trasparire, dopo l'illustrazione dei diversi interessi pubblici tutelati dalla nuova normativa, la realistica ma amara considerazione che si sta operando per rendere competitivo il mercato portoghese del gioco d'azzardo lecito, unico modo per ridurre la pratica di quello illecito (v. *Diário da República, 1.a série*, n. 83, 29/4/2015, p. 2139).

²⁵ Si segnala che, ai sensi dell'art. 38 Cost. francese, l'*ordonnance* è un atto normativo con forza di legge che il Governo può adottare in materie che la Costituzione riserverebbe alla competenza legislativa parlamentare, previa autorizzazione del Parlamento in tal senso. Ferme restando molte importanti differenze sostanziali e procedurali, sulle quali non ci si può soffermare in questa sede, può essere avvicinata al decreto di delegazione legislativa esistente nell'ordinamento italiano.

materia, si è proceduto ad un aggiornamento della relativa normativa confederale con la l. fed. sui giochi in denaro del 29 settembre 2017 (LGD), entrata in vigore il 1° gennaio 2019 insieme alla normativa di dettaglio costituita dall'Ordinanza del Consiglio federale sui giochi in denaro del 7 novembre 2018 (OGD), ed espressamente mirata alla protezione della popolazione, alla sicurezza e trasparenza del gioco e alla destinazione sociale della maggior parte dei suoi utili e proventi (art. 2).

Naturalmente, e come si è già in parte potuto vedere finora, la disciplina dei giochi in denaro tocca una molteplicità di profili giuridici, dal costituzionale all'amministrativo, dal tributario al penale, dal societario al comunitario e non si ha certo qui la possibilità di una disamina dettagliata. Fermo restando che le misure di disincentivazione del gioco passano anche per modalità indirette, come la difficoltà di ottenere le relative licenze o il loro contingentamento²⁶, il divieto di gestire contestualmente giochi d'azzardo e altre attività commerciali o l'intensità della pressione fiscale sugli operatori²⁷, nelle prossime pagine ci si limiterà a valutare le misure contenute nella normativa in materia di giochi in denaro, negli Stati considerati, che appaiano direttamente prospettate alla tutela della salute e delle fasce deboli, identificando principalmente gli strumenti atti alla prevenzione e al contrasto del gioco patologico. Si incontreranno essenzialmente due grandi tipologie di misure: quelle volte alla prevenzione informativa e dissuasiva (agendo anche sulla leva pubblicitaria) e quelle volte al controllo e alla disincentivazione dell'accesso, sia fisico che virtuale, ai giochi, tra le quali il divieto ai minori di partecipare a giochi d'azzardo è misura minimale comune a tutti i Paesi interessati.

4. La normativa belga

Nella normativa belga, le cui linee di fondo sono dettate dalla l. 7 maggio 1999 cit., l'elemento della prevenzione informativa è dato dalla preparazione, ad opera della Commissione sui Giochi d'Azzardo, di un *dépliant* illustrativo sulla dipendenza dal gioco e sui servizi di aiuto al giocatore, tanto cartaceo quanto elettronico, che i gestori di stabilimenti, sia fisici che virtuali, devono esporre in condizioni di massima accessibilità (art. 61).

La pubblicità dei siti di gioco *on-line* legalmente gestiti sul territorio belga non è proibita, tuttavia gli artt. 8 e 9 dell'*arrêté royal* (decreto deliberato in consiglio dei ministri) del 21 giugno 2011 impongono ai gestori che domandano la relativa licenza una dichiarazione

²⁶ In proposito si segnala la legislazione belga, che prevede tredici diverse tipologie di licenza a seconda del tipo di gioco in denaro e di attività commerciale ad esso collegata, limita a 9 il numero di casinò apribili sul territorio belga e a 180 quello delle sale gioco (artt. 25, 29, c. 1, e 34, c. 2, l. 7 maggio 1999 cit.). Inoltre, solo i detentori di licenze atte alla gestione di casinò, sale giochi e sale scommesse possono richiedere una licenza supplementare per gestire anche forme di gioco *on-line*, comunque di natura analoga ai giochi reali già gestiti dagli stessi (artt. 43/8, § 1, l. 7 maggio 1999 cit.).

²⁷ Sembra avere indirette finalità disincentivanti la previsione dell'art. 106, c. 2, Cost. svizzera, per cui la tassazione federale sulle case da gioco non può eccedere (e quindi può raggiungere!) l'80% del prodotto lordo dei giochi.

di auto-limitazione nella pubblicità e la designazione di un responsabile della stessa, che sia in condizione di interrompere qualsiasi campagna pubblicitaria su semplice richiesta della Commissione per i Giochi d'Azzardo. Inoltre, sono limitate per i casinò e proibite per gli altri tipi di installazione atta al gioco d'azzardo, forme promozionali che passino per l'offerta di beni e servizi, specie di ristorazione, a titolo gratuito o a prezzi inferiori a quelli di mercato (art. 60, l. 7 maggio 1999 cit.).

Sul piano dell'accesso ai giochi, il generale divieto di partecipazione ai giochi d'azzardo dei minori è integrato dal divieto non solo di gioco, ma anche di accesso ai locali in cui si gioca, che vale per i minori per le sale scommesse ed è esteso ai 21 anni di età per casinò e sale giochi (art. 54, § 1, c. 1). Inoltre, l'età di 21 anni è richiesta anche per partecipare a giochi d'azzardo *on-line* (eccetto le scommesse, vietate solo ai minori) e per utilizzare le *slot machine* eventualmente presenti nelle sale scommesse (art. 54, § 1, cc. 4-5).

Altro elemento centrale consiste nell'obbligo imposto ai casinò, alle sale giochi ed alle sale scommesse di identificare tramite documento d'identità (la cui copia dev'essere conservata per almeno cinque anni) i giocatori ammessi e di tenere un registro delle ammissioni, da far firmare agli stessi, con misura che, se osservata, dovrebbe impedire l'accesso di persone in età non lecita e di persone escluse dal gioco (art. 62); va però segnalato che, sebbene l'art. 43/8, § 2, n. 2, stabilisca che analoghe misure debbano essere assunte a carico di chi gestisce o accede ai giochi *on-line*, non tutti i relativi decreti regi sono ancora stati adottati, per cui, ad es., le modalità di identificazione del giocatore *on-line* e della sua età non sono ancora state definite²⁸.

Nel caso dei locali di gioco in cui ci si debba recare fisicamente, il loro maggiore o minore nascondimento e le condizioni di accessibilità in genere possono svolgere un ruolo disincentivante, sia pure con alcuni limiti: per es., a parere di chi scrive, se è vero che la non visibilità dall'esterno dei locali di gioco impedisce che la loro semplice esistenza si converta in pubblicità e garantisce i giocatori da sguardi indiscreti, è però anche vero che libera il giocatore da forme di pressione esterna che, nella veste del c.d. rispetto umano, potrebbero in certi casi indurlo ad auto-limitarsi. Ad ogni buon conto, la rigida separazione dei locali destinati al gioco, nei casinò e nelle sale-gioco, dai locali con diversa destinazione e la non visibilità esterna dei giochi d'azzardo sono sancite dalla cit. l. 7 maggio 1999 (artt. 32.4 e 37.4).

Anche la concentrazione di più strutture abilitate al gioco in un'area ristretta può incentivare il gioco, giacché la persona che riesce a resistere alla tentazione di entrare in una di esse, più difficilmente confermerà la propria scelta se in breve volgere di spazio le se

²⁸ Infatti, mentre l'art. 43/8, l. 7 maggio 1999 cit., introdotto nel 2010 proprio in rapporto alla necessità di disciplinare il gioco *on-line*, prescrive che le modalità di accesso debbano prevedere la registrazione e l'identificazione del giocatore ed il controllo della sua età, l'art. 5 dell'*arrêté royal* del 21 giugno 2011, sulle condizioni qualitative che un richiedente licenza supplementare deve soddisfare in materia di gioco d'azzardo *on-line*, si limita a sancire che il richiedente licenza debba esplicitare la politica che intende attuare «al fine di impedire ai gruppi socialmente vulnerabili ai giochi d'azzardo di connettersi al sito web».

ne offre un'altra. Donde in alcuni casi la previsione di misure atte alla dispersione degli stabilimenti di gioco (così l'art. 43/4, § 4, a proposito dei punti di raccolta scommesse).

Tra le misure di contorno, si possono anche considerare misure di intralcio alla liquidità, come il divieto di impiantare *bancomat* nei locali destinati al gioco d'azzardo che, in combinazione col divieto di uso di carte di credito (salvo per operazioni uguali o superiori a 10.000 €) nelle sale giochi e sale scommesse, dovrebbe probabilmente, nell'intenzione del legislatore belga, indurre il giocatore a non mobilizzare più di quanto abbia fisicamente in tasca al momento dell'ingresso (art. 58).

Tra gli strumenti che mirano a prevenire le conseguenze più gravi del gioco patologico riveste certamente importanza la procedura di esclusione, attraverso la quale viene sancito il divieto nominale di accesso alle strutture dove si pratica il gioco d'azzardo. È una misura polivalente, nel senso che può ancora comportare connotazioni di tutela dell'ordine pubblico, quando abbia una funzione punitiva nei confronti di chi si sia macchiato di determinati reati contro il patrimonio o una funzione conservativa del patrimonio nei confronti di chi sia incorso in fallimento (art. 54, § 3, nn. 3 e 6), ma ben più importante ne risulta la funzione di tutela: questa può riguardare categorie già ad altro titolo definite deboli o sotto tutela come gli incapaci o i malati mentali (art. 54, § 3, n. 2, e § 4), ma interessa in questa sede soprattutto dove si riferisce a persone nel pieno possesso dei propri diritti civili. Nella normativa belga, l'esclusione può essere sollecitata dall'interessato stesso, configurandosi così come auto-esclusione (art. 54, § 3, n. 1), ma può anche essere richiesta da altre persone interessate, a carico di chi abbia un problema di dipendenza dal gioco (art. 54, § 3, n. 4)²⁹. Ne costituisce un corollario particolare l'esistenza della banca dati EPIS (*Excluded Persons Information System*), dove sono raccolti, a cura della Commissione sui Giochi d'Azzardo, i dati di tutte le persone escluse dal gioco nel Regno: i gestori di stabilimenti di gioco sono tenuti a consultarla prima di accordare l'ingresso a chicchessia, potendo incorrere in sanzioni penali ed amministrative nel caso ammettano al gioco persone escluse (art. 55, l. 7 maggio 1999 cit., e *arrêté royal* del 15 dicembre 2004).

Normativa capillare per quanto riguarda gli stabilimenti di gioco, sì da poter rivendicare buoni risultati sul piano del contenimento dello stesso³⁰, quella belga non appare però, nonostante le integrazioni appositamente intervenute nel 2010, compiutamente all'altezza della sfida del gioco *on-line*. Come accennato sopra, solo i detentori di licenze atte alla gestione di casinò, sale giochi e sale scommesse possono richiedere una licenza supplementare per gestire anche forme di gioco *on-line*, comunque di natura analoga ai giochi reali già gestiti dagli stessi (artt. 43/8, § 1, l. 7 maggio 1999 cit.). Per fare questo, sono tenuti ad utilizzare solo *server* insediati sul territorio nazionale (art. 43/8, § 2, n. 3). Per quanto

²⁹ In questo caso, l'interessato potrà presentare alla Commissione per i giochi d'azzardo le proprie memorie difensive. I dettagli sulla procedura sono disciplinati dall'*arrêté royal* del 21 giugno 2011.

³⁰ Uno studio di H2 GamblingCapital del 2011, riportato da E. MARIQUE, *op. cit.*, n. 29, indicava perdite al gioco di 151 Euro per cittadino all'anno, contro i 902 Euro dell'Australia.

riguarda la sfida principale, cioè la gestione ed il contrasto dei siti di gioco insediati al di fuori del territorio belga (generalmente in paradisi fiscali), che risultano normalmente accessibili tramite *internet* a giocatori di qualsiasi età e condizione, il Belgio ha scelto, da un lato, una politica di bassa pressione fiscale, che possa rendere abbastanza appetibile agli operatori l'agire dal territorio nazionale nello stretto rispetto della normativa vigente, e dall'altro, la leva repressiva, che passa per la responsabilità penale dello stesso partecipante al gioco (eventualmente sostituita da ammende amministrative inflitte dalla Commissione per i Giochi d'Azzardo, in caso il Pubblico Ministero non proceda). Solo dal 2012, peraltro, la Commissione ha cominciato a compilare ed ufficializzare una "lista nera" dei siti di gioco illegali, lista che viene pubblicata sul *Moniteur Belge*³¹.

5. La normativa spagnola

Si è già accennato sopra alla polemica sulla potestà legislativa dello Stato spagnolo in materia di giochi d'azzardo. Sul piano della competenza, di massima la questione è ormai da tempo sostanzialmente risolta sulla base della sent. n. 163/1994, del 26 maggio 1994, del Tribunale Costituzionale, che riserva comunque un ruolo allo Stato per la difesa dell'interesse generale. Ne deriva che la filosofia di partenza della LRJ cit. è quindi quella di disciplinare le forme di gioco «che si svolgono in ambito statale», elemento che concentra l'attenzione del legislatore sulle forme di gioco che si realizzino «attraverso canali elettronici, informatici, telematici e interattivi» (art. 1) e in particolare sulle «attività di gioco transfrontaliere ... messe in opera da persone fisiche o giuridiche insediate fuori dalla Spagna, che organizzino od offrano attività di gioco a residenti in Spagna» [art. 2.1, lett. d)].

Pertanto, rimangono al di fuori dell'ambito di competenza della LRJ le attività di gioco che richiedano necessariamente la presenza fisica del giocatore in stabilimenti *ad hoc* come casinò, sale giochi o sale scommesse, svolgendosi così in ambito locale e ricadendo quindi sotto la competenza delle Comunità autonome. Tanto le misure preventive, quanto quelle relative alle modalità di accesso ai locali di gioco, variano quindi in questi casi su base regionale, ma va segnalato che gli interventi normativi più recenti delle Comunità autonome sembrano orientati in misura crescente dalla preoccupazione di disincentivare il gioco e di allontanarlo dalla portata dei minori. Così, si stanno introducendo divieti di insediamento

³¹ La "lista nera" può essere anche consultata sul sito della Commissione per i Giochi d'Azzardo, all'indirizzo web https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/establishments/Online/blacklist/. Il problema del blocco dei siti illegali era stato oggetto di riflessione dottrinale proprio quell'anno in N. HOEKX-E. MARIQUE, *Actualités et perspectives des jeux de hasard réels et en ligne*, in *Revue de droit penal et de criminologie*, 2012, pp. 739-781. Circa le misure citate sulla distanza delle sale scommesse da istituzioni educative, v. art. 34.10 del Regolamento sulle Scommesse della Comunità autonoma di Madrid (decreto del Consiglio di Governo 106/2006, del 30 novembre 2006, come modificato dall'art. 2 del decreto del Consiglio di Governo 42/2019, del 14 maggio 2019) ed art. 45 della l. sul gioco della Comunità autonoma dell'Estremadura (l. n. 6/1998, del 18 giugno 1998, articolo aggiunto con decreto-legge n. 1/2019, del 5 febbraio 2019, dell'assessorato alle finanze e all'amministrazione pubblica della Comunità stessa).

di locali di scommesse entro una determinata distanza da scuole o istituzioni educative (cento metri, ad es., nella Comunità di Madrid, ma fino a 300 in Estremadura) o misure per impedire la concentrazione di locali di gioco in determinate aree³².

Tornando alla LRJ, nonostante l'art. 1 preveda tra le finalità della legge quelle di «prevenire i comportamenti di dipendenza [dal gioco]» e di «proteggere i diritti dei minori», i contenuti relativi non appaiono particolarmente significativi, prevalendo nettamente i profili della tutela del consumatore in senso tradizionale e della regolamentazione economico-fiscale dell'attività di gioco.

La pubblicità delle attività di gioco è assoggettata al possesso di apposita autorizzazione, cui rinvia l'art. 7 LRJ. Peraltro, non risulta ancora approvata la disciplina regolamentare, per cui ci si deve rifare sostanzialmente alle limitazioni in materia, previste dall'art. 5, l. n. 34/88 del 11 novembre 1988, sulla pubblicità, con un percorso vizioso, in quanto questo si limita a sua volta a stabilire che in materia di giochi d'azzardo la pubblicità possa essere soggetta a norme specifiche e ad un regime di autorizzazione preventiva. All'atto pratico, ci si deve continuare a riferire a due accordi siglati dalla Direzione Generale Ordinamento del Gioco del Ministero dell'Economia e Finanze e dalla *Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial* (AUTOCONTROL): l'Accordo di Co-regolamentazione in materia di pubblicità, patrocinio e promozione delle attività di gioco, del 17 novembre 2011, e l'Accordo per la Definizione di un Codice di Condotta sulla Comunicazione Commerciale delle Attività di Gioco, del 7 giugno 2012³³. Nel complesso il risultato è di una notevole libertà di pubblicità per i giochi d'azzardo, cui ancora una volta stan cercando di porre rimedio alcune Comunità autonome, come nel caso della Comunità di Madrid, che ha proibito a marzo 2019 la pubblicità di giochi d'azzardo sia fisici che virtuali su *Radio Televisión Madrid* (art. 32.9 della l. della Comunità autonoma di Madrid n. 8/2015, del 28 dicembre 2015, aggiunto con l. n. 7/2019, del 27 marzo 2019, della Comunità stessa).

Il dettaglio della disciplina del gioco è demandato, secondo le diverse tipologie di gioco, al Ministero dell'Economia e Finanze; si dovrà garantire il non accesso di minori e incapaci, nonché «impedire l'utilizzo di immagini, messaggi e oggetti che possano danneggiare, direttamente o indirettamente, la dignità delle persone» (art. 5.4 LRJ).

Si ritrovano l'istituto dell'esclusione e dell'auto-esclusione, nonché il Registro Generale delle Proibizioni di Accesso al Gioco, tuttavia l'elencazione dei soggetti esclusi dal gioco, pur comprendendo naturalmente i minori, gli incapaci, le persone escluse su propria istanza o per decisione giudiziaria, concentra molto più la sua attenzione sugli operatori del gioco stesso o degli sport soggetti a scommessa, evidenziando così, a parere di chi

³² V. in proposito J.M. BARJOLA, *¿Qué dice la ley sobre el fenómeno de las casas de apuestas online?*, in *noticias.juridicas.com*, all'indirizzo web <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/14296-iquest;que-dice-la-ley-sobre-el-fenomeno-de-las-casas-de-apuestas-online/>.

³³ Co-firmataria di questo secondo documento è stata anche la Sotto-Direzione Generale Contenuti della Società dell'Informazione della Segreteria di Stato alle Telecomunicazioni e alla Società dell'Informazione.

scrive, la prevalenza delle finalità di tutela della correttezza delle modalità di svolgimento dell'attività economica legata al gioco, su quelle della tutela dei soggetti deboli (art. 6.2-3). In ogni caso, si prevede l'accessibilità al Registro per gli operatori, in modo da poter impedire il gioco alle persone escluse (art. 6.3), anche se per gli operatori *on-line* il controllo non deve avvenire ad ogni accesso, bensì almeno una volta all'anno, dopo la stipulazione del contratto di gioco con l'utente (art. 33.1, lett. *a*), Regio Decreto 1614/2011 del 14 novembre 2011).

Le previsioni dell'art. 8 LRJ in materia di politiche del gioco responsabile si segnalano poi per l'elevato contenuto retorico e la pessima redazione, più propria di un proclama politico che di una norma dispositiva³⁴. Vi si fa riferimento al fatto che le azioni preventive debbano sensibilizzare e informare sulle buone pratiche di gioco e sui rischi connessi a quest'ultimo, ma si stabilisce da ultimo (n. 1, c. 3) che spetti agli operatori del gioco elaborare un piano di misure per la riduzione del rischio e l'enunciazione delle regole di base della politica del gioco responsabile. Se è vero che tale piano costituisce un pre-requisito per l'ottenimento della licenza, è però anche vero che i suoi contenuti obbligatori per legge risultano piuttosto vaghi, sì che, lungi dal costituire un esempio di condivisione e partecipazione nel processo di *decision-making*, tale disposizione assomiglia assai più a una resa preventiva dei poteri pubblici di fronte agli interessi forti settoriali. Impressione che si rafforza senz'altro nella comparazione con l'analoga disciplina portoghese o svizzera. Anche in questo caso, appare più concreta e adeguata la normativa regionale: per es., l'art. 6 della legge sul gioco dell'Estremadura (l. n. 6/1998 del 18 giugno 1998, come modificato dal decreto-legge n. 1/2019 del 5 febbraio 2019, recante misure urgenti per il fomento del gioco responsabile) dispone che la pubblicità delle attività di gioco non debba facilitare comportamenti compulsivi e debba invece segnalare che il gioco può provocare dipendenza. Previsioni analoghe o simili si ritrovano – tra le altre – nelle normative aragonese, canaria e valenzana³⁵.

Infine, si segnalano anche nel caso spagnolo l'obbligo di identificazione dei giocatori che accedono ai servizi *on-line*, i quali stipulano con l'operatore un contratto di gioco di una certa durata (art. 15.2 LRJ, integrato dagli artt. 31 ss. del Regio Decreto 1614/2011 cit.); e l'obbligo per gli operatori autorizzati di fornire le proprie attività di gioco *on-line* attraverso *server* collocati sul territorio spagnolo e identificati da un dominio .es. Dato però che, a differenza del Belgio, si assume la possibilità di concedere licenze anche a soggetti che

³⁴ Il n. 1, c. 1, recita: «Le politiche di gioco responsabile presuppongono che l'esercizio delle attività di gioco venga inquadrato dalla prospettiva di una politica integrale di responsabilità sociale corporativa che consideri il gioco come un fenomeno complesso e in cui si debbano combinare azioni preventive, di sensibilizzazione, intervento e controllo, così come di riparazione degli effetti negativi prodotti».

³⁵ E potrebbe persino stupire questa maggior attenzione delle Comunità autonome alla prevenzione, se si considera che, ai sensi dell'art. 48, n. 11, c. 1, LJ, gli introiti derivanti dall'imposta sul gioco *on-line* spettano a queste stesse, ma «in proporzione alle somme giocate dai residenti di ogni Comunità autonoma», formulazione che sembrerebbe fatta apposta per indurle a incentivare il gioco dei propri residenti!

operano internazionalmente nel settore, si aggiunge l'obbligo per l'operatore di ridirigere sul proprio sito spagnolo ogni connessione proveniente dalla Spagna a siti con dominio diverso da .es eventualmente di proprietà o sotto controllo dello stesso operatore (art. 10.4, lett. *d-e*) LRJ).

Sia pur sulla base di una prima e superficiale ricognizione, quindi, non può stupire, nel caso spagnolo, che gli osservatori rilevino uno stridente contrasto tra le affermazioni di principio della legislazione e la concretezza della vita quotidiana: «la normativa [esaminata] ha assunto di introdurre una politica di gioco responsabile, ma la realtà si è imposta in altro modo: offerta sovra-dimensionata di gioco, campagne pubblicitarie che lo fomentano e cifre alquanto elevate spese nella pratica di queste attività»³⁶.

6. La normativa portoghese

In Portogallo, l'art. 21 d.-l. 330/90 del 23 ottobre 1990 (Codice della Pubblicità), nella nuova redazione data dall'art. 3 d.-l. n. 66/2015 cit., interviene con decisione sul problema della pubblicità dei giochi d'azzardo e delle scommesse. Questa non è proibita, però è assoggettata a precisi limiti contenutistici e di estensione, principalmente nell'ottica della protezione dei minori e delle fasce a rischio. I limiti contenutistici mirano a una forma di pubblicità responsabile, nella quale si dia rilievo all'aspetto ludico di tali attività, senza veicolare né messaggi di disprezzo verso chi non gioca, né l'idea della facilità della vincita, né quella del raggiungimento del successo attraverso il gioco, e in nessun caso incoraggiando pratiche eccessive (c. 1). È inoltre espressamente proibita la pubblicità che si rivolga a o utilizzi minori (c. 2), così come l'associazione degli operatori con qualsiasi riferimento alla concessione di prestiti, nella comunicazione commerciale (c. 6). I limiti di estensione comportano il divieto di pubblicizzare giochi e scommesse nelle scuole e in altre strutture frequentate da minori, nei locali e nelle comunicazioni sociali e commerciali relative ad eventi che abbiano minori come i principali partecipanti, nonché il divieto di esporre pubblicità di giochi d'azzardo e scommesse a meno di 250 metri da scuole e altre strutture frequentate da minori (cc. 3-5).

Sul piano dell'accesso, bisogna distinguere giochi e scommesse reali da quelli virtuali. Si è già ricordato come, per le strutture stabili destinate al gioco (casinò, sale giochi, sale scommesse) la normativa portoghese si ispiri alla loro collocazione in specifiche aree, identificate principalmente in località turistiche e di soggiorno (art. 3 LJ)³⁷, secondo una logica che associa l'idea di casinò con quella di un'offerta turistica di alto livello (art. 27.1 LJ). Proprio per questa ragione, la separazione tra il casinò in quanto tale e i minori risulta

³⁶ Cfr. C. GARCÍA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 308.

³⁷ L'art. 3 LJ identifica dieci zone turistiche in cui si potranno istituire, tramite decreto-legge, aree di gioco permanenti o temporanee che possano ospitare casinò.

in effetti relativamente *souple*: solo dopo le ore 22, l'accesso è vietato ai minori di 14 anni, che si riducono a 10 se accompagnati dagli adulti responsabili della loro educazione [art. 29.2, lett. a) LJ]. Una volta dentro, però, l'accesso alle sale dove si pratica concretamente il gioco o dove sono installate *slot machine* è proibito ai minori di 18 anni, alle persone incapaci e sotto tutela e ai falliti (art. 36 LJ), cosa che rende necessaria l'esibizione di documenti di identità per ottenere la tessera di accesso ai giochi (art. 39 LJ). Oltre questo, la LJ non va sul piano della prevenzione, anche se possono rilevare ai fini del presente studio due misure di natura penale, ovvero il divieto di praticare prestiti all'interno dei casinò (art. 60.1 LJ) e la figura della «coazione alla pratica del gioco» di cui all'art. 112 LJ, per la quale sarà passibile delle pene previste per il reato di estorsione chi usi suggestione, minaccia o violenza per costringere altri al gioco, per ottenerne mezzi atti alla sua pratica o lo metta nell'impossibilità di resistere all'attrazione del gioco stesso: e quest'ultima appare effettivamente l'unica misura che possa vagamente richiamare alla prevenzione delle ludopatie, presente nella LJ del 1989, i cui valori di fondo risultano fondamentalmente l'ordine pubblico, la correttezza del gioco e la tutela della qualità dell'offerta turistica.

La situazione si modifica passando invece alla disciplina dei giochi d'azzardo *on-line* prevista dal RJO del 2015. A prima vista, l'impostazione di base non parrebbe molto diversa da quella spagnola, in quanto l'art. 6 RJO esclude dal gioco, oltre ad una serie di figure politico-amministrative e professionali la cui partecipazione potrebbe sfociare su fenomeni di corruzione e/o gestione truffaldina dei giochi stessi, soltanto i minori, gli incapaci e le persone escluse dal gioco, volontariamente o per decisione giudiziaria [lett. d-e)]. Altro parallelismo è riscontrabile nel fatto che spetta agli operatori l'elaborazione di un piano e l'adozione di misure volte a garantire pratiche di gioco responsabili (art. 7, c. 2, RJO). A differenza del caso spagnolo, però, una parte significativa delle misure che devono essere contenute in tale piano è già ben definita dal testo normativo e tra esse figurano: la fornitura di informazioni precise sull'operatore e i suoi servizi; la fornitura di informazioni e comunicazioni sul gioco responsabile e sui rischi di dipendenza, ivi compreso un messaggio sul gioco responsabile che appaia permanentemente sul sito utilizzato; le misure adottate dall'operatore per impedire l'accesso dei minori, degli incapaci e delle persone escluse dal gioco a qualsiasi titolo; l'apprestamento di meccanismi per la limitazione delle somme a disposizione del giocatore nel proprio conto di gioco; l'apprestamento di meccanismi aggiuntivi di auto-esclusione e di reclamo; ove possibile e congruente, l'apprestamento di meccanismi di temporizzazione del gioco (art. 7, c. 3, RJO). Orbene, tutte queste misure devono essere approntate dall'operatore prima di iniziare la propria attività e costituiscono un necessario pre-requisito per la concessione stessa della licenza (art. 13 RJO). In aggiunta, l'art. 30 RJO stabilisce che sui siti di gioco autorizzati debbano essere chiaramente presenti, tra l'altro, informazioni sui divieti di gioco, sulle esclusioni ed auto-esclusioni, messaggi di allerta sui rischi del gioco patologico e sul diritto di auto-esclusione, contatti di enti che prestino assistenza a giocatori patologici e contatti dell'organismo di controllo (il già cit. *Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos* dell'*Instituto de Turismo de Portugal, I.P.*). Costituisce peraltro un contraltare piuttosto negativo, a quanto visto finora, il fatto che la mancata attuazione di quasi tutte le misure suddette, una volta ottenuta la licenza, è considerata solo come una contravvenzione lieve

e pertanto punita con multa fino a 5.000 Euro o fino allo 0,5% del volume d'affari realizzato dall'entità responsabile nell'esercizio dell'anno precedente a quello della condanna, se superiore a 5.000 Euro (artt. 58 e 61 RJO)³⁸.

Peraltro, la gestione dei processi di identificazione del giocatore e di auto-esclusione appare offrire alcuni coni d'ombra, rispetto alla legislazione belga. L'identificazione iniziale del giocatore avviene tramite esibizione di documento d'identità o consultazione di banca dati di enti pubblici (in questo caso attraverso l'autorità di controllo): la creazione del conto di gioco e l'inserimento nel registro dei giocatori avvengono solo dopo una verifica sulla non sussistenza di forme o motivi di esclusione (art. 37 RJO). Tuttavia, tale verifica non si ripete ad ogni accesso, potendosi ipotizzare quindi (a differenza del caso belga, in cui gli operatori hanno accesso diretto al registro delle esclusioni) qualche rischio in caso di non immediata trasmissione di dati circa una sopravvenuta esclusione del giocatore. In relazione ai giochi *on-line*, poi, esistono due modalità di auto-esclusione (art. 39 RJO): una totale, attivabile via *internet* dal sito del *Serviço de Regulação* e che vale per tutti i siti di gioco; ed una parziale, che il giocatore attiva sul sito di un operatore e che comporta esclusione solo dai siti gestiti dall'operatore stesso. L'ipotesi dell'auto-esclusione parziale può forse tutelare meglio le esigenze di riservatezza del giocatore, ma non gli impedisce certo di continuare su altri siti la propria attività di gioco, limitandosi così molto l'effetto disincentivante.

Analogamente a Spagna e Belgio, la legislazione portoghese richiede espressamente l'utilizzo di *server* con dominio .pt e il ri-direzionamento su questi di tutti gli accessi provenienti dal territorio portoghese o legati a conti di gioco registrati in Portogallo (art. 28 RJO); inoltre, l'attribuzione delle licenze è limitata a persone giuridiche private con sede in uno Stato dell'Unione europea o in uno Stato firmatario dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo, purché lo Stato in oggetto si sia impegnato alla cooperazione amministrativa in campo fiscale, della lotta alle frodi e al riciclaggio dei capitali e la società candidata abbia comunque una succursale in Portogallo (art. 9 RJO). A differenza però di Spagna e Belgio, il RJO si spinge più avanti nell'azione di contrasto ai siti che introducano illecitamente attività di gioco: l'autorità di controllo può chiedere ai gestori del sito di chiudere lo stesso o rimuovere le attività non autorizzate e, se ciò non accade entro 48 ore, obbligare gli intermediari di servizi informatici in rete di cui si serve il sito a bloccarne l'accesso (artt. 31 e 47)³⁹.

³⁸ Fa eccezione l'ammissione al gioco di minori, incapaci o esclusi, che è considerata contravvenzione grave (art. 57 RJO) e multa tra i 5.000 e i 50.000 Euro o tra i 5.000 Euro e il 5% del volume d'affari realizzato dall'entità responsabile nell'esercizio dell'anno precedente a quello della condanna, se superiore a 50.000 Euro (art. 61 RJO).

³⁹ Si rileva il contrasto tra la rapidità ed efficacia, almeno ipotizzabili, della normativa portoghese e la cautela di quella spagnola che, dopo aver definito un'infrazione molto grave la fornitura di servizi di gioco senza licenza o tramite canali, anche informatici, non autorizzati (art. 39 LJ), stabilisce per i responsabili una multa (indubbiamente importante) da uno a cinquanta milioni di Euro, somministrata dal Ministero dell'Economia e Finanze su proposta della Commissione

Un elemento indiretto di limitazione dell'accesso si incontra anche nelle forme della limitazione dell'offerta lecita: l'art. 5 RJO, infatti, elenca tassativamente i tipi di gioco che possono essere condotti *on-line*, proibendo tutti gli altri, ed assegna all'autorità di controllo il potere di autorizzare eventuali nuovi giochi o depennare dalla lista alcuni degli esistenti. Si segnala infine, anche se il presente studio non si addentra nella dimensione fiscale, che una modesta quota delle imposte speciali sul gioco *on-line* (lo 0,5% nel caso dei giochi d'azzardo, l'1% nel caso delle scommesse sportive con quotazione e delle scommesse ippiche) è destinata al *Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências* (SICAD), l'organismo del Ministero della Salute che si occupa di contrasto alle dipendenze.

7. La normativa francese

La legislazione francese è senz'altro la più recente tra quelle dei Paesi qui considerati. Infatti, dopo l'apertura alla concorrenza stabilita dalla l. n. 2010-476 cit., pur già calibrata sui giochi in denaro e di azzardo *on-line*, l'aggressiva tendenza espansiva del settore e i rischi per la salute e le fasce deboli in ciò chiaramente manifestatisi hanno portato in tempi brevi ad un *revirement* normativo, sostanziatosi nell'ord. n. 2019-1015 cit., la maggior parte delle cui disposizioni (per lo più modificative del Codice di Sicurezza Interna e della l. n. 2010-476 cit.) è entrata in vigore il 1° gennaio 2020.

L'approccio iniziale è indubbiamente molto diretto. I giochi di denaro e di azzardo sono proibiti (art. L320-1, c. 1, CSI) e quelli che, in deroga al divieto generale, vengono autorizzati dallo Stato, non costituiscono una forma ordinaria di commercio o di fornitura di servizi, ma sono oggetto di una regolamentazione specifica, finalizzata a prevenire i rischi per l'ordine pubblico e sociale, particolarmente nel campo della tutela della salute e dei minori (art. L320-2 CSI), formulazione che sembrerebbe studiata apposta per sfruttare a tutela della nuova legislazione l'orientamento giurisprudenziale in materia della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che risulta disponibile ad accettare limitazioni al principio di libera circolazione delle merci e dei servizi, purché sia molto chiaramente definito (e conseguentemente normato) l'interesse generale in nome del quale si praticano queste limitazioni. In tal senso, la normativa francese nega ai giochi d'azzardo il carattere di merce o servizio ordinario, cercando per ciò stesso di porli al di fuori dell'ambito di tutela del principio di libera circolazione, sottolinea con forza le finalità di ordine pubblico perseguite dando il primato a quelle più condivisibili anche alla luce della Raccomanda-

Nazionale per il Gioco, ma solo eventualmente ed in aggiunta il blocco della strumentazione informatica utilizzata (art. 42 IJ), con procedimento di cui non sembra difficile prevedere tempi piuttosto estesi.

zione della Commissione UE del 2014⁴⁰ e, almeno sul piano definitorio, non incorre nella contraddizione della legislazione belga o portoghese (che mirano a rendere competitiva l'offerta legale e pertanto in ultima analisi ad ampliarla), in quanto afferma di puntare a «limitare ed inquadrare l'offerta ed il consumo dei giochi e controllarne la gestione» (art. L320-3 CSI; corsivo nostro).

Sul piano della prevenzione informativa, gli operatori sono tenuti ad informare gli utenti dei rischi connessi al gioco patologico. Gli operatori *on-line*, in particolare, devono mettere in opera dei dispositivi di moderazione, di auto-esclusione e di auto-limitazione dei conti di gioco, e devono garantire al giocatore la conoscenza immediata del saldo del proprio conto, nonché le possibilità offerte dalla legislazione in materia di auto-esclusione (art. L320-11 CSI). Sono inoltre tenuti a chiudere i conti di gioco dei giocatori esclusi dalle attività di gioco dall'autorità amministrativa competente (artt. L320-9-1 e L320-10 CSI). Un "telefono amico" per i giocatori patologici e i loro cari è attivato ad opera dell'*Institut National de Prévention et d'Éducation pour la Santé* e l'esistenza di tale numero deve risultare in permanenza sui siti di gioco *on-line* (artt. 28-29 l. n. 2010-476 cit.). Inoltre, gli operatori *on-line* sono tenuti a presentare annualmente all'Autorità Nazionale per i Giochi un rapporto (di bilancio per l'anno precedente e di programmazione per il futuro) sulle azioni svolte e sui mezzi utilizzati per promuovere il gioco responsabile e lottare contro quello patologico: va però notato che le azioni da intraprendere non sono lasciate alla libera determinazione degli operatori, ma sono indirizzate da un *arrêté* del ministro della Sanità, adottato su proposta dell'Autorità Nazionale per i Giochi, che ne definisce il quadro di riferimento. Dei relativi obblighi a carico degli operatori fanno parte anche l'identificazione dei giocatori a rischio e il loro "accompagnamento" verso una pratica di gioco più moderata (artt. 27 e 34, n. IX, l. n. 2010-476 cit., nella redazione data dall'art. 12 ord. n. 2019-1015 cit.).

La pubblicità dei giochi è possibile, ma deve contenere un messaggio di allerta sui pericoli del gioco patologico e fornire i riferimenti dei servizi di informazione ed assistenza; inoltre è proibita nelle pubblicazioni, trasmissioni e sui servizi di comunicazione elettronica destinati ai minori, nonché al cinema, quando sono proiettate pellicole visibili ai minori (art. L320-12 CSI). Inoltre, gli operatori del settore non possono inoltrare comunicazioni commerciali ai propri ex clienti che siano stati sospesi dal gioco o si siano auto-esclusi (art. L320-11, c. 3, CSI, ribadito dall'art. L-321-4-1 per i casinò), né possono finanziare o patrocinare iniziative destinate ai minori (art. L320-12, c. 3, CSI). Devono presentare ogni anno all'Autorità Nazionale per i Giochi il proprio programma di strategia promozionale, le cui azioni possono essere limitate dall'Autorità, la quale può anche bloccare le inizia-

⁴⁰ In maniera certamente più chiara della corrispondente normativa spagnola e portoghese, l'art. L320-3 CSI identifica quattro finalità fondamentali della politica dello Stato in materia di giochi d'azzardo: prevenzione del gioco patologico e protezione dei minori; garanzia della correttezza del gioco; prevenzione delle frodi, del riciclaggio di capitali e del finanziamento di attività terroristiche; prevenzione di ogni sviluppo economico destabilizzante nel settore.

tive pubblicitarie dell'operatore, ove le ritenga pericolose per i minori o tali da incitare al gioco eccessivo (art. 34, n. IV, l. n. 2010-476 cit., nella redazione data dall'art. 12 ord. n. 2019-1015 cit.)

Si ritrova anche il divieto di esporre pubblicità dei giochi d'azzardo o di aprire ricevitorie di lotterie o scommesse entro una determinata distanza da scuole o edifici normalmente frequentati da minori, tuttavia si tratta di una misura molto più blanda che in Portogallo o in alcune comunità autonome spagnole, poiché è lasciata alla libera scelta del prefetto, sia per l'*an* che per il *quanto*; e, per quanto riguarda l'apertura di ricevitorie, «senza pregiudizio dei diritti acquisiti», per cui quelle già aperte nel silenzio della legislazione precedente possono continuare a permanere anche se dovessero trovarsi nell'area di divieto stabilita dal prefetto (artt. L320-14 e L320-15 CSI).

La questione della zona franca da stabilimenti di gioco riporta quindi alle misure di limitazione e disincentivazione dell'accesso ai giochi. Da questo punto di vista, il divieto di partecipazione dei minori ai giochi in denaro e d'azzardo è stabilito in via generale dall'art. L320-7 CSI⁴¹ e ribadito dallo speculare divieto di vendita e di offerta gratuita ai minori degli stessi giochi (art. L320-8, cc. 1-2, CSI), tuttavia l'accertamento dell'età del giocatore negli stabilimenti di gioco in presenza risulta effettivamente imprescindibile solo per l'accesso a terminali di gioco senza intermediazione umana su cui si praticino lotterie e scommesse sportive, ferma restando invece solo la facoltà degli operatori di verificare l'età degli altri giocatori, che non utilizzano tali terminali (art. L320-8, cc. 3-4, CSI). Nel caso dei giochi *on-line*, la nuova redazione dell'art. 17 l. n. 2010-476 cit. fa carico all'impresa che richieda la licenza di gestione di approntare un sistema di verifica dell'età dei giocatori e dell'identità degli accessi, cui sia subordinata l'apertura dei conti di gioco.

Analogo senso di incompletezza si rileva per le conseguenze dell'esclusione – volontaria o amministrativa – dal gioco, giacché l'art. L320-9 CSI si limita a richiedere, agli operatori di giochi *on-line* o altri senza intermediazione umana che prevedano comunque l'apertura di un conto di gioco, di ostacolare la partecipazione dei giocatori esclusi; e agli operatori di giochi in presenza di controllare periodicamente che i loro clienti non siano oggetto di esclusione. Inoltre, parallelamente a quanto si è già rilevato per il caso portoghese, resta difficile considerare che la protezione dei minori e delle categorie a rischio sia davvero il bene giuridico primariamente perseguito dalla legislazione, quando si considera che, mentre l'offerta di giochi d'azzardo senza licenza è considerata un reato passibile di pena detentiva (art. L324-1 CSI), permettere l'accesso al gioco *on-line* a persone escluse o l'accesso a terminali di gioco senza previa verifica dell'età, fare pubblicità ad un'agenzia di prestiti ai giocatori o non conformare i propri messaggi pubblicitari alle regole prescritte,

⁴¹ Tale testo fa eccezione per due tipologie di giochi (lotterie e riffe temporanee, di beneficenza, fieristiche e promozionali), ma ciò non deve far pensare che la normativa francese sia più lasca di quelle esaminate finora. Semplicemente, essa ha ricompreso nel concetto generale di gioco in denaro e d'azzardo anche fattispecie che le altre normative non vi facevano rientrare.

sono semplici contravvenzioni, passibili di ammende, rispettivamente, di 10.000, 100.000, 75.000 e ancora 100.000 Euro (artt. L324-5, L324-6, L324-8 e L324-8-1 CSD).

Anche la legislazione francese richiede espressamente l'utilizzo di *server* con dominio .fr e il ri-direzionamento su questi di tutti gli accessi provenienti dal territorio francese o legati a conti di gioco registrati in Francia (art. 24 l. n. 2010-476 cit.). Con parziale analogia al caso portoghese, l'attribuzione delle licenze è limitata a persone giuridiche private con sede in uno Stato dell'Unione europea o in uno Stato firmatario dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo, purché lo Stato in oggetto si sia impegnato con la Francia alla cooperazione amministrativa in campo fiscale e della lotta alle frodi (art. 21 l. n. 2010-476 cit., nella redazione data dall'art. 12 ord. n. 2019-1015 cit.).

Anche in Francia, come in Portogallo, l'azione di contrasto all'offerta illegale di giochi d'azzardo *on-line* non passa solo attraverso il diritto penale, ma anche attraverso la possibilità di bloccare i siti interessati. Tuttavia, in questo caso l'azione appare più lenta, anche se giuridicamente più garantistica: il Presidente dell'Autorità Nazionale per i Giochi presenta agli operatori in oggetto e ai gestori dei relativi *server* un'ingiunzione di cessazione delle attività illecite, cui questi hanno otto giorni di tempo per ottemperare e/o presentare osservazioni. Se alla decorrenza del termine l'offerta illecita non è cessata, egli può rivolgersi allora al tribunale di Parigi perché si disponga il blocco del sito (art. 61 l. n. 2010-476 cit., nella redazione data dall'art. 12 ord. n. 2019-1015 cit.).

Si segnala infine che se, a differenza del Portogallo, la normativa francese non destina necessariamente quote delle entrate fiscali legate al gioco a strutture sanitarie di prevenzione e trattamento, nondimeno l'art. 3 l. n. 2010-476 cit., nella redazione data dall'art. 12 ord. n. 2019-1015 cit., impone agli operatori autorizzati di devolvere almeno lo 0,002% dei propri introiti al finanziamento di studi scientifici sul gioco d'azzardo; a tal fine, si prevede l'istituzione di un apposito ente indipendente di ricerca che definisca temi e metodologie della ricerca in materia, vincolanti per gli operatori, i quali potranno anche adempiere il proprio obbligo devolvendo il montante corrispettivo al finanziamento degli studi realizzati direttamente da tale organismo.

8. La normativa svizzera

La filosofia di base della recente normativa svizzera sembra essenzialmente essere quella di responsabilizzare gli operatori del settore, affidando loro l'attuazione delle pratiche di prevenzione e contrasto del gioco patologico e riservando ai poteri pubblici le funzioni di normazione e controllo.

Nel caso svizzero, più che nei precedenti, le misure di prevenzione informativa e quelle di controllo e disincentivazione dell'accesso ai giochi, paiono coordinarsi armonicamente e vanno trattate congiuntamente, alla luce del principio stabilito dall'art. 71 LGD, per cui «gli organizzatori di giochi in denaro sono tenuti ad adottare misure appropriate per proteggere i giocatori dalla dipendenza dal gioco e dalla giocata di poste sproporzionate rispetto al loro reddito e alla loro sostanza». Tali misure devono essere proporzionate al livello di

pericolosità del gioco e la loro previsione è un pre-requisito essenziale per la concessione dell'autorizzazione alla gestione del gioco stesso (art. 73 LGD).

Sul piano della regolamentazione della pubblicità dei giochi, questa è permessa, ma non dev'essere destinata a minorenni o a persone escluse dal gioco, non può vertere su giochi in denaro non autorizzati in Svizzera e non dev'essere importuna o ingannevole (art. 74 LGD), concetti spiegati con chiarezza dall'art. 77 OGD, che definisce "ingannevoli" quei messaggi pubblicitari che inducono a credere che l'abilità del giocatore sia più decisiva della sorte (quando ciò non sia vero), che l'intensificazione del gioco possa aumentare le possibilità di vittoria, che il gioco possa risolvere problemi finanziari, sostituire l'attività lavorativa o ripianare perdite pregresse; ed "importuni" quelli praticati per telefono, nelle case, su mezzi di locomozione, per via elettronica (se non disdicevoli) o tramite strumenti che presuppongano l'utilizzo di forme di geo-localizzazione del destinatario (come nel caso dei c.d. *push*)⁴².

Tornando però all'impegno attivo richiesto agli operatori, questo si concreta principalmente nel «piano di misure sociali» che l'art. 76 LGD li chiama ad approntare, sia che si tratti di case da gioco, sia che si tratti di organizzatori di «giochi di grande estensione»⁴³. Tale piano non è però generico e nebuloso come nel caso spagnolo. Esso deve prevedere misure di informazione dei giocatori, modalità di individuazione precoce dei giocatori a rischio, strumenti per favorire l'autocontrollo dei giocatori, modalità di esclusione dal gioco, attività di formazione finalizzata del personale e rilevamento sistematico di dati per la valutazione dell'efficacia. Ognuna di queste famiglie di misure è poi ulteriormente dettagliata dalla LGD stessa o dall'OGD. Le misure di informazione dei giocatori devono riguardare i rischi del gioco, le possibilità di autocontrollo dei giocatori, di limitazione e di esclusione, l'esistenza di offerte di aiuto e trattamento per le dipendenze (compresi consultori e gruppi di auto-aiuto); inoltre i gestori devono fornire ai giocatori dei questionari di auto-valutazione del comportamento di gioco e, per i giochi più pericolosi, indicazioni sul comportamento di gioco in essi riscontrato (art. 77 LGD)⁴⁴. L'adozione di criteri appropriati e pertinenti per l'osservazione del comportamento di gioco (art. 81.1 OGD) è poi fondamentale per l'individuazione precoce dei giocatori a rischio e i gestori devono documentare le proprie osservazioni e le misure adottate in materia (art. 78 LGD). Sul piano dell'autocontrollo, nel caso dei giochi più pericolosi i gestori devono offrire ai giocatori strumenti che permetta-

⁴² L'art. 76 OGD aggiunge poi il divieto di pubblicità indiretta, effettuata su giochi non in denaro ma in modo da sottolineare la *liaison* con l'operatore dei giochi in denaro. Ulteriori limitazioni sono poste dagli artt. 78 e 79 alla promozione di versioni gratuite di prova dei giochi (prevedendosi che debbano essere particolarmente fedeli all'originale, in modo da non indurre percezioni errate dello stesso) e all'offerta di crediti di gioco gratuiti (che a sua volta non può essere indirizzata a minori e persone escluse dal gioco, né esser proposta in forme importune od ingannevoli).

⁴³ Con tale locuzione, la legislazione svizzera indica «le lotterie, le scommesse sportive e i giochi di destrezza il cui svolgimento è o automatizzato o intercantonale o in linea» (art. 3, lett. e) LGD). Lungo tutta la legislazione, il trattamento di tali giochi si incrocia con quello delle case da gioco, in quanto i gestori di queste ultime possono anche chiedere l'autorizzazione per l'installazione di macchinari automatizzati di gioco o per la gestione di giochi da casinò in linea.

⁴⁴ Previsioni tutte ribadite e in parte specificate dagli artt. 87-91 OGD.

no loro di controllare e limitare durata e frequenza di gioco e perdite nette (art. 79 LGD). Spetta poi alle case da gioco e agli organizzatori di giochi di grande estensione la tenuta di un registro delle esclusioni dal gioco, effettuate su richiesta degli interessati, o dai gestori stessi a carico di persone di cui sappiano o possano presumere, direttamente o da terzi, essere indebitate e non in grado di far fronte ai propri obblighi finanziari od essere propense a giocare cifre sproporzionate alle proprie possibilità; o ancora a carico di persone che i gestori sappiano, di proprio o per comunicazione di un servizio specialistico o sociale, essere dipendenti dal gioco (art. 80 LGD). I dati di ciascun registro vengono comunicati tra i diversi gestori e possono essere unificati tra alcuni di essi (art. 82 LGD) e comunicati alle autorità di controllo. Ancora, il piano di misure sociali deve dare conto di modalità, mezzi e strumenti per la propria realizzazione e, nel caso di stabilimenti di gioco in presenza, segnala l'ubicazione di eventuali *bancomat* e la linea di comportamento da seguire nel caso di prelievi anomali (art. 82 OGD). In tutto questo panorama piuttosto dettagliato, ciò che dà maggiormente il senso di un impegno concordato tra gestori e poteri pubblici, è la previsione per cui i primi, da un lato, possono, nell'elaborazione delle misure sopra esposte, avvalersi della collaborazione delle autorità d'esecuzione competenti, di altri gestori, di ricercatori, centri di prevenzione delle dipendenze, istituti terapeutici e servizi sociali (art. 76.2 LGD) e, d'altro lato, debbono integrare le proprie misure di protezione sociale con quelle cantonali e comunali (artt. 83 e 85 OGD). L'insieme di queste iniziative è oggetto di un rapporto annuale che i gestori devono presentare all'autorità competente⁴⁵, che può richiedere modifiche e cambiamenti (artt. 84 LGD e 86 OGD).

Per quanto riguarda l'accesso ai giochi, questo è vietato ai minori di 18 anni per giochi da casinò e giochi *on-line*, ma può essere abbassato (non sotto i 16 anni) dall'AIVE per giochi di portata locale e di pericolo potenziale molto basso (art. 72 LGD). Pertanto, il giocatore deve essere identificato prima dell'accesso alla sala o dell'apertura di un conto di gioco *on-line* (artt. 54 LGD e 47-49 OGD). Ulteriore elemento disincentivante consiste nel fatto che i soggetti fuori età o esclusi dal gioco, che dovessero comunque riuscire a giocare, non avrebbero poi diritto né al rimborso delle poste, né alle eventuali vincite, le quali verrebbero anzi dirottate su finalità previdenziali o scopi di utilità pubblica, secondo i tipi di gioco (art. 45 LGD).

Piuttosto penetranti appaiono poi le misure volte al blocco dell'offerta di giochi *on-line* non autorizzati. In proposito va specificato che, non appartenendo all'Unione europea, in Svizzera non si pone (per lo meno non negli stessi termini) la necessità di garantire il principio della libera circolazione di beni e servizi. La LGD ha pertanto stabilito un sistema per cui le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione che ne facciano richiesta possono essere autorizzati a collaborare con altri organizzatori di giochi da casinò

⁴⁵ Per le case da gioco, l'autorità competente è la Commissione Federale delle Case da Gioco (CFCG), per i giochi di grande estensione è l'Autorità Intercantonale di Vigilanza e d'Esecuzione (AIVE). I due organismi coordinano il loro operato attraverso un apposito organo di coordinamento (art. 113 LGD)

o di grande estensione, anche esteri (artt. 16.4 e 25.3 LGD), soprattutto per la gestione di giochi, da casinò o di altro tipo, *on-line*. Tra le garanzie che però il *partner* straniero deve offrire vi sono il fatto di bloccare l'accesso di giocatori domiciliati in Svizzera a giochi dallo stesso gestiti, che eventualmente non siano autorizzati in Svizzera; e il fatto di non aver sede in Stati considerati ad alto rischio e non cooperativi dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) o comunque oggetto di sanzioni internazionali (artt. 18 e 31 OGD). Nel caso di giochi *on-line* di grande estensione che prevedano l'attivazione di conti di gioco, inoltre, il giocatore domiciliato in Svizzera deve sempre e solo poter accedere ai giochi forniti dal *partner* straniero attraverso il conto di gioco attivato presso il *partner* svizzero [art. 31.1, lett. e) OGD]. Naturalmente tutto questo non esaurisce il problema dell'offerta illecita di giochi *on-line*, che la LGD si propone di contrastare in particolare se accessibili in Svizzera ed operati da soggetti con sede all'estero o non identificabile (art. 86 LGD): in proposito CFCG e AIVE tengono un elenco delle offerte di gioco da bloccare, la cui pubblicazione sul Foglio federale vale come notifica della decisione di blocco⁴⁶, decisione che dev'essere applicata dai fornitori di servizi di telecomunicazione entro cinque giorni lavorativi (artt. 87 LGD e 92 OGD). Entro 30 giorni dalla pubblicazione gli organizzatori possono impugnare la decisione, ma tale ricorso non ha effetti sospensivi (art. 93 LGD). Alla luce di una disciplina così attenta, riesce difficile revocare in dubbio che essa abbia davvero, come primo interesse giuridico tutelato, la protezione della popolazione «dai pericoli insiti nei giochi in denaro» [come si esprime l'art. 2, lett. a), LGD], anche quando ci si imbatte in un dato che è già stato fatto notare criticamente nelle pagine precedenti a proposito di altri ordinamenti, cioè il fatto che, sul piano delle disposizioni penali, si tratti come delitto l'offerta non autorizzata di giochi d'azzardo (art. 130 LGD), ma solo come contravvenzione la pubblicizzazione del gioco ai minorenni, o l'ammissione volontaria al gioco di persone che non vi potrebbero partecipare, per età o per esclusione (art. 131 LGD).

Come si è già visto sopra, poi, una peculiarità della disciplina costituzionale svizzera in materia di giochi in denaro è l'intento di destinare a fini socialmente utili la tassazione relativa. Così la tassa sulle case da gioco è destinata all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e all'assicurazione per l'invalidità (art. 119 LGD) e, significativamente, il Consiglio federale ne può ridurre l'aliquota a determinate case da gioco se i loro proventi sono destinati in misura preponderante ad interessi pubblici della regione o a scopi di utilità pubblica (art. 121 LGD).

⁴⁶ Oltre a questa pubblicazione, che ha uno specifico valore procedurale, sono previste anche la pubblicazione sul sito delle due autorità e l'attivazione di meccanismi di comunicazione all'utenza dell'avvenuto blocco (artt. 88-89 LGD)

9. Considerazioni conclusive

La panoramica fin qui condotta è risultata certo molto generale, per l'ampiezza dell'argomento e della prospettiva geografica scelta. Tuttavia, a parere di chi scrive, essa consente già di identificare alcuni spunti di riflessione.

In primo luogo, appare chiaro come le discipline nazionali del gioco d'azzardo, almeno nei Paesi considerati, si trovino a metà di più guadi. Assunto ormai come dannoso l'approccio meramente repressivo basato sul puro divieto di tali giochi, nella maggior parte dei casi i poteri pubblici non appaiono, al di là delle dichiarazioni di principio, realmente intenzionati a gestire una disincantata politica di contenimento del danno che, nel consentire l'iniziativa economica in materia, la circondi di incisive cautele, effettivamente mirate al contenimento della pratica del gioco, e questo essenzialmente perché i poteri pubblici sono tradizionalmente i primi beneficiari della propensione al gioco dei cittadini. Nell'esame finora condotto non ci si è potuti addentrare in questo aspetto, ma, al di là delle differenze di inquadramento del concetto di "gioco in denaro o d'azzardo" in sé, tutte le normative esaminate contemplano una nutrita quantità di figure di gioco (lotterie, estrazioni, forme diverse di scommesse sportive) che vengono sottratte alla disciplina generale in virtù del fatto di essere gestite in via monopolistica dallo Stato o da soggetti da esso identificati (come nel caso delle lotterie concesse in esclusiva alla *Organización Nacional de Ciegos Españoles* (ONCE)) e che generalmente vengono esonerate dalla maggior parte degli obblighi di legge. E a questo si deve inevitabilmente aggiungere che il volume d'affari del comparto giochi d'azzardo è talmente vasto che in più di un'occasione (lo si è visto per il Belgio, la Spagna, il Portogallo), la prospettiva della legalizzazione dei giochi è assai più debitrice all'auspicio di moltiplicare gli introiti fiscali che a quello di contenere e controllare i danni. D'altronde, nella stessa Svizzera, che dei Paesi considerati è parsa la più avanzata nella disciplina della tutela delle fasce deboli, l'ostentata connessione tra introiti fiscali del gioco d'azzardo e finanziamento della sicurezza sociale parrebbe quasi apprestare uno strumento di giustificazione etica allo sfruttamento e alla fioritura dei giochi d'azzardo.

D'altro lato, è forte per il legislatore, magari nascondendosi dietro il dito del principio comunitario della libera circolazione di beni e servizi e/o prestando attenzione alle sirene di un neo-liberismo ormai chiaramente ridotto a mera difesa degli interessi economico-finanziari più spregiudicati, la tentazione di perseguire una politica di sostanziale *laissez faire*, appena camuffata da modesti (e più che altro nominali) interventi di tutela delle fasce deboli. La situazione spagnola è forse quella che più si avvicina a questa lettura, ma nel complesso l'insieme degli ordinamenti considerati si trova in una situazione intermedia, in cui l'intervento normativo di tutela della salute e delle fasce deboli: a) pur se percepito come di importanza crescente, non è ancora considerato l'interesse giuridico centrale nella disciplina del gioco d'azzardo (e non è detto che non sia giusto così); b) si trova comunque in competizione con le prospettive fiscali ed economiche ventilate dal volume d'affari del comparto; c) è ancora poco chiaro nei propri contenuti e nei propri

strumenti, per via del sovvertimento intervenuto nel settore con l'irruzione e la diffusione esponenziale delle tecnologie informatiche, che hanno superato e reso inutili la maggior parte degli strumenti di contenimento e tutela legati al tradizionale sistema di gioco in presenza in locali fisicamente definiti, e per via delle resistenze culturali ancora presenti rispetto all'idea della ludopatia come forma di dipendenza e della conseguente necessità di un intervento organico delle strutture sanitarie pubbliche e non soltanto di singoli (e peraltro lodevolissimi) soggetti scientifici od assistenziali che di propria iniziativa si interessano del tema.

Donde, anche le difficoltà a livello di normazione tecnica. Una banca dati come la EPIS belga, ad es., può ridurre a zero la possibilità di accesso di minori e persone escluse dal gioco per i gestori in regola, ma comporta un accentramento di dati nei terminali giudiziari che altrove può essere considerato inopportuno. Il modello di co-gestione della politica di gioco responsabile tra autorità pubbliche ed operatori può risultare utile se, come nel caso svizzero, si accompagna a prescrizioni contenutistiche chiare, approfondite e dettagliate⁴⁷, ma può viceversa risultare ambiguo e inutile se, come nel caso spagnolo, lascia troppo spazio alla discrezionalità degli operatori. E quanto alle autorità di controllo, è meglio che siano vere e proprie autorità amministrative indipendenti, come l'*Autorité Nationale des Jeux* francese, o che siano semplicemente strutture specializzate e dotate di margini d'autonomia d'azione ma comunque inquadrare in servizi amministrativi centrali, come la *Dirección General de Ordenación del Juego* del Ministero dell'Economia e Finanze spagnolo o il

Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos del Ministero del Turismo portoghese? I dubbi si possono moltiplicare e d'altronde la brevissima vita della maggior parte delle normative qui considerate non sembra permettere ancora una valutazione sufficientemente ponderata.

Rimane l'auspicio che in prosieguo di tempo si possa giungere ad una crescente armonizzazione delle normative, necessaria soprattutto per l'azione di contrasto all'offerta illegale di gioco *on-line*, che è di fatto anche la più pericolosa per i soggetti deboli. L'azione di accompagnamento dell'Unione europea può in tal senso risultare utile, specie se si considera quanto e in che misura il RJO portoghese e l'ord. n. 2019-1015 cit. francese si sono ispirati a suggerimenti contenuti nella Raccomandazione della Commissione del 2014. Ma una Raccomandazione non è vincolante e così ci si può sempre trovare nella paradossale situazione per cui – dei cinque Paesi qui considerati – quello la cui normativa si avvicina di più ai contenuti della Raccomandazione è proprio la Svizzera, l'unico a non far parte dell'Unione...

⁴⁷ D'altronde, più che di co-gestione, nel caso svizzero si tratta di responsabilizzazione degli operatori, ma sempre sotto l'occhio vigile dei poteri pubblici, come sornionamente dimostra l'art. 81, c. 3, OGD in materia di applicazione del piano di misure sociali delle case da gioco e degli organizzatori di giochi di grande estensione, prevedendo che «per garantire l'attuazione efficace delle misure di protezione dei giocatori, le autorità di vigilanza possono ricorrere a clienti civetta».