

Il gioco con vincita di denaro e il conflitto di interessi per lo Stato*

[Corte cost., sent. 7-10 luglio 2025, n. 104, red.
D'Alberti]

Giurisprudenza
italiana

Camilla Buzzacchi**

SOMMARIO: 1. La contestazione delle misure e le misure preventive del c.d. decreto Balduzzi. – 2. La preminenza delle libertà economiche...a copertura delle aspettative di gettito dello Stato. – 3. Il gioco d'azzardo tra salute e libera circolazione dei servizi. – 4. I vantaggi per l'erario e lo spostamento della materia del gioco nel perimetro degli interessi finanziari.

ABSTRACT:

La decisione qui commentata ha dichiarato incostituzionali misure preventive del decreto Balduzzi del 2012, volte ad arginare il diffondersi del gioco d'azzardo. Questo fenomeno costituisce ormai un serio problema per le drammatiche conseguenze che genera sul piano della dipendenza e del disagio sociale; ma al tempo stesso essa è fonte di guadagni per i soggetti privati e di ingenti introiti per l'erario. La sentenza n. 104 del 2025 appare determinata a salvaguardare la molteplicità degli interessi coinvolti, e approda ad una soluzione che penalizza, malauguratamente, la salute dei singoli: l'attività di impresa e il volume degli incassi risultano beni non suscettibili di compressione, mentre la ludopatia, con gli effetti perversi che comporta, non si impone come piaga da contrastare.

The decision discussed here ruled that the preventive measures contained in the 2012 Balduzzi decree, which aimed to curb the spread of gambling, were unconstitutional. This phenomenon has become a serious problem due to its dramatic consequences in terms of addiction and social unrest. However, it is also a source of income for private individuals and generates substantial revenue for the treasury.

* Contributo referato dalla Direzione.

** Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Milano Bicocca, camilla.buzzacchi@unimib.it.

Judgment n. 104/2025 appears to be trying to protect the various interests involved, but unfortunately it penalises individuals' health: business activity and revenue are important, while gambling addiction and its negative effects are not considered a problem to be solved.

1. La contestazione delle misure e le misure preventive del c.d. decreto Balduzzi

Intorno a quell'ambito di consistente valore economico che è il settore del gioco con vincita di denaro ruotano molteplici e contrastanti interessi, che sono all'origine di indirizzi legislativi mutevoli nel tempo¹ e di interventi giurisprudenziali tesi a mantenere un possibile equilibrio tra esigenze tra loro quasi conflittuali². Tra questi ultimi spicca la sent. n. 104 del 2025 della Corte costituzionale³, che accoglie una questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. decreto Balduzzi, che nel 2012 aveva impostato una linea di fermo e credibile argine alla piaga della ludopatia, che appare ormai «in tumultuosa espansione»⁴. Nella decisione il giudice delle leggi si dichiara consapevole delle problematiche sfaccettature del fenomeno del gioco d'azzardo e dell'esposizione di interessi particolarmente deboli alle aspettative di incasso di attori collocati in posizione di ben maggiore forza, e tuttavia sceglie una soluzione di compromesso, che risulta poco coerente quanto agli intenti perseguiti.

La vicenda nasce da un duplice ricorso, quello della Corte di cassazione e un altro – quasi in sovrapposizione con il primo – del Tribunale di Viterbo. La prima impugnazione investe l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, recante *Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*: la contestazione riguarda il divieto della «messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari on-line, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità». La violazione riguarderebbe anzitutto l'art. 3 Cost., «per il carattere assoluto e indiscriminato del divieto che colpisce la mera messa a disposizione anche di personal computer a navigazione libera, a prescindere dall'effettivo collegamento a siti di gioco online, in mancanza di un ragionevole bilancia-

¹ P. MINCIOTTI, S. SCAGLIARINI, “Al gioco si conosce il galantuomo”. Per una critica della regolazione attuale in tema di gioco d'azzardo, in *Politica del diritto*, 2025, 1, pp. 70 ss., ricostruiscono un lungo sviluppo normativo.

² M. PERINI, *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di gioco con vincita di denaro*, in *Consultaonline*, 2024, 2, offre un'approfondita e ragionata panoramica della giurisprudenza costituzionale nell'intero cammino repubblicano.

³ Si rinvia al primo commento di S. SCAGLIARINI, *La Corte alza la posta in gioco sulle misure di contenimento della dipendenza da azzardo*, in *Consultaonline*, 2025, 3.

⁴ L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, 2012, 2, p. 311.

mento del diritto alla salute, sotteso alla disposizione censurata, con il diritto di libertà di impresa, nonché con il diritto alla riservatezza degli utenti⁵; ma il dubbio concerne anche l'art. 25 Cost., ovvero il principio di legalità, posto che il divieto consegna alla pubblica amministrazione un potere di eccessiva discrezionalità; nonché le libertà economiche degli artt. 41 e 42 Cost., tutelate altresì nel Protocollo addizionale CEDU e nella Carta dei diritti fondamentale dell'Unione europea.

Nel secondo ricorso la Corte di cassazione ed il Tribunale di Viterbo censurano l'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015, che punisce con la sanzione amministrativa di ventimila euro la violazione del divieto introdotto dal d.l. n. 158/2012. Di nuovo il contrasto sorgerebbe rispetto all'art. 3 Cost., in ragione del carattere sproporzionato del trattamento sanzionatorio, che non viene calibrato in considerazione della differente gravità dei singoli illeciti e del mutabile disvalore dei fatti.

Dunque l'intervento legislativo del 2012, che aveva inteso mettere in atto un contrasto al dilagare di una manifestazione patologica, che in così grande misura comporta degenerazioni che minano la salute pubblica⁶, è stato portato all'esame del custode della Costituzione, contestando gli intenti di contenimento della realtà dei giochi e delle scommesse che quella disciplina aveva avuto il merito di intestarsi: come è stato osservato, essa rimane il «fulcro della materia», mirando alla ricollocazione sul territorio degli esercizi per il gioco muniti degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, TULPS (*Video lottery terminal* o VLT), ritenuti maggiormente pericolosi in ragione della mancanza di intermediazione umana tra il giocatore e l'apparecchio telematico. Le apprezzabili intenzioni del decreto Balduzzi «di fornire un approccio il più esteso possibile al "gioco d'azzardo compulsivo" (GAP) e di ricondurre le prestazioni concernenti il medesimo ai "livelli essenziali di assistenza" (LEA)» non hanno ad oggi trovato sviluppo visto che l'emissione del richiesto decreto ministeriale e del conseguente atto di pianificazione non ha mai visto la luce⁷. L'impianto di politica pubblica votata alla salvaguardia della salute rispetto a quell'area di disagio è rimasto per anni non attuato, e in più lo scrutinio che la Corte costituzionale ha effettuato nel 2025 ha colpito una previsione essenziale per il raggiungimento degli obiettivi. Nonostante l'adozione del cd. «decreto dignità» del 2018, che ha rafforzato la prospettiva di condanna della ludopatia introducendo la denominazione di «disturbo da gioco d'azzardo», proprio dalla decisione in commento pare emergere una linea di ridimensionamento del giudizio di

⁵ Corte cost. n. 104/2025, p.to 1 *Cons. dir.*

⁶ G. ROTOLI, L. NATALI, *I paradossi del gioco d'azzardo. Introduzione al focus 'gioco d'azzardo e diritto penale'*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale e del Diritto in Campo Sanitario*, 2021, 1, p. 109, riportano i dati di una ricerca dell'Istituto Superiore della Sanità del 2019, che ben rappresentano l'entità del problema: circa un terzo degli italiani si dedica, seppur occasionalmente, al gioco d'azzardo, e di questi un milione e mezzo presentano aspetti patologici. Il fenomeno riguarda tutte le fasce della popolazione, e tuttavia la popolazione maschile tra 40 e 64 anni è la più dedita, ma almeno il 40 per cento dei soggetti in posizione più critica è rappresentato dalle donne.

⁷ M. TIMO, *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in questa *Rivista*, 2019, 3, p. 603.

stigma, che dovrebbe invece essere condiviso da tutte le istituzioni. L'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice *a quo* segna un passaggio che preoccupa, nella misura in cui interessi di natura economica e finanziari appaiono vincenti rispetto a quelli inerenti al benessere delle persone. Tra l'altro, esso interviene dopo l'ultima novità normativa, quella del d.lgs. n. 41/2024 – su cui in conclusione si torna a riflettere – di chiara collocazione della materia del gioco d'azzardo nella cornice delle dinamiche fiscali e finanziarie: la tendenza pare essere quella di una svalutazione della dimensione relativa alla salute e di una crescente attenzione per le ricadute per l'erario.

2. La preminenza delle libertà economiche...a copertura delle aspettative di gettito dello Stato

Il giudizio adottato dalla Corte costituzionale perviene ad una soluzione di grande ambiguità, come ora si argomenta.

Nella decisione si riconosce che la misura restrittiva dell'art. 7 impugnato persegue indubbiamente una «finalità legittima e meritevole», quella di «limitare le occasioni di gioco in funzione di prevenzione della ludopatia e, più in generale, di tutela della salute»⁸. Tuttavia si reputa eccessivo il divieto che la disposizione dispone, di vietare «la mera messa a disposizione di qualsiasi apparecchiatura che consenta di collegarsi a siti di gioco online. Essa accomuna, nella medesima valutazione di illiceità, condotte ampiamente diversificate sul piano dell'offesa all'interesse giuridico protetto». Si argomenta che la messa a disposizione di apparecchiature che permettono l'accesso alla navigazione in rete non merita la censura disposta dalla normativa del 2012, posto che tali apparecchiature consentono l'accesso al gioco sia legale che illegale. Il divieto che è oggetto di contestazione viene qualificato «eccessivamente inclusivo, in quanto riferito a una gamma assai estesa di comportamenti, connotati da un diverso grado di offensività degli interessi protetti e da rilevanti differenze di disvalore. L'estensione dell'area dell'illecito risulta effettivamente sproporzionata rispetto al fine legittimamente perseguito, in violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.»⁹.

La misura appare al giudice del tutto indiscriminata, ma – come se non bastasse – si aggiunge anche una valutazione sull'efficacia del divieto, che viene additato come rimedio inappropriato: si constata la diffusione ormai poco contenibile dell'offerta di gioco online, qualificata «capillare e vastissima, anche attraverso canali di accesso diversi da quelli contemplati dalla disposizione in esame». Da tale entità del fenomeno si deduce «la modesta efficacia della misura rispetto alla sua finalità», e tale conclusione pare sufficiente a decretare la non convenienza a sacrificare altri interessi. E tra questi, nello specifico, la libertà di impresa. Ora, proprio questo

⁸ Corte cost. n. 104/2025, p.to 6.4 *Cons. dir.*

⁹ *Ivi*, p.to 6.5 *Cons. dir.*

passaggio del ragionamento lascia da un lato ampiamente insoddisfatti; e dall'altro, appare celare la messa in sicurezza di ulteriori interessi, di cui non si fa però esplicita ammissione. Circa la relazione tra efficacia della misura rispetto all'obiettivo del contenimento della diffusione del gioco d'azzardo, si può convenire che lo strumento di prevenzione del decreto Balduzzi non possa, da solo, centrare il risultato. Ma proprio per la complessità del risultato da raggiungere, tanti devono essere i rimedi e le strategie da progettare e da mettere in atto per contrastare il dilagare di questa pratica – il gioco e le scommesse – che è ormai accompagnata da manifestazioni deviate e di patologia. Il divieto della messa a disposizione di apparecchiature non basta – è evidente – a frenare il propagarsi della ludopatia, ma l'illegittimità della previsione non può sicuramente discendere dalla dubbia efficacia del divieto. In più, la difesa della libertà di impresa non viene in alcun modo argomentata e proprio la genericità dell'apertura a suo favore lascia sospettare che il vero interesse da tutelare sia quello dello Stato a garantirsi la continuità della fonte di entrata. Attraverso l'attività economica in quei luoghi pubblici¹⁰, dove è possibile giocare d'azzardo, lo Stato si assicura una quantità di risorse, che costituiscono ormai una componente rilevante del gettito erariale. Ecco che allora sorge, per lo Stato, una complicata situazione di conflitto interessi, che indubbiamente emerge dal più recente indirizzo della legislazione, ma che in qualche misura è riconoscibile anche dall'apparato argomentativo della sent. n. 104. L'affermazione della maggiore meritevolezza degli interessi degli operatori economici – che verrebbero sacrificati dal divieto contestato, senza che si spieghi dove risieda la sproporzione e l'irragionevolezza del sacrificio – suona come una tesi, che offre copertura al vero interesse che non può subire ridimensionamento: quello della raccolta di risorse finanziarie, alle quali lo Stato non intende rinunciare. Escludendo la possibilità che i dispositivi possano essere configurati come congegni da gioco, e sostenendo che essi si prestano a navigazioni che possono non avere nulla da spartire con l'azzardo, la decisione della Corte si fonda sull'unico criterio logico della «circostanza che la messa a disposizione degli stessi avvenga all'interno di un pubblico esercizio»: a partire da tale criterio, la sfera di creazione di valore economico dell'imprenditore viene fatta salva, e con essa – senza che vi sia l'esplicito riconoscimento – anche la portata finanziaria del gioco d'azzardo.

¹⁰ Al p.to 6.2 *Cons. dir.* si elencano le tipologie dei pubblici esercizi: sale bingo, agenzie per l'esercizio delle scommesse su eventi sportivi, negozi di gioco, sale pubbliche da gioco ed esercizi dediti esclusivamente al gioco, sale da biliardo, circoli privati: ma anche qualunque altro esercizio commerciale, compresi gli internet point, che renda le proprie prestazioni in favore di una pluralità indifferenziata di soggetti.

3. Il gioco d'azzardo tra salute e libera circolazione dei servizi

La Corte non ha mancato di denunciare, nel tempo, le conseguenze nocive, quasi irreprensibili, della schiavitù degli individui alle scommesse di gioco, praticata per vie tradizionali o attraverso apparecchiature elettroniche. La consapevolezza della pericolosità di questi comportamenti per la salute umana è stata constatata e riconosciuta, e anche nella decisione in commento viene ripercorso il cammino di emersione della qualificazione dell'attitudine alle puntate di denaro, affidate al caso, come patologia vera e propria.

Rivolgendo l'esame alle pronunce più recenti, in occasione della sent. n. 108/2017 la dipendenza da gioco d'azzardo è stata inquadrata come «fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo»¹¹; di essa sono stati evidenziati dalle sentt. 185/2021 e 54/2024 i «riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari»¹². D'altro canto il giudice costituzionale ha riportato la giurisprudenza eurounionale, che in gran parte si occupa delle attività in questione nel quadro delle libertà di prestazione dei servizi previste rispettivamente agli artt. 43 CE e 49 CE, e quindi in una prospettiva di mercato interno e di libera concorrenza, che difficilmente accetta limitazioni.

L'approccio che viene offerto è che «l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata va apprezzata anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, che è costante nel ritenere che, pur essendo gli Stati membri liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo ed, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione ricercato, le restrizioni da essi imposte alla libera prestazione dei servizi devono nondimeno soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della stessa Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità (...). In particolare, occorre verificare, tenendo conto delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui si tratta, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco, di limitare le attività in tale settore e di combattere la criminalità connessa a tali giochi in maniera coerente e sistematica»¹³. La sensibilità per le conseguenze sulla salute delle prestazioni connesse alle scommesse appare assente o assai blanda nelle decisioni del giudice sovranazionale, e l'ob-

¹¹ Corte cost. n. 108/2017, p.to 3.1 *Cons. dir.*

¹² Corte cost. n. 54/2024, p.to 5.4 *Cons. dir.* e Corte cost. n. 185/2021, p.to 2 *Cons. dir.* A commento della sentenza del 2024 v. S. SCAGLIARINI, Alea iacta est: *la Corte conferma la (possibile) esclusione dei giocatori d'azzardo patologici dal reddito di cittadinanza (e dall'assegno di inclusione)*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2024, 2, p. 322.

Cfr. anche G. BAROZZI REGGIANI, *Reddito di cittadinanza, gioco d'azzardo e condizionalità delle misure di protezione sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2024.

¹³ Corte cost. n. 104/2025, p.to 6.6 *Cons. dir.*

bligato richiamo che di tali decisioni viene effettuato finisce per ridimensionare il peso della pericolosità di questa dipendenza nelle stesse considerazioni del giudice nazionale.

Tra l'altro si potrebbe riflettere sul particolare funzionamento del mercato nel quale i servizi del gioco si collocano.

Essi sono oggetto di rapporti di concessione, che operano però in maniera piuttosto singolare. Come è stato osservato, poche sono le riserve superstiti nel nostro ordinamento e si riferiscono a beni pubblici come il demanio, le aree aeroportuali e le autostrade: servono a regolare l'uso da parte di terzi di beni che permangono nella sfera proprietaria pubblica. Il profilo funzionale di tali riserve è assai distante da quello della riserva in materia di giochi e scommesse, che ha la funzione di organizzare la gestione dell'attività riservata, tutelando gli interessi che sono alla base della riserva stessa. L'interrogativo è se i privati coinvolti nella gestione dei giochi e delle scommesse siano riconducibili al quadro normativo dell'art. 43 Cost., oppure esercitino la libertà dell'art. 41 Cost., condizionata però dai pubblici poteri per ragioni di interesse pubblico¹⁴. La sentenza della Corte costituzionale e le posizioni della Corte di giustizia forniscono indicazioni che soddisfano la seconda opzione dell'alternativa, anche se l'esigenza di garantire la libera iniziativa dei privati e – di conseguenza – la competizione pare dover tenere conto di ulteriori aspettative. Gli interessi pubblici che permeano il regime giuridico dei giochi e delle scommesse appaiono tanto la tutela dell'ordine pubblico in termini di «disfavore nei confronti di queste attività per via delle spese che comportano alle persone specie se svolte in modo psichicamente compulsivo», quanto la tutela del gettito erariale. Circa la prima aspirazione, quella di non compromettere la salute dei giocatori, impraticabile risulta la «completa abolizione del gioco e delle scommesse (che continuerebbero nelle forme illegali)» cosicché «lo Stato se ne riserva la titolarità per tener il fenomeno sotto controllo e, soprattutto, per governarne la diffusione e l'evoluzione». Con riferimento all'interesse fiscale, «l'erario, in costante affanno, trae dal settore dei giochi e delle scommesse ingenti introiti. È questa la semplice ragione per la quale l'avvio di un nuovo gioco o l'ampliamento di uno vecchio è voluto dal Mef che lo inquadra in un preciso disegno avente una finalità (para)fiscale»¹⁵. La dimensione prevalente del mercato, che nella sent. n. 104 conduce a comprimere l'obiettivo di prevenzione rivolto alla salute, appare dunque solo parzialmente calzante rispetto al quadro giuridico interno: in esso profili di ingerenza dei pubblici poteri sono chiaramente riconoscibili, lasciando spazio a dubbi circa la configurabilità di una circolazione dei servizi legati alle scommesse come spazio di libero scambio delle prestazioni.

La sentenza si chiude con l'accoglimento anche della doglianza relativa alla sanzione amministrativa collegata al divieto: essa risulta inevitabilmente travolta dalla dichiarazione di illegittimità principale, e a titolo di «spiraglio» a beneficio di future prese di posizione di

¹⁴ L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse*, cit., p. 331 ss.

¹⁵ *Ivi*, p. 334.

contrastò alla ludopatia rimane l'invito al legislatore affinché adotti ulteriori e idonee misure. Da tale esortazione si evince la scarsa soddisfazione in merito all'efficacia del quadro normativo attuale – peraltro ricostruito e descritto nella pronuncia – e la posizione così espressa, benché enunciata in maniera assai essenziale, può in qualche modo rassicurare circa il fatto che per il sistema dei valori dell'ordinamento italiano appaia riprovevole la realtà dei giochi d'azzardo, rispetto alla quale sarebbe auspicabile e necessario l'intervento del Parlamento per regolare i diversi interessi.

4. I vantaggi per l'erario e lo spostamento della materia del gioco nel perimetro degli interessi finanziari

È difficile non esprimere varie perplessità rispetto alla decisione in esame e rispetto alle più recenti scelte di politica legislativa: la criticità di un fenomeno che genera «malattia» e altera lo stato psichico e le condizioni sociali di tante persone dovrebbe richiamare opinione pubblica e istituzioni a scelte di grande responsabilità, mentre la realtà è di una volontà politica che accetta la piaga sociale come contropartita accettabile a fronte di grandi introiti per l'erario.

Uno studio della Corte dei conti nel 2021 – la Deliberazione *Il fondo per il gioco d'azzardo patologico* – può essere assai eloquente circa l'impatto delle manifestazioni legate al gioco d'azzardo sulla salute pubblica: «si tratta di una malattia del cervello (di tipo neuropsicobiologica), da cui deriva un comportamento volontario persistente, associato anche a gravi conseguenze sociali, ma è anche una “dipendenza” patologica da “stimoli esogeni”. Infine, la malattia è inquadrabile, data la sua capacità di diffondersi tra gli individui, essendo connessa ad un comportamento di tipo emulativo, in un contesto più generale di salute pubblica. Questi tratti specifici (...) possono considerarsi i presupposti di base che il Legislatore ha individuato per dare cittadinanza nell'ordinamento giuridico a interventi normativi che si pongano in contrasto con l'evoluzione anche criminogena del fenomeno»¹⁶. Ancora, si osserva che «nel complesso sistema delle dipendenze, che la casistica più tradizionale e il lessico comune portano a ricondurre all'abuso, da parte di soggetti, per lo più vulnerabili, di sostanze stupefacenti o di bevande alcoliche, quella connessa alla pratica dei giochi d'azzardo si è manifestata solo di recente, raggiungendo un livello di espansione e di allarme sociale, ancor prima che sanitario, tale da indurre il Legislatore nazionale in primis, e poi, quello regionale, ad approntare un'azione coordinata di interventi normativi, di natura preventiva e a contenuto finanziario, diretti a contrastare gli effetti espansivi di un fenomeno, quello appunto della ludopatia o disturbo da gioco d'azzardo (come locuzione preferita dal

¹⁶ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato, *Il fondo per il gioco d'azzardo patologico*, Deliberazione 30 dicembre 2021, n. 23/2021/G, p. 24.

Legislatore introdotta dal DL n. 87 del 2018». La tematica viene affrontata nella Deliberazione con prevalente attenzione ai profili finanziari e gestionali, ma con la consapevolezza che essa «investe questioni non marginali di legalità, di tenuta ordinamentale e di bilanciamento di plurime posizioni soggettive, che vanno a comporre un articolato scenario e di cui, sia pure in sintesi, si è ritenuto, per logica coerenza, dare evidenza»¹⁷.

Si dà poi una rappresentazione impressionante del mercato, dato che «da raccolta complessiva sulla rete fisica è stata pari a 74,14 miliardi nel 2019, in lieve diminuzione rispetto al dato del 2018 (75,42 miliardi), riportandosi a valori più vicini al 2017 (74,35 miliardi) e 2016 (74,73 miliardi). Se a tali valori si aggiungono anche i dati relativi al gioco a distanza/online, la raccolta complessiva supera i 110 miliardi nel 2019 (nel 2018 erano pari a 106,9 miliardi e nel 2017 a 101,7 miliardi). Con riferimento alla voce “vincite”, conseguite sulla rete fisica, i valori si attestano a circa 56,53 nel 2019 (58,06 miliardi nel 2018), mentre la spesa effettiva dei giocatori, che corrisponde alla differenza tra la raccolta e le vincite pagate (ossia la perdita reale), e che si ripartisce tra il fatturato destinato agli operatori del settore e il gettito destinato all’erario, nel 2019 è pari a 17,6 miliardi (nel 2018 è stata pari a circa 17,43 miliardi, in leggera diminuzione ma in linea con i dati dei due anni precedenti (17,52 nel 2017 e 17,97 miliardi nel 2016). La spesa dei giocatori è una variabile di fondamentale importanza per la comprensione delle prospettive future del mercato»¹⁸.

Per finire, si affrontano i profili fiscali, evidenziando che «per i giochi in “monoconcessione” (lotto, Lotterie, enalotto) si applica un modello ad utile o prelievo erariale: in questo caso l’introito per lo Stato è costituito dall’ammontare della raccolta, detratti gli “aggi” per i concessionari e i rivenditori e le vincite. Ciò che resta (appunto l’utile) viene destinato all’erario (...). L’utile dei concessionari (comprensivo di quello della filiera) è dato dalla differenza tra i ricavi e i costi (tra i quali si annoverano anche le vincite), con pieno rischio d’impresa a loro carico. Lo Stato incassa un prelievo che può essere commisurato al margine (differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte), ovvero alla “raccolta”»¹⁹. La raccomandazione che emerge è che «l’esigenza di assicurare l’equilibrato bilanciamento tra obiettivi di natura contabile e finanziaria connessi alla certezza e alla disponibilità per l’Erario delle entrate derivanti dal gioco d’azzardo (segnatamente, anche mediante l’implementazione del sistema dei controlli e il rafforzamento dell’apparato sanzionatorio, nonché attraverso l’armonizzazione e semplificazione fiscale nel settore dei giochi) e gli

¹⁷ *Ivi*, p. 13. Si aggiunge che «il punto di partenza dell’analisi si rinviene nella graduale evoluzione normativa di settore, interessata anche da pronunce delle Corti superiori, che hanno contribuito a delineare gli aspetti fondamentali da considerare in parallelo agli aspetti di natura statistico-quantitativa che danno conto della portata sociale e sanitaria del fenomeno».

¹⁸ *Ivi*, p. 75.

¹⁹ Agenzia delle dogane e dei monopoli, Libro blu 2019.

obiettivi connessi alla tutela dei consumatori del gioco d'azzardo per prevenire la diffusione della patologia ad esso connessa²⁰.

L'interesse dell'erario è dunque esplicitamente additato dalla Corte dei conti, ma ampiamente riconosciuto anche nel dibattito pubblico. La sua rilevanza crea in crescente misura una sorta di conflitto di interessi per lo Stato, diviso tra l'obiettivo di salvaguardare la salute delle persone e la necessità di salvaguardare il proprio interesse finanziario. Come è stato osservato «pur non immaginando la riesumazione dello Stato-pedagogo, i giochi e le scommesse stanno sempre più chiaramente assumendo i tratti di "tassa occulta", pagata in modo disomogeneo dalle classi sociali fuori da qualsiasi progressività. Potrebbe ben replicarsi che giocare o scommettere attiene al libero arbitrio soggettivo. Non per questo i pubblici poteri sono sollevati dalla responsabilità di scoraggiare condotte potenzialmente dannose per gli individui e per la collettività»²¹. La ludopatia costituisce un disturbo psichico il cui inquadramento diagnostico si è nel tempo arricchito specie alla luce delle interferenze riscontrate sul versante neuroscientifico²², e risulta sempre meno comprensibile come le istituzioni pubbliche possano da un lato predisporre rimedi e risorse per «curare il male» che il gioco d'azzardo oggettivamente diffonde, e dall'altro aggrapparsi ad un mercato che diventa vitale per i conti pubblici.

La conferma dell'interesse dello Stato al gioco arriva del resto dal d.lgs. n. 41/2024 recante *Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111*²³. Il primo decreto attuativo della

²⁰ *Il fondo per il gioco d'azzardo patologico*, cit., p. 111. Merita di essere ancora riportata la seguente considerazione: «si è potuto constatare, così, che in relazione al graduale aumento, registrato nel corso degli ultimi anni, del numero dei soggetti che si sono dedicati alle plurime attività del gioco d'azzardo e al contestuale fenomeno emergente del gioco clandestino, quindi illegale, il Legislatore nazionale ha ravvisato un potenziale e specifico rischio sociale», p. 13.

²¹ L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse*, cit., p. 337. L'A. aggiunge che non può dirsi che questi interessi pubblici abbiano perso vigore: infatti «l'approccio paternalistico è certamente scemato con l'incremento delle libertà riconosciute agli individui. Rimane ferma l'idea di contrastare la sola ludopatia. Il diffondersi dei giochi e delle scommesse continua però a essere visto con disfavore. Vi sono i pericoli di infiltrazione della criminalità e di riciclaggio del denaro proveniente da attività illecite. La espansione e articolazione del fenomeno rende sempre più complesso impedire che persone non maggiorenni si accostino a questo ambito. Lo Stato continua ad avere un enorme bisogno delle entrate provenienti da esso. Ne consegue che quella dei giochi e delle scommesse non può concepirsi come un'attività economica assimilabile a tutte le altre, quindi, pacificamente assoggettabile ai principi e alle regole del libero mercato».

²² D. PIVA, *La ludopatia da realtà diagnosticabile a realtà giudicabile*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale e del Diritto in Campo Sanitario*, 2021, 1, p. 161. L'A. così rappresenta questa dipendenza comportamentale: «pulsioni "normali" divengono patologiche nella misura in cui, raggiungendo un determinato livello di eccesso, rendono l'individuo incapace di controllare i propri impulsi nonostante le ricadute negative in ambito personale, familiare (specie di coppia), sociale e professionale». Si aggiunge il sopravvenire di altri disturbi psichiatrici «laddove, anziché limitarsi a produrre una emozione positiva (sub specie di eccitazione, piacere, euforia, soddisfazione, risveglio o sollievo, detto *arousal*) il gioco svolga (anche o soltanto) la funzione di ridurne una negativa (sub specie di ansia, impotenza o depressione). In questo caso, la manifestazione della patologia – generalmente in esordio sin dall'età dell'adolescenza, a decorso progressivo (da modalità adattive a modalità disadattive), persistente o episodico e dunque compatibile con l'alternanza di periodi di astinenza o disinteresse verso il gioco) – risulta, infatti, connessa a disturbi dell'umore (ipomania, bipolarità, depressione maggiore), attacchi di panico, ideazioni suicidarie o persino a disturbi della personalità (borderline, narcisistico e soprattutto antisociale) che possono essere indotti ex novo, scatenati ove già latenti o reiterati se preesistenti».

²³ Per un commento di questa disciplina cfr. S. DONATI, *Disturbo da gioco d'azzardo: la patologia e le tutele nella prospettiva del diritto pubblico*, in *Sanità pubblica e privata*, 2025, 1, pp. 12 ss., e S. SCAGLIARINI (a cura di), *Riordino del settore dei*

delega fiscale si è occupato del settore del gioco con vincita di denaro, dando chiara evidenza dell'approccio culturale che ormai domina: queste attività vengono collocate nella sfera dei rapporti fiscali e finanziari, e dunque risultano ormai lontane dal perimetro delle politiche pubbliche per la salute. Si è infatti constatato che «l'orientamento che hanno mostrato di seguire il Parlamento prima, nella formulazione della legge delega, e il Governo poi, nella definizione del primo dei decreti legislativi in base a quella adottati, sembra voler porre al centro della disciplina gli interessi di una sorta di *homo ludens*, da proteggere e tutelare nell'esercizio di un diritto al gioco che lo vede come fruitore di un servizio tra tanti»²⁴. La scelta di collocare la riforma del gioco pubblico nell'ambito di una più ampia revisione della disciplina fiscale e l'adozione del decreto legislativo «per l'esigenza di avviare le gare e incassare le relative risorse, tradisce un'impostazione non certo volta a porre la salute al centro, bensì a regolare questo ambito attribuendo priorità alle esigenze erariali e orientando il provvedimento, almeno in via principale, verso quel preciso obiettivo»²⁵. I dati del 2022, che parlano di un incasso di più di 11 miliardi di euro, narrano di un «gettito che tende ad avvicinarsi a quello di una manovra finanziaria ed al quale pertanto a fatica si può rinunciare»²⁶: laddove la leva tributaria sembra fallire, non trovando capacità contributiva o risultando vanificata da pratiche di evasione, il mondo del gioco si propone invece come «una sorta di moltiplicatore negativo per l'economia», generato dalla «proletarizzazione sistematica del gioco d'azzardo» che ha dato modo allo Stato di farsi «“promotore” e “propositore” del gioco legalizzato, di recuperare le entrate proprio laddove il prelievo tributario diretto e indiretto risulta di fatto inferiore. Detto diversamente il gioco d'azzardo è divenuto in buona sostanza la tassa sulla povertà per eccellenza»²⁷.

Ci si potrebbe rincuorare pensando che, in fondo, si sia in presenza di una partita di giro: le risorse fiscali alimentate dal gioco e dalle scommesse potrebbero finire per sostenere

giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza, Modena, Fondazione Marco Biagi, 2024.

²⁴ F. SAVASTANO, *Una nuova disciplina per il gioco d'azzardo e le scommesse sportive. riflessioni a partire dal riordino del comparto online, operato con d. lgs. 41 del 2024*, in *Rivista AIC*, 2024, 2, p. 70. L'A. aggiunge: «ciò che dunque va capito non è tanto se il decreto offre un livello di tutela soddisfacente, sia in base alle evidenze scientifiche dell'impatto del gioco d'azzardo sia in base ai dati e ai rapporti presentati nel corso degli anni, quanto piuttosto se esso presenti delle forme irragionevoli di compressione del diritto alla salute».

²⁵ S. SCAGLIARINI, *Il nuovo decreto sui giochi online: quale tutela per il giocatore?*, in Id. (a cura di), *Riordino del settore dei giochi, atto I*, cit., p. 31. L'osservazione ulteriore è che «dalla fine degli anni '90 e soprattutto con l'avvento del nuovo millennio è cambiata la filosofia regolatoria del gioco d'azzardo: dalla logica repressiva e stigmatizzante, alla quale rispondono il codice penale e il TULPS, tra le normative risalenti all'epoca statutaria, ma anche la prima legislazione repubblicana, che vedeva nell'attività in questione un disallineamento con interessi fondamentali nel disegno della Carta costituzionale, quali il diritto/dovere al lavoro e la tutela del risparmio, si è passati, all'esito di un percorso progressivo e ad oggi non ancora arrestato, ad una politica di liberalizzazione e persino promozione del gioco».

²⁶ *Ivi*, p. 32.

P. MINCIOTTI, S. SCAGLIARINI, *Al gioco si conosce il galantuomo*, cit., p. 89, usano l'espressione di «bluff del legislatore», prodotto dall'ampliamento dell'offerta di gioco, accompagnato dall'inasprimento della tassazione, sotto il dichiarato obiettivo di contenere l'illegalità e limitare degenerazioni patologiche, ma con la vera finalità di ordine finanziario.

²⁷ R. BIANCHETTI, M. CROCE, *Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi e sui... "legittimi guadagni"*, in *Sociologia del diritto*, 2007, 2, p. 136 ss.

politiche sanitarie di cura dei soggetti affetti dalla ludopatia. Ammesso che un'operazione di tale natura sia compatibile con i valori dello Stato sociale e con il bene della dignità di ciascuna persona, in ogni caso difficilmente si può assegnarle credibilità, se si considera la flessione che caratterizza l'intervento pubblico per la salute. Il rischio è che la raccolta fiscale aumenti per la dilagante diffusione della dipendenza da scommesse, senza che parimenti si rafforzi la coscienza delle ferite che il fenomeno infligge al tessuto sociale.