

Il ruolo dei principi europei ai sensi del decreto legislativo di riordino del settore dei giochi (d.lgs. n. 41/24). Disposizioni interpretative... da interpretare*

Enrico Albanesi**

SOMMARIO: 1. L'art. 4 del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 51 in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza: disposizioni interpretative.... da interpretare. – 2. Disposizioni imprecise. – 3. Disposizioni da interpretare (alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul carattere peculiare del settore dei giochi). – 4. Due fattispecie di diritto italiano, attraverso cui saggiare la “tenuta” dei principi europei in materia di giochi nella loro applicazione nel diritto interno: *a)* il divieto di messa a disposizione di apparecchiature che consentano il gioco online; – 5. (*segue*): *b)* il divieto di pubblicità. – 6. Conclusioni.

ABSTRACT:

L'articolo costituisce un commento dell'art. 4 del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 51, recante riferimenti ai principi europei in materia di gioco ed in particolare un riconoscimento degli stessi

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Lo scritto è frutto di una ricerca elaborata nell'ambito del progetto PRIN «Regulatory tools for the prevention and fight against gambling in the digital age», codice progetto: 202278PA4P (CUP E53D23022110006), Decreto di finanziamento del MUR n. 1436 del 13/09/2023, finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del Programma NextGeneration EU all'interno del Piano PNRR - Missione 4 “Istruzione e Ricerca” - Componente C2 Investimento 1.1 “Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)” del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR). Esso sviluppa la relazione svolta al Convegno “Regolazione del gioco d'azzardo e lotta alla dipendenza: quali prospettive di riforma?”, evento conclusivo del progetto PRIN (Modena, Fondazione Marco Biagi, 11 dicembre 2025).

** Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Genova, enrico.albanesi@unige.it

come criterio interpretativo preferenziale delle norme interne in tale ambito. Nell'articolo si dimostra come le disposizioni contenute nell'art. 4 siano imprecise e necessitino di essere attentamente interpretate, specie alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

The article comments on Article 4 of Legislative Decree No. 51 of 25 March 2024, which contains references to EU principles on gaming and, in particular, recognizes them as the preferred interpretative criterion for domestic legislation in this area. The article demonstrates how the provisions of Article 4 are imprecise and need to be carefully interpreted, especially in light of the case law of the Court of Justice of the European Union.

1. L'art. 4 del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 51 in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza: disposizioni interpretative... da interpretare

L'art. 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111 ha delegato il Governo ad attuare, con decreti legislativi, il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici. Il Governo ha iniziato a dare attuazione alla delega con la regolazione dei giochi pubblici, a partire da quelli a distanza, con l'adozione del d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41.

Le disposizioni relative ai giochi pubblici raccolti attraverso rete fisica saranno invece contenute in un successivo decreto legislativo, da emanarsi dopo la definizione di un'apposita intesa programmatica tra Stato, regioni e enti locali, come disposto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 41 del 2024. Alcuni articoli del d.lgs. n. 41 del 2024 hanno però portata generale, tali da valere sia per i giochi a distanza, sia per quelli pubblici raccolti attraverso rete fisica: si veda in proposito l'art. 3 (recante principi ordinamentali del gioco in Italia), l'art. 4 (contenente principi europei in materia di gioco) e l'art. 5 (recante una ricognizione delle fonti della disciplina del gioco in Italia):

È proprio sull'art. 4 che si vuole qui svolgere un commento critico.

Sembrano infatti richiedere uno sforzo interpretativo: le disposizioni di cui al comma 1 («Il gioco ammesso in Italia deve rispettare i principi emergenti dell'ordinamento europeo. In particolare, l'esercizio del gioco pubblico in Italia deve avvenire in conformità al principio della libera concorrenza sul mercato comune, al principio di non discriminazione e alle libertà stabilite dai trattati dell'Unione europea, ferme in ogni caso le limitazioni dagli stessi previste»); quelle di cui al comma 2 («I requisiti richiesti per l'affidamento della concessione e gli impegni previsti per il concessionario sono determinati facendo riferimento alla effettiva tutela della salute del giocatore, nonché alla effettiva tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza»); quelle di cui al comma 4 («I principi europei valgono quale criterio interpretativo preferenziale delle norme applicabili al gioco in Italia cosicché l'interpretazione conforme a tali principi prevale rispetto ad altre possibili interpretazioni»).

Come si cercherà di dimostrare in questa sede, da un lato, tali disposizioni appaiono imprecise, da plurime angolazioni (paragrafo 2); dall'altro, esse non sembrano tenere conto

né del ruolo dell'identità nazionale di cui all'art. 4.2 TUE né delle peculiarità del mercato dei giochi, secondo quanto invece riconosciuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (paragrafo 3). A queste riflessioni, seguirà un'analisi di due fattispecie di diritto italiano, al fine di saggiare la "tenuta" dei principi europei in materia di giochi nella loro applicazione nel diritto interno (paragrafi 4 e 5).

2. Disposizioni imprecise

Le plurime imprecisioni che emergono dall'art. 4 sono le seguenti.

In primo luogo, al comma 1 si menzionano solo alcuni dei «principi emergenti dell'ordinamento europeo» (peraltro: forse sarebbe stato meglio scrivere principi emergenti *dall'*ordinamento europeo, cioè i principi *che emergono* dall'ordinamento europeo?).

È vero che si fa precedere all'elencazione la formula «In particolare» (come a sottolinearsi la non esaustività dell'elencazione); tuttavia genera dubbi interpretativi il fatto che i principi menzionati sono, per così dire, orientati unidirezionalmente (si tratta di quelli relativi alla mera dimensione "mercantilistica" dell'Unione europea, cioè il principio della libera concorrenza sul mercato comune, il principio di non discriminazione e le libertà stabilite dai trattati dell'Unione europea): quasi che l'interprete debba primariamente seguire questi rispetto ad altri, quali ad esempio la tutela della salute o dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Anzi, da questa prospettiva, il termine «emergente» (seguito dalla *lettera* della preposizione usata dal legislatore: «dello») sembra piuttosto assumere il significato di «preminenti», ad indicare allora una superiorità gerarchica di tali principi rispetto ad altri. Coerentemente con questa lettura, la formula «in particolare» sembra a questo punto rimarcare la preminenza *proprio* di questi principi rispetto ad altri.

In secondo luogo, al comma 1 si precisa che sono ferme in ogni caso le limitazioni previste dagli stessi principi. Ancora una volta, però, in questo modo principi del diritto dell'Unione europea, quale ad esempio la tutela della salute, sembrano assumere rilievo come mero limite ai sopramenzionati principi europei, piuttosto che come principi in sé.

In terzo luogo, è vero che la tutela della salute e l'effettiva tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza sono menzionati al comma 2. Tuttavia, questi sono menzionati con esclusivo riferimento alla determinazione dei requisiti richiesti per l'affidamento della concessione ed agli impegni previsti per il concessionario, come se non rilevassero con riguardo al resto della disciplina del gioco.

In quarto luogo, il comma 4 qualifica i «principi europei» come criterio interpretativo preferenziale. Se mai, ad essere criterio interpretativo preferenziale, è però il criterio di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Non i principi europei e men che mai i *soli* principi menzionati al comma 1 (quelli, agli occhi del legislatore, «rilevanti»).

Infine, non sono le «norme» applicabili al gioco (comma 4) ad essere oggetto di un qualche criterio interpretativo preferenziale, se mai le disposizioni.

In definitiva, l'imprecisione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 4 dell'art. 4, sembra condurre ad interpretare, alla luce dei principi europei, le disposizioni interpretative in essi contenute nel senso di attribuire ad alcuni di tali principi (segnatamente quelli "mercantilistici") un ruolo preminente rispetto agli altri.

Anzi. Quello che appare *prima facie* come frutto di un'imprecisione del legislatore interno potrebbe addirittura essere il frutto di un'opzione di politica legislativa ben precisa, dato che, come è stato dimostrato da alcuni, l'intero impianto del d.lgs. n. 41 del 2024 sembra predicare più a parole, piuttosto che perseguire realmente, l'obiettivo della tutela della salute¹, che finisce per assumere un ruolo recessivo nel bilanciamento rispetto ad altri valori costituzionali "mercantilistici"².

In ogni caso, la possibilità di interpretare le disposizioni interpretative di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 41 del 2024 nel senso di attribuire ai principi europei "mercantilistici" un ruolo preminente rispetto agli altri, non sembra costituire un esito compatibile con il diritto dell'Unione europea. Ciò impone dunque di tentare qui uno sforzo interpretativo volto a ricercare un significato delle disposizioni che sia conforme al diritto dell'Unione europea.

3. Disposizioni da interpretare (alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul carattere peculiare del settore dei giochi)

Le disposizioni interpretative di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 41 del 2024 devono allora essere interpretate a loro volta alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata³ e conforme al diritto dell'Unione europea⁴.

¹ Così 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: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, Modena, 2024, p. 30.

² *Ivi*, p. 43.

³ Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di gioco, cfr. M. PERINI, *Gioco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi*, in Id. (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare*, Firenze, 2024, p. 145 ss. e G. SIRIANNI, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione, nella crisi dello Stato sociale*, in *Dir. pubb.*, 2012, p. 801 ss. Specificamente, sui profili del riparto di competenze tra Stato e Regioni, cfr., volendo, E. ALBANESI, *La disciplina dei giochi ed il contrasto alla ludopatia*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova, 2020, p. 374 ss. e R. BIFULCO, *I giochi pubblici tra Stato e Regioni*, in *www.confrontocostituzionali.eu*, 2015 (oggi reperibile sul sito della Corte costituzionale, *www.cortecostituzionale.it*, alla voce *Dottrina a commento della sentenza n. 300 del 2011*). Su specifiche sentenze, cfr. S. SCAGLIARINI, *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Le Regioni*, 2017, p. 1084 ss. ed E. LONGO, *La "ludopatia" e il contrasto al gioco d'azzardo nell'ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2018, n. 2, p. 1 ss. Sulle "contromisure" adottate da Regioni ed enti locali, cfr. V. SCARABBA, *Gioco e costi sociosanitari: le ricadute sugli enti territoriali e le (contro)misure adottate*, in *Corti supreme e salute*, 2026,

⁴ Come auspica V. SCARABBA, *Lo sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco e le sue regolazioni nella prospettiva costituzionale: profili di attualità*, in S. Scagliarini (a cura di), *Riordino del settore dei giochi, atto I*, cit., p. 76.

Qui ci si vuole concentrare in particolare sull'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea, ricostruendosi in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia.

Ebbene, da questa prospettiva, la Corte di giustizia è stata sempre netta nel considerare «il carattere peculiare del settore dei giochi d'azzardo» rispetto ad un «mercato tradizionale»⁵: si tratta infatti di un settore in cui sussistono «tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale», in relazione al quale, «in assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare [...], alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta»⁶. Gli Stati membri sono, di conseguenza, liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo, purché le restrizioni soddisfino le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte; segnatamente, la loro giustificazione sulla base di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità.

A tali condizioni, restrizioni delle attività di gioco d'azzardo possono essere giustificate in virtù di motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco⁷. In questi casi, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, l'identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio⁸.

Come è stato notato, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea non sembrano dunque ricavarsi elementi «a sostegno delle attività imprenditoriali legate al gioco d'azzardo[, neppure] attraverso impropri riferimenti a una grossolana, mistificata e fuorviante concezione della “concorrenza” [...] e/o comunque ostativi rispetto alle misure adottate per contrastare tale fenomeno»⁹.

Alla luce della giurisprudenza europea qui richiamata, sembra dunque necessario interpretare l'art. 4 del d.lgs. n. 41 del 2024 in modo conforme al diritto dell'Unione europea. Con riguardo al comma 1 dell'art. 4, i principi europei applicabili in materia non sono solo quelli menzionati dal legislatore italiano ma includono anche, ad esempio, la tutela della salute nonché (dal punto di vista, per così dire, metodologico) il fatto che in questo settore, in assenza di un'armonizzazione a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela de-

⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea (Terza sezione), sentenza 12 giugno 2014, *Digibet Ltd*, C-156/13, paragrafo 24.

⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea (Terza sezione), sentenza 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting Ltd*, C-463/13, paragrafo 51. Da ultimo, Corte di giustizia dell'Unione europea (Seconda sezione), 22 settembre 2022, *Admiral Gaming Network Srl*, da C-475/20 a C-482/20, paragrafo 48.

⁷ Cfr. sentenza *Stanley International Betting Ltd*, cit., paragrafo 48.

⁸ *Ivi*, paragrafo 51.

⁹ Così V. SCIARABBA, *Spunti di indagine e di riflessione sulle e dalle misure comunali e regionali di contrasto “totale” al gioco d'azzardo (e alla pandemia) nella prospettiva costituzionale*, in *Consulta online*, 2020, p. 13, nota 43.

gli interessi coinvolti comporta¹⁰. Di conseguenza, principi dell'Unione europea come la tutela della salute non possono essere visti come mere restrizioni alle libertà stabilite dai trattati; quanto piuttosto come principi da contemperare con i primi.

Con riguardo al comma 2 dell'art. 4, in conseguenza con quanto appena notato, la tutela della salute e l'effettiva tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza non possono intendersi come esclusivamente riferiti alla determinazione dei requisiti richiesti per l'affidamento della concessione ed agli impegni previsti per il concessionario, come se non rilevassero con riguardo al resto della disciplina del gioco; in ogni caso, debbono essere intesi come principi europei e non come mere istanze sul piano interno.

Con riguardo al comma 4, al netto delle precisazioni già fatte sopra (cioè: è se mai *il criterio di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea* a porsi come criterio interpretativo preferenziale delle *disposizioni* interne), occorre notare quanto segue.

Il dibattito in dottrina vede alcuni autori sostenere l'impossibilità di attribuire al criterio di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea una prevalenza rispetto ad altri criteri di interpretazione, primo fra tutti il criterio di interpretazione costituzionalmente conforme (come invece dispone l'art. 4, comma 4)¹¹.

A ciò si è replicato da parte di alcuni che in realtà una qualche graduazione tra criteri è possibile alla luce delle differenti specificità del parametro¹². In particolare, non sembra possa negarsi la capacità del diritto dell'Unione europea di prevalere sulla Costituzione, fatti salvi i controlimiti. Dunque, per quanto qui ora interessa, l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea prevale, di regola, su quella costituzionalmente conforme, «prescindendo dall'eventuale ipotesi in cui entrino in gioco i controlimiti»¹³.

Tornando dunque ad una corretta interpretazione dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 41 del 2024, *nulla quaestio*, alla luce dell'orientamento dottrinale qui accolto, sul fatto che tale comma attribuisca prevalenza al criterio dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Deve tuttavia tenersi conto del fatto che tale prevalenza prescinde dall'eventuale ipotesi in cui entrino in gioco i controlimiti o, comunque, l'identità nazionale di cui

¹⁰ Come nota anche 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*, No. 3, 2024, p. 64 s. Si richiama in tal senso anche lo schema di parere proposto dal sen. Cristina Tajani ed altri, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quello a distanza (Atto del Governo n. 116). Cfr. XIX leg., Senato della Repubblica, 6^a Commissione permanente, Resoconto sommario n. 131, 28 febbraio 2024.

¹¹ Cfr. A. RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali: tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurolunitario*, in *Rivista AIC*, No. 4, 2010.

¹² Si veda una ricostruzione del dibattito dottrinale in G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 380.

¹³ *Ivi*, p. 381.

all'art. 4.2 del Trattato sull'Unione europea¹⁴ (se si guarda in quest'ultimo caso, *mutatis mutandis*, alla questione dalla prospettiva del diritto dell'Unione europea¹⁵).

In secondo luogo, una corretta interpretazione dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 41 del 2024 non può non svolgersi tenendo conto che una prevalenza del criterio dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea in questo campo deve includere anche la giurisprudenza della Corte di giustizia, costruita intorno al carattere peculiare del settore dei giochi d'azzardo rispetto ad un mercato tradizionale. Come si è detto sopra, a ciò consegue la spettanza al singolo Stato membro del compito di valutare, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta, purché le restrizioni siano giustificate sulla base di motivi imperativi di interesse generale e siano proporzionate.

Sciolte così le imprecisioni dell'art. 4 del d.lgs. n. 41 del 2024, le disposizioni interpretative ivi contenute sembrano ora potersi intendere correttamente interpretate, in senso conforme al diritto dell'Unione europea.

4. Due fattispecie di diritto italiano, attraverso cui saggiare la “tenuta” dei principi europei in materia di giochi nell'applicazione nel diritto interno: a) il divieto di messa a disposizione di apparecchiature che consentano il gioco online;

Per verificare la “tenuta” dei principi europei in materia di giochi nell'applicazione del diritto interno, appare a questo punto utile esaminare due fattispecie riguardanti il diritto italiano.

Ovviamente non si tratta di fattispecie dove viene in rilievo la disciplina di cui al d.lgs. n. 41 del 2024 (in quanto di entrata in vigore troppo recente). Tuttavia, stante l'esaminato riferimento ai principi europei contenuto nell'art. 4 del decreto, tale esercizio non sembra comunque vano.

La prima fattispecie riguarda il divieto di messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco (che siano messe a disposizione: dai conces-

¹⁴ Per un caso riguardante il gioco d'azzardo in relazione è venuta in rilievo l'identità nazionale di cui all'art. 4.2 TUE, cfr. sentenza *Digibet Ltd*, cit., paragrafi 33-34.

¹⁵ Sulla differenza concettuale tra controlimiti e identità nazionale di cui all'art. 4.2 TUE, sia consentito il rinvio a E. ALBANESE, *Che cosa il caso Taricco ha insegnato alla Corte costituzionale. Un nuovo rinvio pregiudiziale a fronte dei controlimiti*, in *Giur. cost.*, 2020, n. 1, p. 425 ss. e Id., *National identity (under Art. 4(2) TEU) and constitutional identity (as counter-limits) are not the same*, in M. Belov (ed.), *Peace, Discontent and Constitutional Law. Challenges to Constitutional Order and Democracy*, London, 2021, p. 108 ss.

sionari online, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità). L'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. 13 settembre 2012, n. 158 (come convertito dalla l. n. 189 del 2012), recante tale divieto, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale nel 2025 per violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo) e degli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché «il divieto, nella sua indiscriminata estensione, sacrifica in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa»¹⁶.

Ciò perché, come nota la Corte, il divieto riguarda: quanto ai pubblici esercizi, sia gli esercizi abilitati all'installazione degli apparecchi da gioco, sia qualunque altro esercizio commerciale, come ad esempio gli *internet point*; quanto alle apparecchiature, sia i c.d. totem (cioè i dispositivi destinati in via esclusiva al gioco online, attraverso sistemi di pre-impostazione o di restrizione di navigazione), sia qualsiasi dispositivo idoneo a navigare in rete; quanto al tipo di gioco, sia quello illegale che quello legale¹⁷. Con la conseguenza che il precetto finisce per risultare «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»¹⁸.

Ebbene, ciò che è interessante notare nella prospettiva da cui si sta qui analizzando la questione, è che la Corte costituzionale menziona la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, proprio a mo' di criterio interpretativo: «l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata», scrive la Corte, «va apprezzata anche *alla luce* della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo»¹⁹ (corsivo aggiunto).

Dopo aver sottolineato come il divieto persegua la finalità legittima e meritevole di limitare le occasioni di gioco in funzione di prevenzione della ludopatia e, più in generale, di tutela della salute, la Corte costituzionale menziona proprio il fatto che gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo ma «le restrizioni da essi imposte alla libera prestazione dei servizi devono nondimeno soddisfare

¹⁶ Cfr. Corte cost., sentenza 10 luglio 2025, n. 104, punto 6.6 del *Considerato in diritto*. In senso critico sulla sentenza, cfr. C. BUZZACCHI, *Il gioco con vincita di denaro e il conflitto di interessi per lo Stato*, in *Corti supreme e salute*, 2025, p. 647 ss., secondo la quale la Corte giunge a riconoscere una «maggior meritevolezza degli interessi degli operatori economici [...] senza che si spieghi dove risieda la sproporzione e l'irragionevolezza del sacrificio», offrendosi così copertura all'interesse dello Stato alla raccolta di risorse finanziarie. Sul gioco come risorsa per la fiscalità statale, cfr. P. MINCIOTTI-S. SCAGLIARINI, *Al gioco si conosce il galantuomo. Per una critica della regolazione attuale in tema di gioco d'azzardo*, in *Pol. dir.*, 2025, p. 69 ss.

¹⁷ *Ivi*, punto 6.2 e 6.3 del *Considerato in diritto*. In senso critico sull'argomento utilizzato dalla Corte, per quanto riguarda la assimilabilità tra gioco legale e illegale, cfr. però acutamente S. SCAGLIARINI, *La Corte alza la posta in gioco sulle misure di contenimento della dipendenza da azzardo*, in *Consulta online*, 2025, p. 1334. Per approfondimenti sul tema della non distinguibilità tra un gioco «sicuro e responsabile» ed un gioco «patologico», cfr. V. SCIARABBA, *Lo sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco e le sue regolazioni nella prospettiva costituzionale*, cit., p. 68 ss.

¹⁸ *Ivi*, punto 6.5 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ *Ivi*, punto 6.6. del *Considerato in diritto*.

le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della [...] Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità»²⁰.

In definitiva, se lo si legge *a contrario*, il ragionamento della Corte costituzionale, alla luce del diritto dell'Unione europea, conferma che, se il divieto è proporzionato, le restrizioni al gioco d'azzardo finalizzate alla tutela della salute sono ritenute meritevoli di tutela alla luce del diritto dell'Unione europea.

5. (segue): b) il divieto di pubblicità del gioco

La seconda fattispecie riguarda invece il divieto di pubblicità del gioco d'azzardo di cui all'art. 9 del d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (c.d. decreto dignità), ai sensi del quale «ai fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto del disturbo da gioco d'azzardo, [...] è vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media». Si tratta di una fattispecie distinta, dunque: non il gioco d'azzardo ma, appunto, la pubblicità dello stesso.

Tuttavia, dalla prospettiva del diritto dell'Unione europea, non dovrebbero esserci ostacoli nel far ricadere anche questa fattispecie nel settore dei giochi d'azzardo, quantomeno ai fini che qui rilevano: cioè, il consentire la possibilità che gli Stati valutino le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta, alla luce della propria scala di valori. Trattandosi, lo si ripete ancora una volta, di un settore in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale, non può non spettare agli Stati membri la valutazione, alla luce della propria scala di valori, delle esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta.

È proprio questa la prospettiva accolta d'altronde dalla Corte di giustizia in una recente sentenza, resa nel luglio 2026, su un rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato italiano²¹: la Corte di giustizia ha interpretato l'art. 1, paragrafo 5, lettera *d*), della direttiva 2000/31 sul commercio elettronico (il quale esclude l'applicazione della stessa direttiva ad alcune attività dei servizi della società dell'informazione, tra cui i giochi d'azzardo), nel senso che esso si applica anche alla pubblicità dei giochi d'azzardo²²: perché, ha motivato la Corte, «al fine di garantire il margine di discrezionalità di cui gli Stati devono disporre per poter

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Cfr. Consiglio di Stato, ordinanza 11 giugno 2024, n. 5235.

²² Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea (Seconda sezione), sentenza 16 luglio 2026, *Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)*, C-421/24, paragrafi 20-26.

regolamentare efficacemente il settore dei giochi d'azzardo secondo le proprie scale di valori, questi ultimi debbono poter regolamentare tutte le attività intrinsecamente legate a tale settore, compresa la relativa pubblicità»²³.

La Corte ha tuttavia anche aggiunto che tale esclusione non implica che anche l'attività di *hosting online* di siffatte pubblicità rientri nella suddetta esclusione, poiché tale attività non è intrinsecamente connessa ai giochi d'azzardo ma è neutra rispetto ai contenuti memorizzati forniti da un destinatario del servizio, non discostandosi dunque da un'attività di *hosting* di altri tipi di pubblicità o comunque di altri contenuti²⁴. Nel caso di pubblicità di giochi d'azzardo, continua ad argomentare la Corte, non è necessario escludere l'attività di *hosting* dall'ambito di applicazione della direttiva al fine di consentire agli Stati membri di condurre, ove lo desiderino e secondo le proprie scale di valori, una politica di espansione controllata dei giochi d'azzardo²⁵.

Sul divieto della pubblicità del gioco d'azzardo sarà in ogni caso interessante attendere cosa deciderà la Corte di giustizia dell'Unione europea su un altro rinvio pregiudiziale recentemente sollevato dal Consiglio di Stato, il quale, tra le altre questioni, ha chiesto se il diritto dell'Unione europea osta proprio ad una norma nazionale (come quella di cui all'art. 9 del c.d. decreto dignità) che vieta qualsiasi forma di pubblicità del gioco d'azzardo²⁶.

La parte appellante del giudizio principale di fronte al Consiglio di Stato sosteneva come tale divieto concretizzi una violazione del principio di parità di trattamento e non discriminazione (in quanto si assimila la pubblicità del gioco legale a quella del gioco illegale). In particolare, «un divieto generalizzato come quello in esame non differenzerebbe gli operatori illegali dai soggetti che si trovano in posizione di legalità e ai quali dovrebbe essere, invece, concesso “di pubblicizzare la propria offerta e ricorrere a differenti canali di distribuzione al fine di combattere gli operatori illegali”». A tale proposito, l'appellante citava la Raccomandazione della Commissione europea 2014/478/UE del 17 luglio 2014, secondo cui «le comunicazioni commerciali sui servizi di gioco d'azzardo on line possono svolgere un ruolo importante nell'orientare i consumatori verso offerte permesse e controllate, ad esempio fornendo l'identità dell'operatore e dando informazioni corrette sul gioco d'azzardo, compresi i rischi delle problematiche ad esso legate, nonché i messaggi di avvertimento»²⁷.

²³ *Ivi*, paragrafo 25.

²⁴ *Ivi*, paragrafo 28.

²⁵ *Ivi*, paragrafo 29.

²⁶ Cfr. il rinvio pregiudiziale compiuto dal Consiglio di Stato, in attesa di pronuncia da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea nella C-194/25, specie il quesito *iv*) ed il paragrafo 14. Cfr. Consiglio di Stato, ordinanza 7 marzo 2025, n. 1919.

²⁷ Cfr. Consiglio di Stato, ordinanza 11 giugno 2024, n. 5235, cit., para. 14.4.

Dal canto suo, il Consiglio di Stato ha invece sottolineato nel rinvio come «il divieto si pone in termini assoluti e generali in quanto anche il gioco legale può determinare i rischi» connessi al gioco²⁸, sembrando cogliere quelle preoccupazioni della dottrina, sopra menzionate²⁹, che invece la Corte costituzionale non è parsa condividere. Si segnala peraltro come l'art. 3 del d.lgs. n. 41 del 2024 (disciplinante l'«utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili») sembra essersi discostato proprio da quel divieto generalizzato di pubblicità di cui all'art. 9 del c.d. decreto dignità, al punto da potersi parlare di «implicita abrogazione – verosimilmente parziale ma dai contorni assolutamente indefiniti» di quest'ultimo articolo³⁰.

Resta tuttavia fermo il fatto che, nella prospettiva che si è adottata in questa sede (e cioè quella del “margine di manovra” da parte degli Stati membri nel disciplinare gioco d'azzardo e pubblicità del gioco d'azzardo), un'eventuale assimilazione di trattamento tra gioco d'azzardo e pubblicità del gioco d'azzardo non possa che essere rimessa alle valutazioni degli Stati membri, alla luce della propria scala di valori, per la ragioni qui ampiamente esposte, come confermato dalla Corte di giustizia nella sentenza del luglio 2026 sopra menzionata.

6. Conclusioni

Come si è dimostrato, l'art. 4 del d.lgs. n. 41 del 2024, contenente disposizioni interpretative in materia di giochi in relazione ai principi europei e non privo di imprecisioni (quando non frutto di una precisa opzione di politica legislativa ispirata ai principi europei esclusivamente “mercantilistici”) (paragrafo 2), deve essere a sua volta interpretato in modo conforme al diritto dell'Unione europea ed in particolare alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia.

Si è qui ricostruita quest'ultima (paragrafo 3), ricavandosi come il settore dei giochi d'azzardo ha un carattere peculiare rispetto ad un mercato tradizionale, in ragione della sussistenza di notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale tra gli Stati membri. Ration per cui, in assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta». Gli Stati membri sono, di conseguenza, liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo, purché le restrizioni soddisfino le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte; segnatamente,

²⁸ Cfr. Consiglio di Stato, ordinanza 11 giugno 2024, n. 5235, cit., para. 14.4.1.

²⁹ Cfr. *supra* nota 17.

³⁰ Sul punto cfr. V. SCLARABBA, *Lo sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco e le sue regolazioni nella prospettiva costituzionale*, cit., p. 78 ss.

la loro giustificazione sulla base di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità.

L'esame di due fattispecie di diritto italiano ha poi consentito di saggiare la "tenuta" dei principi europei in materia di giochi nell'applicazione nel diritto interno (paragrafi 4 e 5). La conclusione che sembra trarsi è che non può ricavarsi dunque dal diritto dell'Unione europea alcun elemento ostativo rispetto alle misure adottate per contrastare il gioco d'azzardo.