Saggi

Gioco e costi socio-sanitari: le ricadute sugli enti territoriali e le (contro)misure adottate*

Vincenzo Sciarabba**

Sommario: 1. Lo sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco d'azzardo ed i suoi costi "generali" nella prospettiva costituzionale. – 2. La difficile *quantificazione* dei costi e i (comunque utili) tentativi di sistematizzazione delle molteplici ricadute negative del gioco patologico/problematico e del fenomeno complessivo. – 3. Le "contromisure" adottate a livello comunale e regionale. – 4. Il grave rischio insito nella proposta di compartecipazione delle Regioni al gettito fiscale derivante dal gioco. – 5. Cenni conclusivi.

Abstract:
Nel contributo, dopo aver svolto una serie di considerazioni di varia natura sui molti e importanti "costi", anche sotto profili di specifico rilievo dal punto di vista giuridico-costituzionale, dell'attuale regolamentazione statale e della sempre più ampia diffusione di giochi d'azzardo e scommesse nel nostro Paese, ben oltre le ipotesi estreme di gioco "patologico", ci si sofferma – fornendo un quadro di sintesi ed una serie di esempi per ciascuna categoria di provvedimenti considerata – sul variegato arsenale di "contromisure" sviluppato a livello comunale e regionale per cercare di contrastare il fenomeno, in controtendenza rispetto agli orientamenti politico-legislativi prevalenti a livello nazionale. Da ultimo, si fa riferimento alla prospettiva, evocata in una proposta formulata dalla Conferenza Stato-Regioni, di una compartecipazione delle Regioni agli introiti derivanti dal gioco, illustrandone le forti controindicazioni.

* 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 nell'Università di Genova, vincenzo.sciarabba@unige.it.

ISSN 2611-8882

After considering a series of factors relating to the many significant "costs", including several aspects of particular relevance from a legal and constitutional point of view, of current state regulations and the increasingly widespread prevalence of gambling and betting in our country, well beyond the extreme cases of "pathological" gambling, this contribution focuses on the varied arsenal of 'countermeasures' developed at municipal and regional level to try to combat the phenomenon, in contrast to the prevailing political and legislative trends at national level. In this regard, both a comprehensive summary and a series of examples for each category of measures considered are provided. Finally, reference is made to the prospect, evoked in a proposal formulated by the State-Regions Conference, of the Regions sharing in the revenues derived from gambling, illustrating the serious drawbacks of such a proposal.

1. Lo sfruttamento imprenditoriale su larga scala del gioco d'azzardo ed i suoi costi "generali" nella prospettiva costituzionale

Punto di partenza del presente contributo è un dato ormai talmente assodato ed evidente da non richiedere ulteriori analisi, ovvero la trasformazione di pratiche – quello del gioco d'azzardo e delle scommesse – un tempo "marginali" da pressoché tutti i punti di vista in un fenomeno che, a qualsiasi osservatore consapevole e disinteressato, non può che apparire, per le caratteristiche e le dimensioni che esso ha progressivamente assunto, come uno dei maggiori problemi sociali del nostro Paese, oltretutto in continua crescita. Non solo, va detto, del nostro Paese; ma del nostro in particolare, considerando che già da anni l'Italia rappresenta il primo "mercato dell'azzardo" nel panorama europeo e uno dei primi – insieme a Stati Uniti, Cina e Giappone – a livello mondiale[1].

È noto anche come tale vertiginosa riqualificazione ed espansione del settore sia il frutto di precise scelte politiche, a partire dagli anni novanta, quando con un profondo «cambio di rotta, deciso in sede legislativa e sostenuto anche dalla retorica del contrasto all'illegalità diffusa nel settore», si è iniziato a «utilizza[re] l'azzardo come leva fiscale»[2], allargando in

[1] Il dato, riportato nel *Libro nero dell'azzardo 2025* (curato da CGIL, Federconsumatori e Fondazione Isscon e liberamente consultabile online su vari siti), è tratto da indagini svolte nel 2017 dal settimanale inglese *The Economist* (https://www.economist.com/graphic-detail/2017/02/09/the-worlds-biggest-gamblers) e della rivista statunitense *Forbes* (https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2015/09/14/the-countries-with-the-biggest-annual-gambling-losses-infographic/).

[2] F. Moccia, *Dalla tutela del giocatore al primato del gettito: il Terzo settore come presidio costituzionale della salute pubblica*, in questa *Rivista*, 2026, 1, pp. 1-31. Un'analisi critica dell'evoluzione della disciplina statale in materia può trovarsi anche, di recente, P. Minciotti, S. Scagliarini, *Al gioco si conosce il galantuomo. Per una critica della regolazione attuale in tema di gioco d'azzardo*, *Politica del diritto*, 2025, 1, pp. 69-100, spec. pp. 75 ss.. Per un approfondito esame degli intrecci tra gli sviluppi legislativi (a livello statale nonché, con diverso orientamento, a livello regionale) e le decisioni della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi v. poi R. Balduzzi, *Il (disturbo da) gioco d'azzardo tra politica e magistratura*, in questa *Rivista*, 2021, 1, pp. 207-230. Per alcune riflessioni ulteriori, tra gli altri, 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, Genova University Press, 2021, pp. 375 ss., M. Lipari, *Gioco d'azzardo, poteri amministrativi e tutela della salute: l'evoluzione della normativa e della giurisprudenza*, in questa *Rivista*, 2020, 1, pp. 273-291, M. Rospi, *Il nuovo assetto*

misura sempre crescente le maglie che in effetti la Corte costituzionale (ovviamente in un contesto ben diverso e senza poter prevedere i travolgenti sviluppi dei decenni successivi) aveva aperto laddove aveva riconosciuto per la prima volta – pur solo con riferimento al regime derogatorio delle poche case da gioco autorizzate, e in termini per la verità piuttosto peculiari e circoscritti – che nella disciplina del gioco d'azzardo possano assumere rilievo finalità di natura fiscale, quale, nel caso specifico, quella di «sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico o in situazione di dissesto finanziario» (Corte cost., sent. n. 152 del 1985)[3].
Così, un po' alla volta, come ben si è detto, «[a]bbandonata la retorica della pericolosità e sostituitala con quella dell'intrattenimento e della libertà d'iniziativa economica, il settore è scivolato verso un modello di capillare deregolamentazione», laddove «[l]'avvento del gioco a distanza e delle piattaforme digitali ha ulteriormente assottigliato il confine percepito tra intrattenimento lecito e patologia sociale, accentuando l'asimmetria tra interessi economici e tutele sanitarie» (nonché – vogliamo ora aggiungere – più generali esigenze di natura sociale di rilievo anche giuridico-costituzionale, secondo quanto si cercherà di dimostrare nelle pagine che seguono). In breve, «[l]'esito di tale progressiva liberalizzazione è oggi evidente: l'Italia si è trasformata in una rete capillare di offerta, in cui la cultura dell'azzardo si è diffusa persino nei centri abitati più periferici, dove bar, sale scommesse

---

costituzionale della materia di giochi e scommesse tra competenza dello Stato e competenza delle Regioni e degli altri Enti locali alla luce del principio di proporzionalità, in *Federalismi.it*, 2020, 29, pp. 171-198, e G. Sirianni, *Il gioco pubblico. Dal monopolio fiscale alla regolamentazione, nella crisi dello Stato sociale*, in *Diritto pubblico*, 2012, 3, pp. 801 ss. Infine, sulle più recenti novità legislative e giurisprudenziali, v. i contributi raccolti in S. Scagliarini (a cura di), *Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, Modena, Fondazione Marco Biagi, 2024, Id., *La Corte alza la posta in gioco sulle misure di contenimento della dipendenza da azzardo*, in *Consulta OnLine*, 2025, 3, pp.1330-1338, 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, 3, pp. 36-66, Id., *La Corte e il gioco d'azzardo: profili critici della sentenza n. 104 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, 2025, 6, pp. 275-291, e, da ultimo (con puntuali rilievi su alcuni profili e vicende di particolare peso), E. Albanesi, *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*, in questa stessa *Rivista*.

[3] Su tale decisione (richiamata anche nello scritto di F. Moccia poc'anzi citato) e in generale sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di gioco d'azzardo – che in questa occasione non andremo a ricostruire organicamente, limitandoci ad alcuni cenni più mirati in funzione dei contenuti del presente lavoro – cfr. senz'altro l'accurata ricostruzione di M. Perini, *Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi*, in *Consulta OnLine*, Studi, II/2024, p. 589 ss. e in M. Perini (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, Firenze-Siena, Firenze University Press-Usiena Press, 2024, pp. 145-183, ove si evidenziano alcuni significativi cambiamenti di approccio della Corte nelle sue varie "fasi", anche in relazione (come pure emerge dal contributo di R. Balduzzi citato nella nota precedente, spec. pp. 217-222) dei profondi mutamenti di contesto. Per alcune ulteriori osservazioni sulla giurisprudenza costituzionale (e in parte amministrativa) in tema di gioco d'azzardo, e specialmente in tema di misure *di contrasto* del gioco d'azzardo, v. inoltre, volendo, il nostro *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* (versione estesa del contributo destinato al Liber Amicorum *per Pasquale Costanzo*), in *Consulta OnLine*, 20 luglio 2020 (spec. pp. 36-53); sulla giurisprudenza amministrativa, in particolare, M. Timo, *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in questa *Rivista*, 2019, 3, pp. 599-614 nonché G. Marotta, *La redistribuzione nel territorio dei punti vendita del gioco d'azzardo: note a margine delle sentenze del Consiglio di stato nn. 1618 e 8298 del 2019*, *ibidem*, pp. 437-451, spec. pp. 444 ss..

e tabaccherie attirano *"giocatori in fuga"* e spesso fanno da sfondo a storie di solitudine ed emarginazione»[4].

È infine una constatazione anch'essa ormai di dominio comune quella per cui, rispetto al fenomeno del gioco d'azzardo per come attualmente disciplinato e (sempre più) diffuso, si ha un disallineamento tra i benefici in termini di introiti, riservati – oltre che ai soggetti privati abilitati ad operare nel settore – allo Stato centrale, e i costi (di tipo sanitario, economico e in genere sociale) che ricadono principalmente, almeno in prima battuta, sugli enti territoriali.

D'altro canto, occorre prendere atto dell'impossibilità di avere, sul fronte dei costi, stime e "cifre" al contempo *precise* ed *esaurienti* come invece avviene per altri aspetti del fenomeno[5], quali la "raccolta"[6], la "spesa netta"[7], il numero di giocatori[8], gli introiti fiscali per lo Stato[9].

---

[4] Così, efficacemente, F. Moccia, *Dalla tutela del giocatore al primato del gettito: il Terzo settore come presidio costituzionale della salute pubblica*, cit., ove tra l'altro si ricorda – facendo riferimento a dati forniti dalla Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel *Libro Blu 2023*, sez. III.5.6 – come nel 2023 la rete fisica del gioco risultasse composta da ben 49.724 esercizi contenenti AWP (bar, caffè, ristoranti, circoli, tabaccherie, ecc.), con 249.641 AWP attive sul territorio nazionale, e da 4.390 sale VLT, nelle quali risultavano installate 54.484 VLT; quanto agli altri canali distributivi, si contavano 53.768 punti vendita delle Lotterie, 34.270 ricevitorie del Lotto e 34.610 punti vendita dei Giochi numerici a totalizzatore, il tutto a conferma della «capillarità territoriale dell'offerta, in particolare quella degli esercizi generalisti, presenti anche nei piccoli centri e nelle aree interne». E, del resto, già con riferimento alla situazione riscontrata agli inizi del 2018 (evidentemente non peggiore, anche sotto questo profilo, dall'attuale) si era significativamente notato come fosse «in funzione sul mercato dell'azzardo una differenziata rete distributiva, *la più estesa che mai sia stata realizzata in Italia in un servizio commerciale*: 238 mila e 744 "punti di vendita". Uno ogni 220 abitanti in media» (così – salva l'aggiunta del corsivo – M. Fiasco, *La complessa Sociologia del Gioco d'azzardo contemporaneo*, in questa *Rivista*, 2019, 3, pp. 487-531, spec. p. 496, basandosi su informazioni contenute in un documento di lavoro dell'Ufficio parlamentare di Bilancio; dello stesso Autore v. anche – con la consueta ricchezza di riferimenti e profondità di analisi – *Gioco d'azzardo e salute, tra ricerca scientifica e politiche pubbliche: l'importanza di un efficace dialogo interdisciplinare*, sempre in questa *Rivista*, 2020, 1, pp. 267-272). Si tratta di dati che – congiuntamente a quelli che si richiameranno poco oltre con riguardo alla dimensione economica del fenomeno e al numero dei giocatori (ormai circa la metà della popolazione) – ben testimoniano l'impressionante trasformazione che ha subito il Paese negli ultimi decenni.

[5] Le principali cifre cui si farà riferimento nelle note seguenti – tratte anch'esse dal *Libro nero dell'azzardo 2025* – sono ricavate in massima parte da dati forniti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Le stime sul numero di giocatori abituali, 'problematici' e propriamente 'patologici' sono tratte (con arrotondamenti) dalle Relazioni annuali del Dipartimento Politiche Antidroga, dal *Secondo Rapporto Lottomatica-Censis sul gioco legale* del 2023 e da altre ricerche e studi, tra cui il *Rapporto dell'Istituto Superiore della Sanità* sul gioco del 2019.

[6] La raccolta (cioè il totale delle somme immesse nel flusso del gioco) ha raggiunto, nel 2024, l'impressionante cifra di 157,4 miliardi di euro (somma equivalente al 7,2% del PIL e al reddito medio annuo di 7.870.000 lavoratori, ovvero quasi un terzo degli attuali occupati; e di 20 miliardi superiore alla spesa sanitaria complessiva nello stesso arco temporale). A quasi 1.800 miliardi (circa il 60% del debito pubblico) ammonta invece la raccolta negli ultimi 20 anni.

[7] Ovvero le perdite (cioè la differenza tra il totale giocato e il totale delle vincite, ovvero il c.d. *payout* o RTP, *Return To Player*), che ammontano nel 2024 a circa 22 miliardi di euro, corrispondenti al reddito medio netto di 1.150.000 lavoratori a tempo pieno.

[8] Circa 23 milioni, tra cui almeno 7 milioni di giocatori abituali, 4,5 milioni di giocatori online, un numero compreso tra 770.000 e 2.300.000 di giocatori 'problematici' e un numero compreso tra 300.000 e 1.300.000 di giocatori propriamente 'patologici' (sulla ricorrente ma poco funzionale distinzione tra giocatori patologici e giocatori problematici si tornerà brevemente nella nota seguente). Impressionanti sono anche le stime relative al *tempo* dedicato al gioco d'azzardo, che ammonterebbe – ogni anno – a oltre 100 milioni di giornate lavorative (così M. Fiasco, *La complessa Sociologia del Gioco d'azzardo contemporaneo*, cit., p. 522).

[9] Circa 11,5 miliardi di euro nel 2024.

Nondimeno, almeno un dato assolutamente chiaro, anche molto preciso e a nostro avviso molto significativo ai fini di una ricostruzione, pur sommaria, dei costi del fenomeno, lo abbiamo per così dire sotto gli occhi, ed è un dato in un certo senso autoevidente, che "viene prima" rispetto ai vari discorsi, pur fondamentali, sul gioco *patologico* o *problematico*[10], sui disturbi da gioco d'azzardo e sulle connesse ripercussioni negative su molteplici fronti.

Il dato a cui si fa riferimento è banalmente quello – prima menzionato tra i dati che possono essere calcolati con precisione, e che periodicamente vengono resi pubblici – relativo alla "spesa netta", vale a dire la differenza tra le giocate (la raccolta) e le vincite (il c.d. *payout* o RTP, *Return To Player*), ovvero la somma collettivamente persa dall'insieme dei giocatori: oltrIl e 22 miliardi di euro.

Una somma equivalente, come si è già notato, al reddito medio netto annuo di oltre un milione di lavoratori a tempo pieno: e proprio tale efficace confronto aiuta a figurarsi in modo più concreto la dimensione (e, possiamo iniziare a notare, il "significato socio-economico") del trasferimento di ricchezza che così si realizza a favore dell'industria del gioco e (in misura minore) dell'erario.

A ben vedere, si vuol dire, è proprio questo il primo, enorme, "costo sociale" del fenomeno. Un mastodontico spostamento di risorse da soggetti privati ad altri soggetti privati – e solo in minor parte allo Stato, sicché il discorso va ben oltre la già deplorevole logica della "tassa sulla povertà"[11] – a cui non corrisponde, sinallagmaticamente, alcuna reale presta-

---

[10] Come è noto, si tende a utilizzare queste due espressioni per indicare situazioni che, al di là di distinzioni teoriche più o meno sofisticate e stringenti che fanno ricorso a criteri sia qualitativi sia quantitativi, si collocano – tentando, come spesso accade, di forzare la realtà attraverso approcci binari ed "etichette" di comodo, in ultima analisi piuttosto inconcludenti – su una ideale scala di gravità, senza che sia possibile, né in astratto né in concreto, adottare una posizione unitaria e condivisa sul confine tra ciò che sarebbe (semplicemente) "problematico", ciò che sarebbe (addirittura) "patologico"; e, dall'altro lato, ciò che non sarebbe in alcun modo né patologico né problematico (il famoso gioco sano e responsabile, puramente ricreativo, magari caratterizzato da elementi positivi a livello di socializzazione, di impatto psicologico ecc.). Tali difficoltà di classificazione concettuale, di analisi e di ricostruzione della realtà si sono ripercosse, come prevedibile e inevitabile, sui tentativi di mappatura e quantificazione dei costi del gioco patologico e/o problematico, in ogni caso pesantemente influenzati dalla preliminare (e per le ragioni di cui sopra sostanzialmente arbitraria) perimetrazione del campo di indagine, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo oggettivo, non potendosi avere "per definizione", in un contesto del genere, dati condivisi, definitivi e precisi né su quanti siano, in un dato ambito geografico, i giocatori problematici e, "invece", i giocatori propriamente patologici, né su quali siano i costi (tipicamente o almeno mediamente) associabili agli uni e agli altri. Sul punto si tornerà nuovamente.

[11] Il rilievo per cui il prelievo sul gioco d'azzardo rappresenterebbe, come si diceva, una sorta di tassa sulla povertà per il suo modo di operare di fatto iniquo ed il suo impatto sostanzialmente regressivo è da tempo ricorrente nella dottrina non solo nazionale (in quella americana v. in particolare C.T. Clotfelter , P.J. Cook, *Selling Hope: State Lotteries in America*, Harvard, Harvard University Press, 1989; in quella italiana, tra gli altri, S. Sarti, M. Triventi. *Il gioco d'azzardo: l'iniquità di una tassa volontaria. La relazione tra posizione socio-economica e propensione al gioco*, in *Stato e mercato*, 2012, 3, pp. 503-534, L. Gandullia, L. Leporatti, *The demand for gambling in Italian regions and its distributional consequences*, in *Papers in Regional Science*, 2018, 4, pp. 1203-1225 e Id., *Distributional effects of gambling taxes: empirical evidence from Italy*, in *The Journal of Economic Inequality*, 2019, pp. 565-590). Una delle ragioni di ciò risiede nella circostanza che tale prelievo finisce immancabilmente per gravare in modo preponderante su quella fetta di popolazione meno abbiente che, per vari motivi (in buona parte riconducibili al minor livello culturale e alla maggior influenzabilità, anche in connessione al più forte bisogno/desiderio di arricchirsi e alle minori possibilità di farlo in altri modi), si trova a destinare all'azzardo una più alta percentuale delle risorse a propria disposizione (… e non solo di quelle,

zione, alcuna cessione di beni o "servizi" che possano essere seriamente considerati tali, alcun beneficio e, a monte, alcuna attività (nel senso più lato) produttiva[12], e dunque realmente *lavorativa*, sol che si consideri come l'effetto di «concorrere al progresso materiale o spirituale della società» sia chiaramente indicato dall'art. 4 della nostra Costituzione come caratteristica propria, come requisito essenziale e dunque in linea di principio come connotato *imprescindibile* di quel "lavoro" che ciascun cittadino avrebbe testualmente il *dovere* di svolgere[13], e sul quale i Costituenti hanno voluto addirittura *fondare* la Repubblica democratica (art. 1): ovvero, deve ritenersi, anche l'impianto socio-economico del Paese; e quindi, a monte, il quadro giuridico che di tale impianto è al contempo presupposto e tuttora (potenzialmente) formidabile fattore di condizionamento[14].

essendo frequente, per i giocatori più problematici, il ricorso all'indebitamento). Sul punto si vedano, se non altro, le considerazioni di F. Berti, *Il gioco – d'azzardo – dei poveri. Quando a rimetterci sono sempre i più fragili*, in M. Perini (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare*, cit., pp. 95-109, spec. p. 104, ove tra l'altro si osserva – allargando il discorso e andando a toccare un'importantissima questione di fondo sulla quale ci si soffermerà un po' più avanti – come «[a]l di là di singole vincite, che possono effettivamente migliorare lo *status* socioeconomico di pochissimi fortunati, la cruda realtà è che oggi il gioco *rende più poveri i poveri*» per la semplice ragione che «[i]l funzionamento del gioco d'azzardo si basa inevitabilmente sul processo: "prendere a molti (i giocatori), per dare a pochi (i vincitori)"», oltre che ovviamente ai gestori, ossia "il banco", che per definizione (ovvero per infallibile predeterminazione tecnologica) in questi giochi "vince sempre", «per cui è *inevitabilmente un fattore di produzione di disuguaglianza* e contribuisce a riprodurre e *allargare disparità già esistenti* grazie al meccanismo di redistribuzione tra giocatori e [tra giocatori, gestori e] Stato, il quale trattiene una quota delle giocate sotto forma di tassazione: insomma, non solo *alcune categorie sociali contribuiscono al gioco in modo più che proporzionale alle loro risorse economiche*, ma queste stesse categorie finiscono per *versare relativamente più denaro nelle casse pubbliche rispetto alle altre categorie*». A ciò deve aggiungersi, dati concreti alla mano, il fatto che, «poiché [come risulta da altre indagini] i giochi preferiti dai poveri sono anche i principali della crescita del fatturato del gioco d'azzardo e dell'aumento dei disturbi da gioco d'azzardo, è probabile che una parte rilevante dei crescenti costi sociali associati al gioco d'azzardo siano stati pagati dai membri meno abbienti e potenzialmente più vulnerabili della società» (*ibidem*).

[12] Illuminanti, in relazione a tale aspetto, alcune considerazioni di M. Fiasco, *La complessa Sociologia del Gioco d'azzardo contemporaneo*, cit., spec. p. 491. L'A., rilevato che «[i]l gioco d'azzardo appare un *consumo senza alcuna connessione con un valore d'uso*, se non quando esso sia seguito dalla consegna di un premio consistente in denaro, in un oggetto o in un'utilità connotata da un valore materiale» e che «[s]i tratta di un consumo che certamente ha un prezzo (il denaro versato per l'attesa di una gratificazione), ma a cui può anche non corrispondere niente, risolvendosi in una *mera cessione di ricchezza dal lato di una sola delle due parti*», osserva acutamente che «[l]e due parti» – ovvero, in breve, i giocatori e "il banco" – «stanno in posizioni non equivalenti», e che «il divario supera di molto le proporzioni che si riscontrano in un qualsiasi altro mercato, dove agiscono domanda e offerta e dove le due parti dispongono di informazioni e margini di manovra che tendono ad avvicinarsi», dal momento che, «[n]ella compravendita di gioco d'azzardo l'asimmetria nella posizione è, "per statuto", a vantaggio del "venditore": il "banco" si riserva e si garantisce un margine» (almeno, per così dire, a livello aggregato, le eventuali vincite conseguite occasionalmente da una minima percentuale di giocatori risultando interamente finanziate, sempre "per statuto", dalle perdite di tutti gli altri giocatori, senza alcun reale "rischio d'impresa" per i gestori).

[13] …«Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», per l'appunto.

[14] Vale la pena chiarire subito come questa affermazione circa la capacità condizionante del quadro giuridico rispetto all'assetto socio-economico (e dunque circa gli ampi margini di manovra che consentirebbero, intervenendo sul primo, di spingere il secondo in una direzione decisamente più conforme al disegno costituzionale) almeno nell'ambito di nostro specifico interesse non risulta affatto contraddetta, ed anzi quasi nemmeno scalfita, dai vincoli (veri o presunti) discendenti dall'appartenenza del nostro Paese all'ordinamento dell'Unione europea, sebbene questi siano spesso invocati e branditi da parte degli operatori del settore del gioco d'azzardo a tutela dei propri interessi economici, anche nell'ambito di un contenzioso giudiziario ampiamente (e strumentalmente, strategicamente) diffuso.

Da ciò, oltre che dall'altrettanto netto disposto dell'art. 41 («L'iniziativa economica […] [n]on può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»), sembra discendere l'intrinseca, innegabile e *inevitabile* incoerenza del fenomeno del gioco d'azzardo – almeno con i suoi attuali tratti, quelli cioè dello sfruttamento imprenditoriale tecnologizzato e su larghissima scala di giochi aleatori di ogni tipo e scommesse[15], secondo il modello afferma-

Sembra sufficiente, per "aprire e chiudere il discorso" a questo riguardo, citare un unico passaggio di un'unica decisione che dovrebbe sgombrare il campo una volta per tutte da quegli ostinati tentativi di ricostruzione che vorrebbero ricavare dai precetti europei degli elementi a sostegno delle attività imprenditoriali legate allo sfruttamento di giochi e scommesse e/o comunque elementi ostativi rispetto alle misure adottate per contrastare tali attività. La decisione cui si fa riferimento è la sentenza della Corte di giustizia 22 gennaio 2015, causa C-463/13, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, pronunciata su rinvio pregiudiziale del nostro Consiglio di Stato. Il passaggio (contenuto nei punti 51 e 52 della sentenza) è il seguente: «si deve ricordare il carattere peculiare della disciplina dei giochi d'azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea [e può incidentalmente ricordarsi a questo proposito il considerando 25 della famigerata "direttiva Bolkestein" (Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno), ove espressamente si afferma che «[è] opportuno escludere dal campo d'applicazione della presente direttiva i giochi con denaro, ivi comprese le lotterie e le scommesse, tenuto conto della natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori»], *spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta*, tenendo presente che, nell'ambito di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, *l'identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio* […]. Per tale ragione, in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un *ampio potere discrezionale* per stabilire quali siano le *esigenze che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta* e, a condizione che siano inoltre rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario *vietare totalmente o parzialmente* attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure *soltanto limitarle* e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose». Stante la chiarezza e la nettezza delle parole usate dal giudice dell'Unione, non sembra necessario – come si anticipava – aggiungere nulla sotto questo importantissimo profilo (v. piuttosto, per alcune recenti e in parte tuttora aperte vicende e "fattispecie" normative e giurisprudenziali che si ricollegano a tale questione di fondo, i riferimenti e le osservazioni di E. Albanesi, *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*, cit., spec. par. 4 e 5; nonché, per ulteriori riferimenti e riflessioni sull'importante tematica, E. Mauri, *Motivi imperativi di carattere generale quali ostacoli alla libera circolazione nell'Unione europea e strumenti di tutela della salute*, in questa *Rivista*, 2019, 3, pp. 563-577).

[15] Che per «proporre un inquadramento unitario, efficace e comprensibile a un tempo» del «sistema del gioco "di fortuna" contemporaneo» sia «conveniente denominarlo con l'espressione definitoria di "gioco d'azzardo industriale di massa"» è affermato da M. Fiasco, *op. cit.*, p. 503, ove si procede anche a un tentativo di «definizione paradigmatica» di tale "sistema", di cui si individuano una serie di caratteristiche essenziali, di tipo qualitativo oltre che quantitativo. Per una vera e propria «fenomenologia dei giochi d'azzardo» – più precisamente un confronto analitico fra i tratti tipici, sotto una lunga serie di profili – dei «giochi d'azzardo tradizionali», ossia quelli unicamente autorizzati in Italia fino alla metà degli anni novanta, e del «gioco d'azzardo industrializzato di massa» contemporaneo v. anche l'articolata e illuminante ricostruzione dello stesso A. alle pp. 519 ss. dello scritto sopra citato. Vale la pena precisare che il termine "gioco" – qui come nel resto del presente contributo e in genere nei discorsi relativi al fenomeno di cui ci stiamo occupando – è usato *nel senso più lato*, e *per mere esigenze di semplicità comunicativa*. In effetti, il diffuso e perdurante ricorso a tale termine, che induce a sua volta a perpetuarne tralatiziamente l'utilizzo nonostante esso risulti oggettivamente incongruo almeno con riferimento a una serie di attività oggi rientranti nel sempre più capiente "calderone" dell'azzardo, appare (consapevolmente o inconsapevolmente) fuorviante, rientrando, come si è ben notato, in una più complessiva strategia di «manipolazione costante dei significati delle parole» (*ibidem*, p. 510), funzionale a una maggiore diffusione e accettazione a livello sociale e dunque politico e legislativo di pratiche e attività a ben vedere meramente speculative (tanto nella percezione, pur solo illusoria ed illusa, dei giocatori; quanto ovviamente nelle intenzioni, queste invece immancabilmente concretizzate, dei gestori), che di realmente, intrinsecamente ludico e "giocoso" hanno ormai, molto spesso, poco o nulla… se non nei termini – che però a ben vedere non smentiscono bensì confermano e rafforzano le considerazioni appena svolte, e so-

tosi con forza sempre maggiore negli ultimi trent'anni – rispetto agli elementi di base del nostro quadro costituzionale (e non solo, come potrebbe ritenersi a prima vista, rispetto a principi ed aspirazioni di natura morale o sociale).

Al riguardo risulta decisiva, come ben si è osservato, la circostanza che «[a]lmeno in questo specifico caso […] la Costituzione stabilisce una chiara *gerarchia*, fissando la *prevalenza* di alcuni valori su altri», da ciò emergendo quanto sia incongruo – su questo particolare terreno, si vuol ribadire – «[f]ar discendere dalla natura pluralistica dell'ordinamento e dei valori, una loro necessaria 'pariordinazione' e una loro ininterrotta e multiforme ponderabilità», secondo un disinvolto modo di ragionare (mutuato da altri ambiti e sistematicamente propugnato da chi vi ha interesse; e purtroppo adottato, anche di recente, in alcune discutibili sentenze in materia, e tuttavia) qui patentemente «smentito dal diritto positivo» oltre che, volendo, «criticabile da un punto di vista teorico»[16]. E che si abbia qui a che fare con esigenze e criteri di giudizio basati non solamente su valori etici, come tali generalmente privi di rilievo giuridico, bensì anzitutto su principi e precetti direttamente ricavabili dal testo costituzionale (e dunque giuridicamente vincolanti per tutte le istituzioni della Repubblica, per quanto lontani essi possano apparire dall'attuale mentalità predominante e dall'attuale realtà fattuale), dovrebbe potersi cogliere già solo leggendo congiuntamente, nella Carta fondamentale, i già menzionati articoli 1 e 4 (assoluta centralità del lavoro – dunque non del "capitale", della speculazione e del profitto – e previsione che esso in tutte le sue forme sia volto a concorrere, in un modo o nell'altro, in un senso o nell'altro, al progresso della società), gli articoli 2, 3, 53 (solidarietà politica, economica e sociale; obbligo di rimozione degli ostacoli di fatto all'eguaglianza; progressività fiscale e finalità redistributive), gli articoli 32 e 41 (obbligo di tutela della salute e limiti diretti alla libertà di iniziativa economica, con esplicito riferimento – in posizione di chiara *prevalenza*, come poc'anzi ricordato – all'utilità sociale, alla dignità, alla sicurezza, alla libertà, all'ambiente, oltre che, ancora, alla salute); e, non ultimo, l'articolo 47 (obbligo di promuovere il risparmio, l'accesso alla proprietà e l'investimento nei complessi produttivi: tutti obiettivi,

prattutto la lettura di fondo, fortemente critica, degli sviluppi degli ultimi decenni – di una *artificiosa* e *puramente strumentale* tendenza alla *gamification*, quale insidiosa metodologia che (rifacendoci sempre all'acuta analisi di M. Fiasco, *op. cit.*, p. 516) «è stata fatta assurgere a un tratto dello stesso Gambling industrializzato di massa», ove «[l]'enfatizzazione del "ludico"» mira a «nasconde[re] il comportamento rischioso che connota il gioco d'azzardo», inducendo «a perdere la netta distinzione delle differenze di contesto», sicché «[g]iocare con soldi, per soldi e a scopo di lucro (azzardo) è allora percepito come equivalente all'intrattenersi alla playstation»: il tutto a dimostrazione del fatto che, seppur «[i]l gambling di massa accoglie generosamente le meccaniche e le dinamiche di gioco, aggiungendo ai fattori tradizionali altre componenti trainanti (ancora, mutuate dal mondo del "gaming") che possano attirare l'interesse dell'utenza», ciò avviene non certo a fini di (autentico) "intrattenimento", per così dire *fine a sé stesso*, ma solo in funzione di "esca" per allargare la platea dei consumatori (se così possono chiamarsi, non essendoci qui neanche nulla da "consumare", se non il proprio stesso patrimonio) e alimentarne sempre più l'attitudine a spendere. Per delle stimolanti riflessioni su alcune importanti questioni generali per più versi connesse a quelle qui toccate (in tema di *gamification* e non solo) v. anche L. Trucco, *Quale rilievo costituzionale del "gioco"?*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., pp. 403-414.

[16] Così M. Perini, *Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi*, cit., spec. pp. 177-178 (corsivi aggiunti).

evidentemente, frustrati in radice ove si vada da parte dello Stato a costruire invece, come è avvenuto, un sistema tale da drenare verso l'azzardo decine e decine di miliardi dei cittadini sottraendoli, con lapalissiana evidenza, dalle altre destinazioni che essi potrebbero altrimenti avere, come appunto il risparmio, l'acquisto di beni duraturi – in primis quelli immobili citati nella norma – e/o altre forme di investimento direttamente o indirettamente produttivo)[17].

Ed è a tutto ciò che si ricollega, tirando le fila, il primo gigantesco "costo" – un "costo costituzionale", potrebbe appunto dirsi – del fenomeno di cui ci occupiamo, in ragione della drastica torsione, se non del ribaltamento perfetto, che esso imprime al modello socio-economico delineato dai Costituenti, con miliardi e miliardi di euro che si spostano… senza alcuna "giusta causa" (volendo passare da basilari riferimenti costituzionali ad altrettanto basilari concetti civilistici)[18], spesso muovendosi dalle tasche di persone meno

---

[17] Per alcune pregnanti riflessioni che, pur muovendo da un diverso approccio generale, sembrano collocarsi esattamente su questa stessa linea cfr. – oltre ad alcune ulteriori osservazioni di M. Perini, *op. cit.* – A. Madeo, *Diritto penale e rischio consentito nel gioco d'azzardo*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., pp. 327-338 (in particolare i passaggi, citati nella nota seguente, in cui si richiamano gli artt. 4, 41 e 47 della Costituzione).

[18] Non a caso – come ben noto – l'art. 1933 del Codice civile dispone in termini generali che «[n]on compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa, anche se si tratta di giuoco o di scommessa non proibiti», a testimonianza di come, nel solco peraltro di una radicata tradizione, «già il legislatore del 1942 guardasse con sospetto al fenomeno del gioco e della scommessa» (così, anche con riferimento a ulteriori e interessanti questioni civilistiche, oltre che ad alcune importanti decisioni del giudice amministrativo sulla tematica, E. Tagliasacchi, *La disciplina delle misure dirette a contrastare il fenomeno della ludopatia dopo il Decreto Dignità: sistema a tutele crescenti o occasione perduta?*, in questa *Rivista*, 2018, 2, pp. 449 ss.; v. anche, sulla disciplina civilistica dei debiti di gioco, le importanti riflessioni e proposte di M. Rizzuti, *Debiti di gioco e obbligazioni naturali: spunti per una revisione critica*, in questa *Rivista*, 2019, 3, pp. 579- 597).

Non meno indicativo, ovviamente, è il trattamento tradizionalmente riservato al gioco d'azzardo in sede *penale* (cfr. gli artt. 718-721 Cod. pen.). In proposito meritano di essere richiamate alcune significative considerazioni di A. Madeo, *Diritto penale e rischio consentito nel gioco d'azzardo*, cit., spec. pp. 330-331, ove, a proposito dell'offensività del gioco d'azzardo e della *ratio* giustificatrice dei divieti, molto correttamente si osserva che «il gioco d'azzardo costituisce un pericolo non solo per il patrimonio, ma anche per un bene giuridico di primaria importanza e di rilievo costituzionale, la salute (art. 32 cost.), nonché per altri tre interessi costituzionalmente garantiti alla persona: la dignità umana, la libertà e la sicurezza. L'art. 41 Cost., infatti, nel tutelare l'iniziativa economica privata, impone la condizione che questa non si ponga «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Sotto il profilo economico, il gioco contrasta con l'art. 47 Cost, che incoraggia e tutela il risparmio. Inoltre, essendo contraddistinto dal fatto che l'arricchimento, in caso di vincita, e il depauperamento, in caso di perdita, sono dovuti soltanto al caso, alla fortuna e non allo svolgimento di un'attività lavorativa, il gioco d'azzardo contrasta con il principio sancito all'art. 1 Cost., in base al quale l'Italia è fondata sul lavoro, nonché con l'art. 4 cost. che impone ai cittadini il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». A ciò si aggiunge il fatto che «[i]l gioco d'azzardo pone anche in pericolo l'ordine pubblico in quanto, essendo un diffuso fenomeno sociale che comporta la circolazione di ingenti somme di denaro, attira le organizzazioni criminali ad utilizzarlo come strumento di riciclaggio di quello proveniente dalle proprie attività illecite, mediante la costituzione di imprese "pulite" per l'esercizio autorizzato di giochi e scommesse. Inoltre, incentiva un'altra pratica criminosa, l'usura, in quanto i giocatori patologici, pur di non smettere, accettano prestiti con interessi usurari. Per tutti questi effetti offensivi estesi e penetranti nel tessuto sociale, il gioco è definibile una piaga sociale». Coerentemente, l'A. giunge alla conclusione che «[l]'economicità, la totale incontrollabilità, il rischio per beni costituzionalmente garantiti e il pericolo per l'ordine pubblico sono caratteri che, coniugati, dovrebbero indurre il legislatore a porre un divieto assoluto del gioco d'azzardo»; e, alla possibile obiezione per cui «[è] vero che nel nostro ordinamento molte attività umane, pur rischiose per interessi giuridici fondamentali come la salute e l'incolumità pubblica, sono, ciò nonostante, consentite», si ribatte – ponendo nuovamente l'accento sul punto centrale di tutto il discorso – che per tali altre attività «questo accade in ragione della loro utilità sociale e purché siano svolte alle condizioni e nei modi normativamente stabiliti, volti a contenerne la pericolosità entro limiti ritenuti tollerabili in base a

abbienti o addirittura povere (o… che lo diventano proprio attraverso il "gioco") alle tasche di persone (che così diventano, senza aver "dato nulla in cambio", ancor) più ricche: il che – sembra ora importantissimo notare – succede non solo con riferimento a quegli oltre venti miliardi di euro perduti annualmente dall'insieme dei giocatori, ma perfino per quell'altra ben più ampia quota di raccolta (circa 135,8 miliardi di euro, nel 2024) che non rappresenta, a livello generale, "spesa netta" (cioè, più banalmente, "perdita" per i giocatori e guadagno per i gestori), ma che, rifluendo nelle vincite, porta comunque all'*arricchimento per pura sorte di una ristretta minoranza di giocatori* (specie nell'ambito di quei giochi che, prevedendo "monte premi" o comunque vincite più elevate, determinano l'effetto di una sorta di "colletta", ossia… *un effetto redistributivo al contrario*) a discapito della stragrande maggioranza di essi[19].

---

un bilanciamento degli interessi contrapposti», laddove invece, con tutta evidenza, «[l]e caratteristiche che contraddistinguono dette attività – l'utilità sociale e la possibilità di contenere il rischio entro determinati limiti – non si rinvengono, invece, nei giochi d'azzardo e nelle scommesse», anche in considerazione della circostanza – quanto al secondo aspetto critico (prima lasciato in ombra) – che «[l]a totale aleatorietà dell'arricchimento o della perdita economica rende il rischio per il patrimonio non dominabile né contenibile entro limiti tollerabili e questo a sua volta, come detto, può provocare un pericolo per la salute mentale, per la libertà e la capacità di autodeterminazione del giocatore, che è spinto al gioco o alla scommessa da un impulso incontrollabile»: «[n]essuna regola, condizione o limite» si giunge crudamente ma molto realisticamente a riconoscere – «può rendere il rischio di perdita economica prevedibile e controllabile nella misura, né contenere l'impulso al gioco del soggetto, né prevenire la dipendenza patologica». Tirando le fila, l'A. osserva come, «[d]a quanto sopra evidenziato, dovrebbe conseguire, in un bilanciamento degli interessi contrapposti, l'imposizione del *divieto assoluto* di giochi e scommesse», secondo quella che, del resto, era l'originaria impostazione del codice penale del 1930 (nel quale peraltro «la natura contravvenzionale» delle fattispecie in questione, «unita alla previsione di pene irrisorie, che possono beneficiare della sospensione condizionale e, in un caso, anche dell'oblazione, rende questi reati scarsamente deterrenti, nonché ineffettivi», laddove invece, considerando le molteplici conseguenze negative del fenomeno e in particolare il fatto che esso implichi – tra le altre cose – il rischio di «provocare una dipendenza patologica» e dunque «un pericolo per la salute e la libertà di autodeterminazione del giocatore», tali reati dovrebbero «considerarsi reati plurioffensivi ed essere puniti in modo maggiormente deterrente e in forma delittuale» (*ibidem*). Inutile dire come, a seguito del passaggio da una «politica del divieto assoluto» (peraltro perseguita con modalità inadeguate, per le ragioni appena richiamate) a una via via più spregiudicata politica di «liceità condizionata», con conseguente, sempre più debordante, diffusione del "gioco lecito" (al punto che, come si è giustamente osservato, le "eccezioni" al divieto hanno finito per «trasforma[rsi] esse stesse in regola, per la loro estensione e numerosità»: così M. Perini, *Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi*, cit., p. 176), preoccupazioni di questo tipo, in sé più che ragionevoli e pienamente condivisibili, sono risultate in certo modo "scavalcate" dalle nuove e pressanti urgenze derivanti proprio da tale radicale trasformazione normativa e sociale e dalle sue nefaste conseguenze su molti piani.

[19] …sicché, ove anche sia vero che circa l'86 per cento della raccolta complessiva viene oggi "restituito", sotto forma di vincite, *all'insieme dei giocatori* (…più concretamente e precisamente, ecco il punto, *a una parte molto limitata di essi*), non potrebbe affatto dirsi che… solo il 14% dei giocatori subisce una perdita e l'86% ottiene delle vincite che compensano o superano le perdite! E nemmeno si potrebbe dire, per esempio, che tutti i giocatori perdono, ma perdono solo il 14% di quanto hanno giocato...
A questo riguardo, anzi, sembra molto interessante osservare che, pur nell'assenza di dati e statistiche che consentano di conoscere la percentuale esatta di singoli individui che chiudono l'anno con un saldo positivo, si stima usualmente e ragionevolmente – basandosi su una serie di dati aggregati e in generale su elementi noti – che la percentuale di persone che, in un certo lasso di tempo, "gioca in perdita" superi il 95 per cento, mentre i "vincitori" a lungo termine rappresentino una percentuale compresa, almeno nel nostro Paese, tra l'1% e il 5% dell'intera platea dei giocatori.
Non molto migliori, e anzi quasi coincidenti con queste stime, sono alcuni dati più specifici emersi da una delle poche ricerche che hanno portato ad acquisire, peraltro in un contesto limitato e non sovrapponibile a quello italiano (dove le perdite sembrano essere proporzionalmente maggiori), informazioni di questo tipo: in M. Auer, M.D. Griffiths, *Self-Reported Losses Versus Actual Losses in Online Gambling: An Empirical Study*, in *Journal of Gambling Studies*, vol. 33(3), 2017, pp. 795–806, dopo essersi analizzata la sorte (…è il caso di dirlo) di un gruppo di giocatori norvegesi nell'arco

Il tutto – si vuol ribadire a chiusura del ragionamento – sempre in assenza di qualsivoglia "progresso" o beneficio "materiale o spirituale" (…anzi!)[20], senza alcuna "utilità" personale o sociale che possa credibilmente ricollegarsi a una così impressionante e deleteria migrazione di risorse, tale da determinare, come si andava dicendo, l'(ulteriore) impoverimento di moltissimi e l'arricchimento sostanzialmente (e costituzionalmente) ingiustificato e ingiustificabile – "parassitario" ove non "predatorio" – di alcuni[21].

2. La difficile quantificazione dei costi e i (comunque utili) tentativi di sistematizzazione delle molteplici ricadute negative del gioco patologico/problematico e del fenomeno complessivo

Tutto ciò premesso, resta vero (anzi risulta ancor più vero) che qualsiasi ipotetico tentativo di *quantificazione* dei costi del gioco d'azzardo – si tratti dei soli costi socio-sanitari, diretti e indiretti[22], del gioco d'azzardo *patologico o problematico* o maggior ragione dei

---

di uno stesso mese, si è giunti a rilevare che solo il 5,3% di essi (71 su 1335) aveva vinto in quel periodo più di quanto avesse perso.
Del resto, si è già avuto modo di ricordare come ciò corrisponda a una caratteristica intrinseca e per certi versi scontata del fenomeno, dal momento che, in generale e ancor più nella sua conformazione attuale, «[i]l funzionamento del gioco d'azzardo si basa inevitabilmente sul processo: "prendere a molti (i giocatori), per dare a pochi (i vincitori)"»: cfr. F. Berti, *Il gioco – d'azzardo – dei poveri. Quando a rimetterci sono sempre i più fragili*, cit., p. 104.

[20] In questo senso, oltre alle stringenti considerazioni di Maurizio Fiasco riportate nella nota 12, possono richiamarsi le riflessioni dello stesso Autore sul perché non sia nemmeno possibile parlare, con riferimento all'attuale industria del gioco d'azzardo, di "intrattenimento": cfr. M. Fiasco, *op. cit.*, pp. 509-510.

[21] A tali considerazioni può ben ricollegarsi e aggiungersi, per così dire rincarando la dose, quanto efficacemente illustrato ancora una volta da M. Fiasco, *op. cit.*, p. 494, e cioè che, su un piano prettamente economico (prescindendo dunque, ancora una volta, da qualunque valutazione etica e addirittura, in questo caso, da ogni inquadramento giuridico), «[c]onsiderato dal lato dell'esperienza del giocatore, il consumo di giochi d'azzardo si qualifica in senso tecnico come un "moltiplicatore negativo" dell'economia, vale a dire come un depressore della domanda complessiva di beni e di servizi. All'opposto del keynesiano "moltiplicatore" positivo, *il business dell'azzardo si presenta, in effetti, come un settore che "estrae valore" e che non "crea valore"*. Esaminato il consuntivo del business cycle, con evidenza palmare, il valore iniziale si ritrova a fine periodo "decurtato" della *domanda sottratta (o meglio, "estratta") ai settori direttamente produttivi e al terziario*» (corsivi aggiunti; sulla abnorme espansione della spesa legata al gioco d'azzardo, sulla "sottrazione sociale" che ne discende e sul «pesantissimo effetto depressivo sul sistema economico nazionale» di tale "deficit spending" v. anche, nel medesimo scritto, le considerazioni svolte a p. 519 nonché, sulla stessa linea, le riflessioni conclusive a p. 530). Laddove, potrebbe ulteriormente aggiungersi, ad essere sottratta ai settori direttamente produttivi e al terziario non è, in ultima analisi, solo, in enorme quantità, la *domanda*, ma anche, in quantità proporzionale, il *lavoro*, diverse decine di migliaia essendo i "lavoratori" operanti nel settore dell'azzardo, retribuiti per tale "lavoro" con quella parte – peraltro minoritaria, come può ricavarsi da qualche agevole calcolo sulla base dei dati forniti (e attestanti, come già ricordato, una spesa di 22 miliardi teoricamente equivalente al reddito medio netto di *oltre un milione* di lavoratori) – delle somme perse dai giocatori non destinata a generare, in misura evidentemente maggiore, puro profitto per gli investitori o introiti per lo Stato.

[22] A differenza di altri Autori che hanno incentrato le proprie riflessioni e i propri tentativi ricostruttivi sulla distinzione tra costi tangibili e intangibili (o visibili e invisibili), riteniamo più utile – e addirittura imprescindibile, ove non si voglia trascurare una componente importantissima dell'impatto del fenomeno – una differenziazione di massima tra costi *diretti* e costi *indiretti*, con l'ulteriore consapevolezza, peraltro, che molto spesso la distinzione tra i primi ed i secondi,

costi complessivi del fenomeno in generale – risulterebbe, come si diceva, estremamente arduo (per non dire vano in partenza).
Nell'assoluta impossibilità di cimentarsi, in questa sede e più in generale[23], in un'operazione del genere, si ritiene piuttosto utile dedicare qualche rapido cenno a precedenti ricerche di altri Autori che – con esiti non a caso piuttosto diversi, ma nel complesso assai indicativi – hanno provato a farlo, con varietà di intenti e di approcci, e ciò allo scopo di riportare non solo e non tanto alcune cifre (comunque significative, al netto di qualsiasi valutazione sul minore o maggiore rigore metodologico, per "l'ordine di grandezza" che nel complesso ne emerge), ma soprattutto – sempre in via di sintesi – le principali "voci" alle quali si è fatto riferimento nel tentativo di individuare, prima ancora che quantificare e "monetizzare", le molteplici ripercussioni negative del fenomeno.
In uno studio del 2012[24] si è giunti – mutuando e trasponendo gli stessi criteri e gli stessi risultati utilizzati e ottenuti in Svizzera nell'ambito di una ricerca dall'Istituto di ricerca economico di Università di Neuchâtel in collaborazione con il CGCE di Losanna[25] – a stimare i costi sociali riconducibili in Italia *ai soli giocatori patologici* (considerati in ipotesi, sulla base di altri studi, lo 0,8% della popolazione) in una somma compresa tra 5,49 e i 6,62 miliardi di euro, derivante più precisamente da: *costi sanitari diretti* (ricorso al medico di base significativamente più alto rispetto ai non giocatori, interventi ambulatoriali psicologici, ricoveri sanitari, cure specialistiche per la dipendenza…), quantificati in 85,53 milioni di euro; *costi (economici) indiretti* (perdita di performance lavorativa, perdita di reddito…), compresi tra i 4,25 e i 4,66 miliardi di euro; *altri costi* (problemi che ricadono sui familiari, violenza, rischio di aumento di depressione grave, ansia, deficit di attenzione, bassa resistenza ad altri tipi di dipendenze, idee suicidarie, ossessione per il gioco e per i soldi necessari a giocare…), quantificati in una somma compresa tra 1,14 e 1,88 miliardi di euro.

e dunque la collocazione del confine che li separerebbe, non è a sua volta né semplice né particolarmente utile, quel che conta essendo in ultima analisi la complessiva ricostruzione di *tutti* i costi, a prescindere dal loro inquadramento concettuale.

[23] Ciò anzitutto per ovvie carenze metodologiche (non avendo il giurista mezzi e competenze sufficienti per le indagini e le analisi che a tal fine dovrebbero effettuarsi), ma anche a causa della più volte lamentata, e davvero deprecabile, "omertà" di chi – soggetti privati ma anche e *in primis* agenzie pubbliche – dovrebbe mettere a disposizione moltissimi dati invece mantenuti riservati.

[24] Coordinamento Nazionale Gruppi per Giocatori d'Azzardo (CONAGGA), Relazione su *I costi sociali del gioco d'azzardo* (a cura di M. Iori), Roma, 4 dicembre 2012, reperibile all'indirizzo https://www.mettiamociingioco.org/wp-content/uploads/2022/01/04122012_IORI.pdf

[25] Cfr. C. Jeanrenaud, M. Gay, D. Kohler , J. Besson, O. Simon, *Le coût social du jeu excessif en Suisse*, Neuchâtel: Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel, 2012 (reperibile all'indirizzo https://www.addictionsuisse.ch/wp-content/uploads/2023/01/le-cout-social-du-jeu-excessif-en-suisse.pdf). Per un nuovo studio più ampio e aggiornato v. ora C. Jeanrenaud, J-P. Widmer *Le coût indirect du jeu d'argent problématique: une estimation à partir de l'Enquête suisse sur la santé 2017*, IRENE Policy Report 24-01 (https://www5.unine.ch/RePEc/ftp/irn/pdfs/PR24-01.pdf)

Un'altra ricerca di poco successiva[26], quantificava i costi sociali delle dipendenze da gioco in una somma compresa tra i 12 e i 19 miliardi di euro: dato che, se preso almeno in parte per buono, lascia ben intendere come presumibilmente *ad oggi* – considerando da un lato il tempo trascorso (13 anni) e dall'altro la continua ed enorme crescita dei volumi di gioco nel periodo intercorso – i costi sociali del gioco d'azzardo (a maggior ragione se non limitati al gioco definito patologico o problematico) debbano ritenersi *con estrema probabilità di molto superiori* ai pur notevoli introiti fiscali a beneficio dello Stato (ammesso e assolutamente non concesso che l'ottenimento di tali introiti possa considerarsi di per sé un fattore giustificativo della legalizzazione e addirittura promozione, in questi termini e dimensioni, del fenomeno).

Come anticipato, al di là delle "cifre" (ampiamente opinabili, seppur in ogni caso assai significative), sembra utile richiamare le principali componenti dei costi – diretti e indiretti – del gioco patologico/problematico (sorvolando quindi sugli altri costi più generali, ma non meno gravi, di cui si è detto in precedenza), rifacendosi con qualche rielaborazione all'impostazione seguita in uno dei non moltissimi studi che hanno affrontato il problema[27].

Anzitutto vi sono – come intuibile – i costi *sanitari*, ricollegabili ai costi del trattamento dei giocatori patologici (…o meglio *di una parte*, che può ritenersi ampiamente minoritaria, dei giocatori patologici) e ad altri costi associati al fenomeno: prevenzione, studi e ricerche, materiali e campagne informative gravanti almeno in parte su istituzioni sanitarie…

In secondo luogo, una serie di costi definibili, complessivamente e grossolanamente, da *disoccupazione e mancata/ridotta produttività*: mancata occupazione o, spesso, perdita del lavoro; interruzione precoce degli studi; minor rendimento lavorativo o scolastico; assenteismo, congedi per malattia; sussidi di disoccupazione; attività di ricerca di lavoro e, dall'altro lato, di lavoratori; addestramento di nuovo personale; più in generale, reddito perso e minore contribuzione al sistema fiscale e pensionistico.

Vi sono poi tutti i costi associabili – al di là delle ipotesi già ricomprese nel primo punto – a *problemi di salute psico-fisica* (patologie varie tra cui depressione, ansia, stress), nonché quelli legati al *consumo di sostanze stupefacenti* (in quanto indotto, come spesso si è dimostrato accadere, dal fenomeno di nostro interesse); e, ancora, i notevoli *costi familiari* (crisi coniugali, separazioni e divorzi, deterioramento dei rapporti con i figli e delle capacità educative).

A questi devono aggiungersi, nelle ipotesi più gravi, i *suicidi*[28].

---

[26] V. Siciliano, *I costi della cura*, relazione al V congresso nazionale di FeDerSerD (Federazione Italiana dei Dipartimenti e dei Servizi delle Dipendenze), *La società dipendente*, Roma, 22-25 ottobre 2013.

[27] F. Lucchini e S. Comi, *I costi sociali del gioco d'azzardo problematico in Italia*, in *federsed.it*, 2018.

[28] Non risultano dati precisi sul numero dei suicidi ricollegabili a patologie, disagi e problemi connessi al gioco d'azzardo nel nostro Paese, ma una recentissima ricerca dell'Università di Bristol – O. Bastiani, J. Khouja, A. Skatova, P. Newall, *The relationship between Problem Gambling Severity Index scores and suicidality: Results of a 9-year cohort study of young United Kingdom adults*, in *Addiction*, 2026, 1, pp. 196-207, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/add.70156

Infine, non indifferenti sono i costi associati a *problemi legali connessi al gioco*, inclusi tutti quelli a carico del sistema giudiziario e di polizia (indagini, processi…), e del sistema penitenziario, anche per fenomeni illeciti tipicamente contigui e collegati (usura, estorsione, riciclaggio, spaccio di droga, frodi, furti, appropriazioni indebite…)[29].
Un capitolo a parte, finora trascuratissimo, sarebbe poi quello dei *costi ambientali*.
Tra questi devono quantomeno menzionarsi:
a) gli ingenti *consumi energetici* (a loro volta fonte di emissioni di carbonio ed altre sostanze nocive e/o clima-alteranti) ricollegabili, tra l'altro, all'alimentazione delle macchine e dei data center utilizzati per il gioco e la gestione e trasmissione dei dati (anche per il gioco online), all'illuminazione di locali ed insegne, all'aria condizionata e alla ventilazione dei locali;
b) i costi derivanti dalla *generazione di rifiuti* – tra cui molta carta (gratta e vinci, ricevute, scontrini, pubblicità…), cibo, plastiche monouso e altri materiali non riciclabili – prodotti in gran quantità da casinò, sale giochi e sale scommesse, rivendite e attività connesse;
c) le *emissioni inquinanti* (e clima-alteranti) *dirette*, per il riscaldamento dei locali attraverso combustione in loco, e quelle *indirette*, anche per tutte le attività connesse svolte nell'ambito dell'intera filiera produttiva, organizzativa e gestionale, oltre che per gli spostamenti dei giocatori includenti viaggi, anche aerei, e flussi turistici verso i grandi casinò (discorso quest'ultimo che vale soprattutto con riguardo ad altri Paesi, come gli Stati Uniti, ma in certa misura anche per il nostro);
d) infine, il non indifferente *consumo di suolo, materie prime e risorse idriche* (anche qui, nell'ambito dell'intera filiera oltre che per lo svolgimento diretto delle attività di gioco).

3. Le "contromisure" adottate a livello comunale e regionale

A fronte di tutto ciò, risulta ampiamente spiegabile l'attivismo degli enti territoriali – Comuni *in primis*, ma poi, nell'arco di alcuni anni, anche tutte le Regioni[30] – nell'adottare una

– ha mostrato, ad esempio, come il gioco problematico abbia quadruplicato il rischio di suicidio tra i giovani sotto i 24 anni nel Regno Unito.

[29] Su tali correlazioni criminose (così come, più in generale, sui rapporti tra gioco lecito e gioco illecito/clandestino e sulle ampie infiltrazioni della criminalità organizzata anche nel primo) si vedano, oltre al già citato *Libro Nero sull'Azzardo*, annualmente aggiornato, le approfondite Relazioni sul tema della Commissione Parlamentare Antimafia (reperibili, tra l'altro, sul sito avvisopubblico.it) e la sezione 7, pp. 78 ss., del rapporto *Il settore del gioco in Italia* (2022), Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico (senato.it/sites/default/files/repository/Gioco_illegale.pdf); in dottrina, tra gli altri, F. Esposito, L. Picarella, R. Sciarrone, *Il gioco delle mafie. Regolazione, mercati e criminalità nell'azzardo*, in M. Perini (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare*, cit., pp. 121-142.

[30] Per un sintetico riepilogo delle prime discipline regionali in questa materia e per alcune riflessioni su alcune connesse questione di fondo cfr. S. Rossi, *Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot*

ricchissima e variegata serie di provvedimenti che possono ben definirsi "contromisure" rispetto agli indirizzi e agli esiti delle politiche adottate a livello nazionale, facendo un ampio (e a volte davvero intelligente e creativo, come si vedrà) uso delle proprie competenze.

In effetti, sono proprio gli enti territoriali i soggetti su cui, in assenza di alcun vantaggio derivante dalla compartecipazione agli introiti del gioco (finora ripartiti tra operatori economici e Stato), gravano in modo più diretto i costi e i problemi derivanti dal fenomeno, nei suoi tratti propriamente patologici ma non soltanto; o comunque sono questi gli enti che, in ragione della loro maggior *vicinanza* (anche in termini di "ceto politico") rispetto alle problematiche sociali e personali presenti sul territorio, si sono mostrati più recettivi e reattivi rispetto alle esigenze di maggior e miglior regolamentazione, limitazione o vero e proprio contrasto "a tutto campo" del fenomeno stesso.

Potrebbe anzi dirsi – alla luce sia di questa generale e tutto sommato "trasversale" tendenza interventista[31], sia, più nello specifico, dell'analisi dei diversi tipi di misure adottate

---

e i loro poteri, in *Le Regioni*, 2015, nonché in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2015, ove si ricordano, in ordine cronologico, le seguenti leggi: Regione Liguria, legge regionale 30 aprile 2012, n. 18 (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*); Regione Emilia Romagna, legge regionale 4 luglio 2013, n. 5 (*Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate*); Regione Lazio, legge regionale 5 agosto 2013, n. 5 (*Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*); Regione Toscana, legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57 (*Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia*); Regione Lombardia, legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8 (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*); Regione Puglia, legge regionale n. 13 dicembre 2013, n. 43 (*Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*); Regione Friuli Venezia Giulia, legge regionale 14 febbraio 2014, n. 1 (*Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo, nonché delle problematiche e patologie collegate*); Regione Calabria [*recte*: Basilicata!], legge regionale 27 ottobre 2014, n. 30 (*Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*); Regione Umbria, legge regionale 21 novembre 2014, n. 21 (*Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico*).

All'elenco possono aggiungersi le seguenti leggi, adottate negli anni successivi: Regione Valle D'Aosta, legge regionale 15 giugno 2015, n. 14 (*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)*); Provincia autonoma di Trento, legge 22 luglio 2015, n. 13 (*Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco*); Regione Piemonte, legge regionale 2 maggio 2016, n. 9 (*Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*); Regione Molise, legge regionale 7 dicembre 2016, n. 20 (*Disposizioni per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico*); Regione Marche, legge regionale 7 febbraio 2017 n. 3 (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e social network*); Regione Calabria, legge regionale 26 aprile 2018, n. 9 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza*); Regione Sardegna, legge regionale 11 gennaio 2019, n. 2 (*Disposizioni in materia di disturbo da gioco d'azzardo*); Regione Veneto, legge regionale 10 settembre 2019, n. 38 (*Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico*); da ultimo, Regione Sicilia, legge regionale 21 ottobre 2020, n. 24 (*Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo*).

Sui provvedimenti regionali e comunali di contrasto al gioco del gioco d'azzardo – o almeno, come si precisa, di contrasto del *disturbo da* gioco d'azzardo – cfr., oltre al nostro scritto citato nella nota 3 e richiamato più avanti, G. Marotta, *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza*, in questa *Rivista*, 2019, 1, pp. 159-177, spec. p. 163 ss., e, per alcuni spunti ulteriori, R. Bifulco, *I giochi pubblici tra Stato e Regioni*, in *Confronti costituzionali*, 2015, 1.

[31] Il contrasto al gioco d'azzardo, si vuol dire, è entrato nell'agenda istituzionale, come si è visto, di *tutte* le Regioni nonché di un altissimo numero di Comuni *quale obiettivo in via di principio comune e condiviso* da tutte le amministrazioni

a livello locale – che gli enti territoriali sembrano aver (almeno in larga parte) aderito a una concezione di fondo, sostanzialmente opposta rispetto a quella pressoché ininterrottamente predominante negli indirizzi politico-legislativi e amministrativi nazionali[32], che a differenza di questi ultimi percepisce l'urgenza di spostare l'accento – per riprendere un'efficace gioco di parole che ben sintetizza l'intera questione – dal solo «gioco *problematico*» a un «ben più congruente "problema *del gioco*"»[33].

Si è così tentato, in altre parole, di prendere le distanze (nei limiti del possibile, s'intende) da quella visione – sempre più consolidata, come si diceva, a livello nazionale, ma sempre meno corrispondente alla realtà oggettiva, e dunque sempre più fuorviante e pericolosa – incentrata sulla asserita possibilità di una rigida distinzione e anzi contrapposizione ("ontologica" e conseguentemente giuridica, in termini di trattamento normativo) tra un (presunto) fenomeno di gioco d'azzardo sano, sicuro, responsabile, insomma "positivo", come tale considerato da tutelare, legittimare, addirittura favorire o in ogni caso tollerare in nome di interessi e finalità varie[34], e un fenomeno – in quest'ordine di idee radicalmente diverso e ben distinguibile – di gioco compulsivo, patologico (questo e solo questo "negativo"), da combattere invece (almeno a parole) fieramente ma, per così dire, solo attraverso interventi "chirurgici", o comunque attraverso misure ben mirate, geneticamente circoscritte e spesso ulteriormente delimitate nella loro portata con attento e non casuale scrupolo definitorio e regolatorio (come ben può notarsi anche nell'ultimo importante intervento legislativo in materia, il già citato d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41).

Laddove, invece, a mostrare quanto sia fragile e infruttuosa l'idea stessa dell'esistenza di un confine netto tra gioco sano e gioco patologico (a prescindere dall'esatta collocazione di tale confine, in astratto e a maggior ragione in concreto, nei singoli casi), sta la circostanza che, per le modalità con cui esso è stato disciplinato, organizzato e proposto al pubblico, dunque per le forme e per la dimensione che il fenomeno ha concretamente assunto, «il gioco d'azzardo da attività ricreativa si è sempre più trasformato in una forma di comportamento atto a generare *una vera e propria "patologia sociale"*, con *importanti ricadute sul piano dei costi sia individuali sia collettivi*»[35]: costi tali da suggerire, come si

---

e da tutti gli attori politici operanti a questi livelli.

[32] Fino al decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 (*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*), che si colloca purtroppo fermamente in linea, sotto il cruciale profilo che si andrà subito a chiarire, con quanto già risultava, in modo più o meno netto, dalla precedente legislazione.

[33] M. Fiasco, *op. cit.*, p. 523.

[34] A una pretesa esigenza di «incanalare la *fisiologica "domanda di gioco" [d'azzardo] della popolazione* nei binari della legalità» si fa ad esempio riferimento – riferendo le significative deduzioni delle parti private (società operanti nel settore) – nella motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 108 del 2017. Circa le principali ragioni normalmente addotte a sostegno della legalizzazione e "normalizzazione" del gioco d'azzardo cfr. i cenni e le osservazioni critiche riportate nella nota 65.

[35] Così, in modo efficace e assolutamente condivisibile, 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 *Osservatoriosullefonti.it*, 2018 (corsivi

andava dicendo, agli enti territoriali che ne avevano la possibilità e la volontà, di adottare – in aggiunta alle varie, più note e non certo inutili, discipline limitative relative a distanze minime, orari, ecc. – una composita serie di misure ulteriori volte addirittura, in sostanza, secondo quanto ampiamente illustrato altrove[36] e più avanti mostrato brevemente, a *contrastare "in toto"* (e dunque, all'atto pratico, a ridimensionare *quanto più possibile*) *il fenomeno nel suo complesso*.

Tale approccio si è dunque posto in controtendenza rispetto alla evoluzione (…o involuzione) «culturale, normativa e giurisprudenziale che ha portato da un giudizio di disvalore verso il gioco d'azzardo alla sola volontà di arginarne gli effetti problematici in termini di ordine pubblico»[37]: evoluzione che, come è stato messo in luce, ha «portato all'*assottigliamento della distanza tra esso e le altre attività economiche*»[38].

Mentre la legislazione e in genere gli interventi dello Stato, come si osservava, si sono ispirati all'idea di (o, se si preferisce, hanno prodotto l'effetto di) un'assimilazione o almeno un avvicinamento delle attività imprenditoriali – di questo ovviamente si tratta – legate al gioco d'azzardo a tutte le altre "normali" attività economiche, con conseguente (più o meno surrettizia, e, si vuol dire, più o meno costituzionalmente tollerabile) estensione alle prime del regime del seconde, il complessivo approccio di Regioni e Comuni è stato, non a caso, pressoché univocamente orientato in una direzione sostanzialmente opposta, ovvero nel senso della massima valorizzazione (…consentita dal contesto legislativo nazionale, caratterizzato nel senso appena detto) degli elementi di *differenza*, sul piano ontologico, tra le attività legate al gioco d'azzardo e le altre attività economiche (le "vere" attività economiche, si potrebbe dire riecheggiando alcune importantissime precisazioni fatta dalla Corte costituzione nella fondamentale sentenza n. 237 del 1975[39]), traendone,

---

aggiunti). L'A. osserva come siano stati proprio, da una parte, l'ambiguità dell'approccio statale e, dall'altra, il dilagare del fenomeno (con le caratteristiche e le ricadute sociali che sappiamo) ad aver «indotto molti comuni e regioni a intraprendere» – «*[i]n netto contrasto con l'interesse statale nel settore*», come lo stesso A. evidenzia in altra parte del lavoro – «azioni rivolte a dissuadere le persone dal gioco», nei modi più noti (disciplina delle "distanze minime" e degli orari) e anche in altri forse meno conosciuti ma, si ritiene, di almeno pari interesse nella prospettiva costituzionale.

[36] Cfr. 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*, cit.

[37] Così S. Scagliarini S., *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, e in *Le Regioni*, 2017, pp. 1084-1092.

[38] *Ibidem*, facendo riferimento alla ricostruzione di G. Sirianni, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione nella crisi dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, spec. pp. 805 ss.

[39] Nella quale, tra l'altro, la Corte, dopo aver ricordato come essa avesse «già, in più pronunce, riconosciuto che non contrastano con l'autonomia e l'iniziativa economica privata quei limiti che a queste la legge ponga in funzione della utilità sociale e per impedire che possa derivarne danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana», concludeva la frase constatando come con tali elementi inevitabilmente «*male si concilia, per gli aspetti che gli sono propri, il giuoco d'azzardo*»… Constatazione assai netta, gravida di implicazioni sempre attuali e ancor più significativa ove si consideri che essa (e, alla base, il tentativo di copertura del gioco d'azzardo ricorrendo all'ombrello dell'art. 41 della Costituzione) non riguardava l'ipotesi, per molti versi più grave e problematica, di sfruttamento economico in forma organizzata/imprenditoriale e su larga scala, da parte di qualche soggetto o ente, dell'attività di gioco di altri soggetti (ovvero ciò di cui, in sostanza, ci occupiamo oggi), ma semplicemente la (asseritamente) "innocua", e comunque sotto molti profili certamente assai meno problematica, condotta di coloro che anche solo in modo occasionale, ed anche in luoghi privati

sul piano del trattamento giuridico, le coerenti conseguenze attraverso l'adozione di un composito "arsenale" di misure di contrasto del gioco: misure che traggono buona parte

(a «circoli privati di qualunque specie», oltre che a luoghi pubblici e aperti al pubblico, si fa infatti riferimento negli articoli 718 e ss. del Codice penale), partecipino in prima persona – disponendo solamente e liberamente del proprio patrimonio – a giochi d'azzardo.

A proposito e in un certo senso a conferma della sensatezza di tale osservazione può richiamarsi una risalente e quanto mai significativa affermazione di Giuseppe Zanardelli, il quale nel 1887 arrivava a considerare quanto segue: «gli stessi giuochi d'azzardo, *ove non sieno accompagnati dalla pubblicità e dall'adescamento più facile che ne deriva, ma abbiano luogo in case private*, non devono cadere sotto l'azione penale, per quanto siano censurabili nell'ordine morale e possano riuscire di grave danno alle famiglie»… L'affermazione, riportata da M. Fortunati, *Il gioco d'azzardo nella codificazione penale italiana dell'Ottocento*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., p. 325, è leggibile nel *Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei culti (Zanardelli). Seduta del 22 novembre 1887,* voll. 1 – 3, Roma, 1887, p. 467; ivi si riporta anche il passaggio nel quale Zanardelli spiegava di aver reputato «necessaria un'aggiunta consistente nel richiedere altresì che il giuoco avvenga "a fine di lucro"» al precipuo scopo di «escludere che si incrimini *il giuoco rivolto a scopo di mero sollazzo*».

È importante notare che quest'ultima importante distinzione, a sua volta, è stata ben colta e in più occasioni valorizzata dalla Corte costituzionale, ad esempio laddove – sentt. n. 125 del 1963 e n. 12 del 1970 – si è trovata a valutare la legittimità dei divieti, di cui all'art. 110 T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, relativi ad «apparecchi, meccanismi o congegni automatici da giuoco o da trattenimento di qualsiasi specie», e poi anche, specificamente, ad apparecchi a "ripetizione" e "prolungamento" di partita. Nella prima decisione richiamata la Corte, oltre a effettuare significativi richiami ai limiti alla libertà di iniziativa economica, ponendo tra l'altro l'accento sulla necessità di tutelare la *libertà* ed «impedire che la *dignità* umana ricev[a] offesa dallo sterile impiego dell'autonomia individuale», evidenzia come il contrasto con l'utilità sociale (da cui discende la legittimità dei divieti) riguardi «solo quegli apparecchi o quei congegni che subordinano lo svago alla loro utilizzazione come mezzo di giuoco o di scommesse» e non invece quelli «che offrono soltanto svago o divertimento, e cioè che in nessun caso possono stimolare attività riprovevoli» (laddove la riprovevolezza, più che dalla devianza rispetto a concezioni morali prive di rilievo giuridico sembra discendere proprio dalla pericolosità – per non dire intrinseca dannosità – che tali attività determinano rispetto a beni di sicuro e primario rilievo giuridico in quanto esplicitamente richiamati, oltretutto anteponendoli in modo diretto e generalizzato alla libertà di iniziativa economica, nel testo costituzionale), coerentemente giungendo a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli ultimi tre commi dell'art. 110 del TULPS, «in riferimento all'art. 41 della Costituzione, nella parte in cui fanno divieto di concedere licenze per l'uso, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi o di congegni automatici *di puro trattenimento, senza cioè alcuna possibilità di dar luogo a giuoco o a scommesse*» (corsivi aggiunti, qui come nelle altre citazioni ove non diversamente indicato). Nella seconda decisione, addirittura, risolvendo un dubbio sulla legittimità dell'estensione dei divieti – per effetto della l. n. 597 del 1965 – a tutti gli apparecchi «che possono dar luogo a scommesse o consentono la vincita di un qualsiasi premio in denaro o *in natura anche sotto forma di consumazione o di ripetizione di partita*», oltre a confermare l'approccio incentrato sul ruolo discriminante della presenza o assenza del fine di lucro (inteso in senso lato) e dunque l'ovvia liceità degli apparecchi *esclusivamente* finalizzati «svago o divertimento», la Corte si spinge a distinguere da questo tipo di apparecchi quelli che comportano sì uno svago, «ma questo è conseguibile solo attraverso il compimento di un'attività di giuoco o di scommessa» nel senso, più precisamente che «[l']uso [dell'apparecchio] non è *soltanto fine a se stesso*, ma è anche rivolto al conseguimento di un risultato (che è sostanzialmente *aleatorio*)»: dettaglio quest'ultimo (la natura sostanzialmente aleatoria del risultato) che sembra decisivo affinché il ragionamento possa reggersi in modo solido, tanto più visto che il giudice costituzionale non esita a ricomprendere in questa seconda ipotesi (con conseguente giustificazione del divieto) anche i casi, oggettivamente particolari, in cui il conseguimento del risultato consiste esclusivamente in un «premio costituito dal diritto a continuare in quell'uso [dell'apparecchio da gioco] senza un nuovo o diverso corrispettivo» (circostanza che in effetti, oltre a mostrare la ridotta "pericolosità economica" di questo particolare meccanismo, tale da comportare trasferimenti di denaro molto limitati, avrebbe potuto forse essere considerata come indice dell'esistenza, qui, di un "valore intrinseco", di tipo schiettamente ludico e ricreativo, nell'uso dell'apparecchio, e nella stessa sua "modalità di utilizzo premiale"… si parlava di *flippers* elettronici… la qual cosa, volendo per un attimo confrontare quei fenomeni e quegli approcci legislativi e giurisprudenziali con gli attuali, radicalmente diversi, fenomeni ed approcci, non può non destare un senso di "paradosso" e, ovviamente, di ulteriore sconcerto verso il presente…). Su tali decisioni (che, come espressamente affermato nella sentenza del 1970, testimoniano la consapevolezza della Corte che sia «quanto mai opportuno o addirittura necessario che non venga favorito il giuoco aleatorio anche se non d'azzardo»), cfr. M. Perini, *Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi*, cit., spec. pp. 147-149.

dei loro motivi di interesse, sul piano teorico e nella prospettiva del diritto costituzionale, anche e segnatamente da tale loro strutturale riconducibilità a una logica di fondo e a un "indirizzo politico" che si pone – nella sostanza – in frontale contrapposizione rispetto a quello seguito dal legislatore, e in genere dalle istituzioni, dello Stato.

Rinviando per un'analisi più dettagliata e per delle riflessioni ulteriori a un nostro precedente studio in materia[40] e sottolineando preliminarmente come tutto il discorso che si sta qui facendo sconta molto pesantemente la continua crescita del gioco online, rispetto al quale occorrerebbero analisi e interventi di ben altro tipo e certamente al di fuori dell'oggetto, se non del raggio di riflessione, del presente contributo[41], si possono qui brevemente richiamare le principali categorie di misure, con qualche esempio per ciascuna di esse.

In primo luogo, possono ricordarsi, anche per la loro diffusione e notorietà, quelle *limitazioni logistiche* consistenti nella fissazione di "distanze minime", rispetto a una serie di "luoghi sensibili" variamente individuati, che dovranno essere rispettate ai fini dell'apertura o anche, a condizioni parimenti variegate, del mantenimento in attività dei locali in cui i vari "servizi" legati al gioco d'azzardo e alle scommesse sono offerti al pubblico (c.d. distanziometro)[42]. Molto spesso, tali limitazioni sono state previste in legge regionali, al contempo però facendo salva, in varie forme, la possibilità che limitazioni *più stringenti* siano introdotte a livello comunale, individuando ulteriori luoghi sensibili e/o distanze minime maggiori. A titolo di esempio può citarsi – prima in ordine cronologico – la disciplina contenuta nell'art. 2 della Legge Regione Liguria 30 aprile 2012, n. 17: «1. […] l'autorizzazione all'esercizio [delle sale da gioco] non viene concessa nel caso di ubicazione in un raggio di 300 metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, impianti sportivi e centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale ed inoltre strutture ricettive per categorie protette […]. / 2. Il Comune può individuare altri luoghi sensibili in cui può non essere concessa l'autorizzazione di cui al comma 1, tenuto conto dell'impatto della stessa sul contesto urbano e sulla

[40] 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*, cit.

[41] Può rinviarsi, almeno per un inquadramento generale ed ulteriori riferimenti bibliografici, a C. Graziani, *Giochi e scommesse online: profili pubblicistici*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., pp. 222-231, nonché, per alcune stimolanti osservazioni sulle carenze dell'attuale quadro legislativo (anche a seguito del d.lgs. n. 41/2024), a M.C. Fregni, *Gioco online e tassazione: prime osservazioni a margine del d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41* e a M. Bursi, *Quello che la riforma trascura: gaming e cryptocurrencies*, entrambi in S. Scagliarini (a cura di), *Riordino del settore dei giochi, atto I: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, cit., rispettivamente a pp. 45 ss. e pp. 96 ss.

[42] Per alcuni cenni sui motivi di interesse dal punto di vista costituzionale di tali misure, e di quelle indicate nel punto successivo (limitazioni temporali), cfr. 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*, cit., spec. pp. 59 ss.

sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica»[43].

Discorso simile, poi, può farsi per le *limitazioni temporali*, introdotte mediante una speciale disciplina delle fasce orarie in cui possono fornirsi i servizi e svolgersi le attività connesse a giochi d'azzardo e scommesse[44].

Tra le misure da cui emerge maggiormente l'intento di contrastare il fenomeno in quanto tale, non soltanto in una logica di tutela dei soggetti più deboli o di prevenzione del gioco "patologico", possono ricordarsi, per un verso, una serie di divieti e restrizioni:

divieti di pubblicità, di sponsorizzazione e altri vincoli connessi o assimilabili, anche questi previsti tanto a livello comunale quanto, in alcuni casi, a livello regionale, e certamente

[43] Tra le molte altre, si segnalano le previsioni dell'Art. 6 della Legge Regione Emilia Romagna 4 luglio 2013, n. 5 – ove si vietano «l'esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse […], i punti di raccolta delle scommesse (c.d. corner) […], nonché la nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito […] in locali che si trovino a una distanza inferiore a cinquecento metri, calcolati secondo il percorso pedonale più breve, dai seguenti luoghi sensibili: gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, i luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori», precisando che «[s]ono equiparati alla nuova installazione: a) il rinnovo del contratto stipulato tra esercente e concessionario per l'utilizzo degli apparecchi; b) la stipulazione di un nuovo contratto, anche con un differente concessionario, nel caso di rescissione o risoluzione del contratto in essere; c) l'installazione dell'apparecchio in altro locale in caso di trasferimento della sede dell'attività» e anche in questo caso esplicitando che «[i] Comuni possono individuare altri luoghi sensibili ai quali si applicano le disposizioni» citate – e quelle dell'Art. 7 della Legge Regione Veneto 10 settembre 2019, n. 38, che vietano «la collocazione di apparecchi per il gioco in locali che si trovino ad una distanza inferiore a quattrocento metri, calcolati sulla base del percorso pedonale più breve, da: a) servizi per la prima infanzia; b) istituti scolastici di ogni ordine e grado; c) centri di formazione per giovani e adulti; d) luoghi di culto; e) impianti sportivi; f) ospedali, strutture ambulatoriali, residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario; g) residenze per anziani, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione socio-culturale, oratori e circoli da gioco per adulti; h) istituti di credito e sportelli bancomat; i) esercizi di compravendita di oggetti preziosi e di oro usati; l) stazioni ferroviarie e di autocorriere».

[44] Può citarsi come esempio l'art. 2 della Legge Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 2: «L'apertura al pubblico e il funzionamento delle sale da gioco e degli spazi per il gioco sono consentiti esclusivamente nelle seguenti fasce orarie giornaliere: dalle ore 10.00 alle ore 12.00, dalle ore 14.00 alle ore 16.00, dalle ore 18.00 alle ore 20.00 e dalle ore 22.00 alle ore 24.00. I Comuni possono articolare in termini più restrittivi gli orari di apertura e di chiusura degli stessi». Per altri esempi e una più ampia analisi di questo tipo di limitazioni cfr. in particolare S. Frega, *Fasce orarie di divieto di esercizio delle sale scommesse e delle sale* videolottery, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., pp. 302-312.

Ovviamente i due approcci (limitazioni logistiche e limitazioni temporali), non sono alternativi, e di norma entrambi si ritrovano all'interno delle stesse leggi regionali (e poi dei provvedimenti comunali in materia): si veda ad esempio (ed anche per misure ulteriori) l'articolata disciplina contenuta nell'art. 4 della Legge Regione Lazio 5 Agosto 2013, n. 5, per cui «[…] l'apertura di nuove sale gioco è consentita a condizione che: / a) siano ubicate ad un raggio non inferiore a 250 metri da aree sensibili, quali istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani, centri anziani, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale o luoghi di culto; / b) rispettino le seguenti prescrizioni: / 1) riduzione della frequenza delle singole giocate a non più di una giocata ogni trenta secondi […]; / 2) separazione dello spazio dedicato agli apparecchi […] dalla restante struttura complessivamente a disposizione per lo svolgimento delle attività, mediante installazione di pannelli o pareti divisorie, e distanziamento minimo di due metri tra i suddetti apparecchi; / 3) pausa obbligatoria di cinque minuti delle operazioni di gioco ogni trenta minuti consecutivi di utilizzo dell'apparecchio di gioco da parte del singolo cliente; / 4) interdizione dal gioco ai soggetti in stato di manifesta ubriachezza […]; / […] 6) interruzione dell'attività degli apparecchi […] nelle fasce orarie *individuate dai comuni*, prevedendo una durata complessiva delle interruzioni *non inferiore* a otto ore al giorno; / 7) […], divieto di ubicazione delle apparecchiature di gioco all'interno di istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado, centri sportivi, luoghi di aggregazione giovanile […], centri anziani, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio assistenziale, luoghi di culto».

di particolare rilievo[45] in quanto, pur essendo privi di ricadute dirette sulla possibilità teorica (e di norma pratica: ma v. oltre per una osservazione sul punto) di fornire ed utilizzare i vari prodotti e servizi legati a giochi d'azzardo e scommesse, tali divieti, specie in un settore la cui "spinta" risiede essenzialmente in pulsioni irrazionali (molto spesso al confine, o oltre il confine, del masochismo; e altrettanto spesso ricollegabili a mode ed istinti emulativi), possono evidentemente avere un significativo effetto di *riduzione* dei "consumi", e al limite, in determinate circostanze, potrebbero incidere sulla loro stessa *possibilità pratica* (così accadrebbe in riferimento a quegli esercizi, magari situati in zone periferiche, extraurbane o comunque poco frequentate, per i quali il divieto di pubblicità e la conseguente riduzione del gregge di "clienti" – e dei connessi profitti – dovesse risultare economicamente fatale, con l'ulteriore eventuale conseguenza della rinuncia di determinati soggetti, meno propensi a spostamenti, a perseverare nelle proprie abitudini di gioco/consumo)[46];

---

[45] Chiaramente, il rilievo di tali divieti è stato maggiore nei periodi precedenti all'introduzione di un generale divieto di pubblicità del gioco d'azzardo a livello nazionale (nel 2018, con l'art. 9 del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito in l. 9 agosto 2018, n. 96); è peraltro da rilevare come essi potrebbero forse continuare (o tornare) a svolgere un qualche ruolo "suppletivo" in ragione sia di alcune carenze di tale divieto nazionale (e della relativa prassi interpretativa e applicativa), sia della prospettiva di "passi indietro" sul punto per effetto del Decreto legislativo n. 41 del 2024, ove, all'art.3, comma 1, lett. d), l) ed m), tra i "principi ordinamentali" o "fondamentali" del gioco in Italia, si richiamano la «promozione del gioco responsabile» e addirittura – in assenza peraltro di idonea base nella legge delega – l' «utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile», oltre alla «promozione, comunicazione e diffusione di messaggi funzionali alla diffusione del gioco sicuro e responsabile […] che riportano l'indicazione del logo o del marchio del concessionario che promuove il messaggio».
Per un'accurata ricostruzione della complessa problematica della pubblicità del gioco d'azzardo anche con riferimenti al contesto normativo europeo v. senz'altro G. Savorani, *Pubblicità del gioco d'azzardo*, in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, cit., pp. 232-252. Sugli sviluppi più recenti in materia, 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*, cit.

[46] Limitandosi a una manciata di esempi, possono ricordarsi anzitutto le previsioni contenute nel Regolamento sale da gioco e giochi leciti adottato dal Comune di Genova con delibera del Consiglio comunale n. 21/2013, in vigore dal 24 maggio 2013 e piuttosto noto essendo uno dei primi provvedimenti di questo genere approvati in Italia, introdotto peraltro avendo "alle spalle" una legge regionale – la già citata legge 30 aprile 2012, n. 17 – che, a sua volta, come vedremo subito, contiene un divieto altrettanto generalizzato di pubblicità, tale anzi da far sorgere dei dubbi sulla necessità e sul "valore aggiunto" – profili sanzionatori a parte, e tale aspetto non è certo marginale – della disciplina comunale, e, al contempo, tale da far ritenere che anche negli altri Comuni liguri ove a livello comunale non siano stati introdotti divieti simili a quelli del regolamento genovese la situazione in teoria non dovrebbe essere molto diversa, potendosi e dovendosi applicare direttamente la disciplina regionale (oltre che ovviamente, come si diceva, quella nazionale, ove più rigorosa). Nel regolamento del Comune di Genova vi è non solo il divieto di «esposizioni esterne al locale di cartelli, manoscritti e/o proiezioni che pubblicizzano vincite temporali appena accadute o storiche» (art. 9, n. 14, seconda parte), ma anche un più generale divieto di «qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco» (art. 9, n. 15 e art. 16 j). Nell'art. 2, comma 3, della succitata legge regionale si dispone (in termini, come si diceva, coincidenti con quelli utilizzati l'anno successivo nel citato regolamento comunale) che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco».
Tra le molte altre previsioni (espressive a volte, di "varianti sul tema") possono richiamarsi, a livello comunale, quelle contenute nel Regolamento per la disciplina delle sale giochi sul territorio comunale adottato dal Comune di Piacenza con delibera consiliare n. 20 del 27 maggio 2016, che ha introdotto «il divieto di promuovere qualsiasi attività promozionale e/o pubblicitaria in occasione dell'apertura di sale giochi e di attrazione, nonché l'affissione di manifesti pubblicitari volti a promuovere l'apertura e la pratica del gioco ed i luoghi dove esso viene svolto» e «il divieto di reclamizzare l'esercizio di sale giochi ed attrazione». A livello regionale: l'art. 7 della legge regionale 5 Agosto 2013, n. 5 del

divieti di messa a disposizione di locali di proprietà o disponibilità pubblica a coloro che ne farebbero uso per svolgervi o comunque creare le condizioni perché vi si svolgano attività legate a giochi d'azzardo e/o scommesse[47];
discipline che, in modo diretto ed espresso, determinano una inibizione "assoluta" di tali attività in determinate aree, a prescindere dall'osservanza dei vari vincoli "relativi" derivanti dalla disciplina sulle distanze minime rispetto ai c.d. luoghi sensibili[48]; tra i casi nei quali

Lazio, ove si dispone che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco che prevedono vincite in denaro. È, altresì, vietata la concessione di spazi pubblicitari istituzionali [anche "sui siti web delle istituzioni pubbliche della Regione", come poi si è precisato con "interpretazione autentica" ad opera della l.r. 7/2014] e l'attività di comunicazione istituzionale, per pubblicizzare i giochi che prevedono vincite di denaro»; l'art. 3, comma 5, della legge regionale 29 ottobre 2013, n. 40 della Regione Abruzzo, secondo cui «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito presso esercizi commerciali o pubblici»; l'art. 7 della legge regionale 2 maggio 2016, n. 9 del Piemonte, ove si vieta «qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse o all'installazione degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 presso gli esercizi pubblici e commerciali, i circoli privati e tutti i locali pubblici od aperti al pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d)» della medesima legge (ossia tutti quelli «in cui sono presenti o comunque accessibili le forme di gioco a rischio di sviluppare dipendenza previste dalla normativa vigente»).

[47] Si tratta in questo caso di misure introdotte in generale a livello comunale, e anche a questo riguardo tra i primi e più significativi interventi può ricordarsi quello del Comune di Genova. La relativa disciplina è contenuta nel già citato Regolamento sale da gioco e giochi leciti del 2013, e riguarda un'ampia serie di attività: sale biliardi, sale giochi, agenzie per la raccolta di scommesse ippiche e sportive, sale vlt (videolottery), sale bingo, negozi dedicati al gioco. Secondo l'articolo 7, comma 6, del Regolamento, «[l]'esercizio delle attività di cui al presente titolo [cioè quelle appena richiamate] sono vietate [sic]: / - negli immobili di proprietà della Civica Amministrazione, che opererà inoltre affinché analogo divieto venga introdotto con riferimento agli immobili delle società partecipate della stessa; / - nei chioschi su suolo pubblico». Il comma 7 chiarisce che, «[n]el caso in cui tali attività fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione, non si procederà al rinnovo del contratto alla prima scadenza di legge». Assolutamente identica – nel testo (salva solo l'aggiunta di due virgole prima e dopo la parola "inoltre") e anche… nella numerazione – la disciplina contenuta nei commi 6 e 7 dell'articolo 7 del Regolamento Sale da gioco e Giochi leciti del Comune di Napoli (approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 74 del 21 dicembre 2015). Sempre nel napoletano merita di essere ricordata (seppur non riportata per brevità) la molto dettagliata e rigorosa disciplina contenuta Regolamento per l'insediamento delle attività di sala pubblica da gioco e per l'installazione di giochi leciti in pubblici esercizi del Comune di Portici, adottato con Deliberazione del Consiglio comunale n. 8 del 19 febbraio 2016.

[48] I provvedimenti in questione sono adottati a livello comunale, trovando però a volte un diretto aggancio in previsioni legislative regionali (come nel caso della Toscana, dove l'adozione di misure a livello comunale è stata ricollegata a previsioni contenute nella legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
Un caso risalente e importante – anche per la vicenda giurisdizionale che ne è seguita e che è andata a "consolidare" le misure in questione (cfr. TAR Toscana n. 1578 del 2013 e, soprattutto, Consiglio di Stato n. 1861 del 16 aprile 2014) – è quello del Comune di Forti dei Marmi, ove, con delibera del Consiglio n. 25 del 30 aprile 2013 (che ha integrato la precedente delibera consiliare n. 28 del 23 aprile 1999), è stata vietata l'apertura di «agenzie di scommesse, sale bingo, ambienti dedicati all'installazione degli apparecchi VLT» all'interno del centro storico.
Misure simili sono state adottate anche in molti altri Comuni, nella stessa Regione come pure in altre. In Emilia Romagna, ad esempio, può ricordarsi il Regolamento per la disciplina delle sale giochi sul territorio comunale adottato dal Comune di Piacenza con delibera consiliare n. 20 del 27 maggio 2016, ove, all'art. 3, si prevede che «[l]'apertura ed il trasferimento degli esercizi definiti al precedente art. 1 comma 2 [cioè le "sale giochi", da intendersi come «un luogo pubblico o aperto al pubblico o un circolo privato in cui siano presenti o comunque accessibili slot machine o tutte le forme di gioco lecito previste dalla normativa vigente, così come previsto dall'art.1 comma 2 della L.R.5/2013»] *sono vietati nella città storica* e nel territorio rurale così come individuati dagli Strumenti Urbanistici vigenti, oltre che nelle fasce di rispetto stradale e cimiteriale». All'art. 7, comma 6, del Regolamento Sale da gioco e Giochi leciti Comune di Napoli, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 74 del 21 dicembre 2015, oltre a inibirsi l'esercizio delle attività di gioco negli immobili dell'Amministrazione e nei chioschi su suolo pubblico, si prevede per esse un generale divieto «nel perimetro del Centro antico cittadino», ricompreso nell'area tra una serie di vie puntualmente indicate e «anch'esse

vi è stata una più forte "funzionalizzazione" degli strumenti di pianificazione urbanistica rispetto all'obiettivo di contrastare il gioco d'azzardo[49] merita di essere posto in evidenza quello del Comune di Reggio Emilia, il cui regolamento urbanistico edilizio[50], in virtù di una modifica approvata nel 2013[51], ha classificato le attività ludico-ricreative svolte in pubbliche sale da gioco – comprese sale bingo, sale scommesse, quelle che utilizzano VLT e in genere gli apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 del TULPS – all'interno di un uso specifico (nell'ambito del quale sono state ricomprese anche tutte quelle attività esercitate in locali aperti al pubblico ove si offrano servizi telematici di trasmissione dati, finalizzati al gioco d'azzardo ed alle scommesse di qualunque tipo, che recapitino tali dati anche al di fuori dei confini nazionali) e *ha circoscritto la possibilità di insediamento di tale uso nelle sole porzioni di territorio classificate come «ambiti specializzati per attività produttive esistenti»* (prevalentemente manifatturiere), il tutto solamente a seguito di apposita programmazione in sede di approvazione del Piano operativo comunale e previa valutazione della sostenibilità socio-sanitaria, ambientale, territoriale dell'insediamento, con ciò *inibendo in modo assoluto l'avvio delle attività in questione in tutto il resto del territorio*. Un simile approccio non è rimasto isolato ed è stato seguito da diversi Comuni, nella stessa Regione e anche in altre[52].

Per altro verso, particolare interesse presentano quelle misure che introducono, in sostanza, *diversificazioni di trattamento*, sotto vari profili (*in primis* sul piano fiscale), tra i soggetti che forniscano servizi e favoriscano attività legate all'azzardo ed i soggetti che non lo facciano, o che – magari proprio al fine di beneficiare in futuro dei vantaggi che, per effetto di tali discipline, conseguiranno da una simile scelta – smettano di farlo. Si tratta di misure che in qualche modo creano una sorta di "doppio binario", davvero di notevolissimo significato anche per il fatto di implicare una (generalizzata e assoluta) *stigmatizzazione istituzionale* di attività che, non potendo essere proibite del tutto poiché espres-

---

incluse nel perimetro interdetto», nonché «nell'area del Centro Storico delle Municipalità» così come perimetrata dal vigente piano regolatore (a conferma della legittimità di queste e altre previsioni del regolamento si segnalano, con argomentazioni talora di valenza più generale, le sentenze del TAR Campania n. 1567 e n. 2347 del 2017 e le sentenze del Consiglio di Stato n. 4145 e n. 4147 del 2018).

[49] Anche in questo caso non senza appigli nella legislazione regionale, dal momento che la legge regionale 4 luglio 2013, n. 5 dell'Emilia Romagna, all'art. 6, c. 2, ha espressamente previsto che, «[a]l fine di perseguire le finalità di cui all'articolo 1 della presente legge e gli obiettivi di cui all'articolo 2 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (*Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), i Comuni possono dettare*, nel rispetto delle pianificazioni di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto legge n. 158 del 2012, convertito dalla legge n. 189 del 2012, *previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco* [*e delle sale scommesse*, come si è poi precisato]».

[50] Approvato con deliberazione del Consiglio comunale P.G. n. 5167/70 del 6 aprile 2011, ma poi, come si andrà subito a dire, oggetto di modifiche.

[51] Con deliberazione del Consiglio comunale P.G. n. 9602/51 del 25 marzo 2013.

[52] Nel "Regolamento Comunale sui criteri di installazione di nuovi apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro e di sistemi da gioco Video Lottery, nonché di pratica ed esercizio del gioco d'azzardo e comunque dei giochi con vincita in denaro, leciti, comprese le scommesse" del Comune di Spresiano (in provincia di Treviso), ad esempio, si è previsto che «[l]e sale gioco e le sale VLT […], per la loro natura, possono essere localizzate […] esclusivamente nella Z.T.O. (Zona Territoriale Omogenea) "D/2" - Zone per insediamenti commerciali e direzionali».

samente considerate lecite dalla disciplina nazionale, vengono tuttavia *in quanto tali*[53] *distinte* – sotto un profilo cruciale e, appunto, fortemente indicativo (oltre che "concreto") – *da tutte le altre attività economiche*[54], al precipuo scopo di *disincentivarle* (…e dunque auspicabilmente, per quanto l'obiettivo sia solo "ideale", *eliminarle*; o quantomeno, e qui l'obiettivo non è più solo ideale, *ridurle nella misura maggiore possibile*).

Come poc'anzi accennato, tra i principali strumenti utilizzati a questo fine vi sono quelli messi a disposizione dai (o, giungeremmo a dire, escogitati o escogitabili facendo un uso intelligente dei) vari poteri di imposizione fiscale, e non solo prettamente fiscale, di cui tanto le Regioni quanto i Comuni, in misura e termini ovviamente differenti, sono titolari.

Piuttosto diffuso, anzitutto, è il ricorso a modulazioni dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in funzione "premiale" o "incentivante" (rispetto alla *mancata offerta* o messa a disposizione di servizi e apparecchi per il gioco d'azzardo; e/o, specificamente, rispetto alla *cessazione/rimozione* di tali servizi o apparecchi) e disincentivante (rispetto alla prosecuzione delle attività in questione), le due cose rappresentando spesso e per molti versi le due facce di una stessa medaglia. Da notare, al riguardo, come risultino indifferentemente – ma molto spesso, come vedremo subito, *cumulativamente* – utilizzate le due tecniche di base (largamente sovrapponibili negli esiti pratici, anche se non nel modo di "presentare" le misure e in alcune più sottili ed incisive possibilità di loro utilizzo) della *riduzione* dell'aliquota dell'imposta, in funzione *incentivante* o *premiale*, e della *maggiorazione* di tale aliquota, in funzione *disincentivante*[55].

Oltre alle agevolazioni e agli aggravi fiscali determinati dalle rimodulazioni dell'aliquota dell'IRAP, nelle normative regionali si rinvengono previsioni di tipo diverso ispirate tuttavia

[53] E dunque, appunto, in modo *generale*, e non – si noti – limitato alle sole (ipoteticamente isolabili) forme "patologiche" (o a concreto e specifico rischio di favorire forme di "fruizione" patologica) di tali attività.

[54] Laddove invece a livello nazionale si è assistito, come si è visto, a una tendenza opposta di avvicinamento/assimilazione tra le attività legate al gioco d'azzardo e tutte le altre attività economiche.

[55] In via esemplificativa, possono ricordarsi:
l'articolo 11 della legge della Regione Toscana 18 ottobre 2013, n. 57, nel testo introdotto dall'art. 7 della l.r. 29 dicembre 2014, n. 86, ove si dispone che «[a] decorrere dal periodo di imposta 2015 l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è *maggiorata di 0,30 punti percentuali* per gli esercizi pubblici e commerciali e i circoli privati in cui *vi sia offerta* di apparecchi cui all'articolo 110, comma 6, del r.d. 773/1931»; e, *al contempo*, che «[a] decorrere dal periodo di imposta 2015 l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è *ridotta di 0,50 punti percentuali* per gli esercizi pubblici e commerciali e i circoli privati *che rimuovono dai locali tutti gli apparecchi* di cui all'articolo 110, comma 6, del r.d. 773/1931. La riduzione di aliquota è applicata per il periodo d'imposta in cui è avvenuta la rimozione e per i due periodi d'imposta successivi»;
la disciplina che, in virtù di quanto disposto dalla legge regionale n. 26/2017 del Friuli Venezia Giulia, si ritrova nell'articolo 8 bis della legge regionale 14 febbraio 2014, n. 1 di tale Regione, ove pure, da una parte, si prevede che «[a] decorrere dal periodo di imposta in corso all'1 gennaio 2018 l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è *maggiorata dello 0,92 per cento* per gli esercizi pubblici, commerciali e i circoli privati nei cui locali *sono installati* apparecchi per il gioco lecito»; e, dall'altra, che, a decorrere dal medesimo periodo di imposta, «l'aliquota IRAP è *ridotta dello 0,92* per cento per gli esercizi pubblici, commerciali e i circoli privati che *provvedono volontariamente alla disinstallazione* dai propri locali di tutti gli apparecchi per il gioco lecito. La riduzione di aliquota è applicata per i tre periodi d'imposta successivi a quello in cui è avvenuta la disinstallazione. La riduzione di aliquota non si applica alle sale scommesse».

alla medesima logica del "doppio binario", o comunque di una diversificazione di trattamento, e che spesso presentano ulteriori ragioni di interesse in quanto fanno riferimento, in vari modi, al ruolo dei Comuni[56].

E tra le molte misure adottate, seguendo una analoga impostazione, a livello comunale (in collegamento oppure a prescindere da qualsiasi collegamento con le varie previsioni – "facoltizzanti" o vincolanti – contenute nelle rispettive leggi regionali di riferimento), meritano di essere richiamate anzitutto quelle, piuttosto numerose, consistenti in agevolazioni relative… alla *tassa sui rifiuti* (a testimonianza dell'attitudine a un utilizzo strumentale, o come è stato detto "trasversale", da parte dei Comuni, di tutte le proprie competenze in vista del perseguimento del legittimo – e, possiamo aggiungere, costituzionalmente apprezzabilissimo se non forse propriamente doveroso – obiettivo perseguito)[57]. Tra i tanti esempi, merita di essere ricordato – in virtù della sua audace, colorita e quanto mai indicativa formulazione – l'art. 26 bis del "Regolamento per la disciplina della tassa rifiuti (TARI)" del Comune di Monfalcone (in provincia di Gorizia), ove si prevede testualmente che «[a] decorrere dall'anno 2014 per gli esercizi commerciali che rimuovono "macchine mangiasoldi" (slot machine) o analoghi dispositivi elettronici destinati al gioco d'azzardo e che rinuncino all'installazione degli stessi per un ulteriore periodo non inferiore a due

[56] Ad esempio, il comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale del Lazio 5 Agosto 2013, n. 5 dispone che «*[i] comuni* possono prevedere *incentivi* per i titolari di esercizi pubblici che *rimuovono* slot machine o videolottery o che scelgono di non installarle, secondo *criteri e modalità da determinare con appositi regolamenti comunali*». In Lombardia, ai sensi dell'articolo 4, comma 4 della legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8 , «[l]a Regione, nella concessione di *finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati*, considera *titolo di preferenza l'assenza di apparecchi* da gioco d'azzardo lecito all'interno degli esercizi autorizzati alla pratica del gioco o all'installazione di apparecchi da gioco d'azzardo lecito». Similmente, l'art. 7 bis della legge regionale dell'Emilia Romagna 4 luglio 2013, n. 5 – introdotto dall'art. 16 della l.r. 29 dicembre 2015, n. 22 – dispone, sotto la rubrica "*Priorità e premialità*", che «per la concessione di contributi, finanziamenti, agevolazioni e facilitazioni agli esercenti di esercizi commerciali, ai gestori dei circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento costituisce *condizione di priorità e premialità* la disponibilità del marchio dell'articolo 7» (cioè il marchio regionale "Slot freE-R" rilasciato dalla Regione «agli esercenti di esercizi commerciali, ai gestori dei circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che *scelgono di non installare* nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo»), ricomprendendosi espressamente in tale regime «tutte le agevolazioni, gli incentivi finanziari e i contributi previsti da normativa regionale o sostenuti con fondi regionali o ricondotti alla programmazione regionale». Più risolutamente, l'articolo 4 della legge 2 maggio 2016 n. 9 della Regione Piemonte, oltre a prevedere la predisposizione, ad opera della Giunta regionale, «di un marchio regionale "Slot no grazie" rilasciato, a cura dei comuni, agli esercenti di esercizi pubblici e commerciali, ai gestori di circoli privati e di altri luoghi pubblici od aperti al pubblico che *scelgono di non installare o di disinstallare apparecchi per il gioco* di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931» (nonché l'istituzione di «un albo per censire ed aggiornare annualmente l'elenco degli esercizi che aderiscono all'iniziativa "Slot no grazie"»), dispone che «[l]a Regione, nella *concessione di finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati*, considera come *requisito essenziale* [non soltanto, dunque, come titolo preferenziale] *l'assenza di apparecchi per il gioco* di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 all'interno degli esercizi autorizzati all'installazione di tali apparecchi».

[57] Va segnalato, al riguardo, che un simile potere comunale di modulazione e utilizzo in funzione latamente incentivante della tassa sui rifiuti trova espresso riconoscimento nella legislazione statale: v. in particolare il comma 660 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (*Legge di stabilità 2014*)

anni, è disposta una riduzione del 15% del tributo per il primo anno e del 30% nei due anni successivi»[58].

Oltre che facendo leva sulla propria possibilità di modulare la tassa sui rifiuti, diversi Comuni hanno perseguito l'obiettivo di contrastare la diffusione del gioco d'azzardo attraverso analoghe modulazioni dell'Imposta municipale unica (IMU) o della Tassa sui servizi indivisibili (TASI). Il Comune di Gonzaga (MN), ad esempio, già da diversi anni prevede aliquote agevolate (pari al 0,93% per l'IMU 2020) per i «per i fabbricati iscritti catastalmente nella categoria C/1 (Negozi e Botteghe) *purché prive di slot-machine*»[59].

In alcuni casi, entrambe le agevolazioni (quella relativa alla TARI e quella relativa all'IMU o TASI) sono state contestualmente previste[60].

In altri casi, per favorire la dismissione o la rinuncia all'installazione di *slot machines* e apparecchi simili all'interno di esercizi di varia natura si sono adottati provvedimenti *ad hoc*[61].

In altri casi ancora, la presenza di *slot machines* e apparecchi simili è stata presa in considerazione "in negativo", per esempio ai fini dell'esclusione da determinati contributi altrimenti dovuti o potenzialmente ottenibili[62].

---

[58] Sulla stessa linea possono ricordarsi molte altre previsioni, tra cui quelle contenute nell'art. 9, comma 9, del "Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti – TARI" del Comune di Modena, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 65 del 24 luglio 2014 e successivamente modificato più volte, per cui «[a]lle utenze non domestiche di pubblici esercizi che *cessino di detenere e utilizzare "slot machine" e simili precedentemente autorizzate ed in esercizio*, si riconosce l'agevolazione, nella misura complessiva del 50% della quota variabile della tariffa», e quelle adottate dal Comune di Sori (GE), il quale, all'art. 22, comma 3, del Capitolo 4 - *Regolamento componente tassa sui rifiuti (TARI)* del *Regolamento per l'applicazione dell'imposta unica comunale* approvato con deliberazione consiliare n. 13 del 29 aprile 2014 e modificato con deliberazione consiliare n. 39 del 29 settembre 2014, ha previsto la «riduzione del 10% della tassa*, sia della quota fissa che della quota variabile*, a favore degli occupanti, detentori, possessori di locali iscritti nelle categorie n. 11 "Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze", n. 16 "Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie" e n. 17 "Bar, caffè, pasticceria", che dichiarino di non aver installato e di non installare apparecchi di video poker, slot machine, videolottery o altri apparecchi con vincita in denaro».

[59] Comune di Gonzaga, Nuova IMU 2020. In precedenza, già ad esempio nel 2017, si era prevista un'aliquota TASI agevolata «dello 0,65 per mille per i fabbricati iscritti catastalmente nella categoria C/1 (Negozi e Botteghe) *purché prive di slot-machines*».

[60] Così è avvenuto a Olmedo (SS), dove già con delibera del Consiglio comunale del 14 aprile 2016 è stato disposto un abbattimento del 70% dell'IMU per gli immobili privi di slot machines, e poi, con delibera del Consiglio comunale del 28 marzo 2019, n. 10, si è concessa – modificando l'art. 23 del regolamento per la disciplina del tributo comunale sui rifiuti TARI – «la riduzione del 20% del Tributo in favore delle attività commerciali (bar - tabacchi) che rinunciano all'installazione o dismettono i dispositivi videopoker e slot machine» (…con la precisazione che «[p]otranno accedere al beneficio esclusivamente i cittadini in regola con il pagamento dei tributi comunali»).

[61] Tra i primi interventi di questo genere può ricordarsi la delibera della Giunta comunale del Comune di Budoni (in provincia di Sassari) del 17 aprile 2014, n. 39, successivamente rettificata con delibera del 20 maggio 2014, n. 50 dello stesso organo, e avente ad oggetto "Contributi a favore dei titolari di esercizi pubblici che non detengono o scelgono di non installare slot machines". Ivi si è previsto «di stanziare € 10.000,00 per la concessione di contributi economici a favore dei titolari di esercizi pubblici che non detengono nel proprio esercizio slot machines o che decideranno di non installarle», e, in particolare, «di attribuire agli interessati un contributo "una Tantum" di € 500,00, previa attestazione dell'assenza di slot machines nei propri locali e dell'impegno a non installarle»

[62] Può ricordarsi, in questo senso, il "Regolamento per l'assegnazione dei contributi da oneri di urbanizzazione secondaria le per chiese e gli altri edifici religiosi, i centri sociali, e le attrezzature culturali e sanitarie", approvato dal Comune di Pistoia con delibera del Consiglio comunale n. 79 del 30 giugno del 2014, al cui articolo 3 si prevede che «s[ia]no *esclusi*

Infine, nel quadro dell'approccio particolarmente indicativo e stimolante al quale si ispirano le misure di cui ci si è occupati da ultimo si collocano anche – andando a porsi come un ulteriore elemento di quel fruttuoso intreccio di dinamiche ascendenti e discendenti (nei rapporti, soprattutto, tra Comuni e Regioni) più volte emerso in questo ambito – quelle previsioni, inserite in atti normativi *regionali*, che introducono «misure incentivanti [non direttamente per determinati soggetti privati; bensì, confidando sullo spirito di iniziativa *dei Comuni* e cercando in modo concreto di stimolarlo] *per quegli enti locali* che, nel dare in concessione proprie strutture a carattere sociale o ricreativo e sportivo valorizzino, tra i criteri di aggiudicazione, la rinuncia ad installare *slot machines* ed apparecchi simili, od anche che prevedano nei contratti di servizio per il trasporto pubblico locale (notoriamente utilizzato proprio da quelle fasce di cittadini vulnerabili cui la protezione intende rivolgersi) l'assenza di pubblicità di giochi o, in positivo, la presenza di informazioni sui rischi del gioco, sulle campagne promosse dalle ASL, ecc.»[63].

Tirando le fila, è appena il caso di ribadire – anche in vista di quanto si andrà a osservare nel prossimo paragrafo – come alla base di una così marcata "contrapposizione strutturale" di visioni e conseguentemente di "politiche", di indirizzi d'azione tra Stato ed enti territoriali non vi sia solo una diversa sensibilità, un diverso grado di adesione ideale o comunque di allineamento pratico al quadro assiologico costituzionale (magari anche in conseguenza dalla maggior "vicinanza fisica", quantomeno dei politici locali, al dispiegarsi concreto del fenomeno e delle sue nefaste conseguenze, tale da portare a una maggior consapevolezza di queste ultime e dunque appunto a una propensione a schierarsi dal lato della massima valorizzazione e tutela dei diritti, dei principi e in genere dei valori costituzionali), ma anche, più prosaicamente, una radicata e altrettanto "strutturale" *contrapposizione di interessi*, agevolmente ricollegabile al modo in cui, per così dire, sono ripartiti vantaggi e svantaggi del diffondersi del fenomeno del gioco d'azzardo, nelle sue attuali forme.

I primi (i vantaggi), sgombrato il campo da argomenti grossolani (seppur suggestivi e non privi di un qualche riconoscimento perfino sul piano normativo) quali i presunti benefici del gioco d'azzardo sul piano occupazionale[64] e su quello del contenimento del gioco

---

dal godimento del contributo gli edifici adibiti alle attività di cui trattasi […], nei cui locali *siano installati*, al momento della presentazione della domanda e fino al termine di destinazione d'uso dei locali […], *apparecchi del tipo "slot machines"* idonei al gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, T.U.L.P.S.».

[63] S. Scagliarini, *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, cit., ove si è anche ragionato, a questi propositi, di «*best practices* in cui la Regione […ma anche, potremmo dire, il Comune] utilizza trasversalmente tutte le proprie *competenze* per perseguire una propria *politica* (di prevenzione della dipendenza dal gioco, in tal caso)» (*ibidem*, corsivi originali).

[64] Cfr. ad es. in questo senso l'art. 7 della legge regionale 2 marzo 2020, n. 2 (*Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari*) della Campania. Sul perché argomenti di tal sorta debbano in ultima analisi ritenersi privi, almeno in linea generale, di ogni pregio si vedano tra l'altro le considerazioni svolte (in maniera volutamente provocatoria, ma si ritiene coerente e stringente) nella nota 226 a p. 85 del nostro *Spunti di indagine e di riflessione* cit.

d'azzardo illegale e clandestino e dunque anche dei profitti e in genere del ruolo della criminalità organizzata[65], sembrano doversi in sostanza limitare, salvi gli autorevoli e ben motivati dubbi su questo stesso aspetto[66], ai maggiori introiti (…almeno in prima battuta, per tutte le ragioni evidenziate nei primi paragrafi del lavoro) *nelle casse dello Stato*[67].
I secondi (gli svantaggi), che come abbiamo visto sono molteplici e di grandissimo peso, gravano invece, anche da un punto di vista "finanziario" (oltre che da altri punti di vista), pressoché interamente (…anche qui: almeno in prima battuta) *sulle casse degli enti territoriali*, ai quali principalmente è attribuito il compito di «fronteggiare, con i propri servizi sanitari e assistenziali, le conseguenze del fenomeno»[68], nonché – possiamo aggiungere

[65] Si rinvia senz'altro a P. Minciotti, S. Scagliarini, *Al gioco si conosce il galantuomo. Per una critica della regolazione attuale in tema di gioco d'azzardo*, cit., per una stringente critica dei due principali argomenti normalmente addotti per giustificare la linea di politica legislativa seguita dallo Stato negli ultimi decenni: quello, «ripetut[o] nel dibattito a livello statale con pervicace insistenza da ormai un trentennio», secondo cui, «attraverso l'ampliamento dell'offerta del gioco lecito, si possa sottrarre questo *business* alla criminalità organizzata», giacché «un aumento di disponibilità di attività permesse sottrarrebbe clienti, in un'ottica concorrenziale, al parallelo fenomeno illecito, di norma gestito da associazioni delinquenziali, perlopiù di stampo mafioso»; e quello, che subito si richiamerà nel testo, connesso all'«interesse erariale a fare del gioco una rilevantissima fonte di entrata di bilancio». Nel contributo gli Autori giungono a dimostrare come la prima argomentazione sia «smentita da dati fattuali, che testimoniano come la criminalità legata al gioco prosperi e tanto più accresca i suoi utili quanto più si allarga il mercato», mentre la seconda risulti fallace «in quanto non solo trascura i costi, anche meramente economici, generati dalle esternalità negative in ambito socio-sanitario, ma anche perché destinata a trovare sempre minore inveramento quanto più il fenomeno del gioco si sta spostando, come abbiamo osservato avvenire, verso la rete», da tutto ciò derivando con maggiore evidenza la pressante necessità di «una decisa inversione di rotta sulla politica regolativa in materia di giochi, maggiormente in linea, peraltro, con le direttive costituzionali» (*ibidem*, par. 1).

[66] Su ciò v. tra gli altri R. Chieppa, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l'esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 2, spec. p. 511, nota 9, ma *passim*, e Id., *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o* gap*)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 3, pp. 1118 ss., nonché, più di recente, N. Matteucci, *Il boom italiano del gioco d'azzardo: mercato, istituzioni e politiche*, in *Stato e Mercato*, 2022, 2, pp. 327-361, il quale ha in particolare evidenziato come, considerando congiuntamente lo spostamento della spesa privata verso il gioco d'azzardo a discapito di altri consumi (e dunque i mancati introiti fiscali che deriverebbero da questi ultimi) e la fiscalità avvantaggiata rispetto alla generalità degli altri settori di cui gode il settore dell'azzardo, il saldo per l'erario finirebbe per essere negativo (anche a prescindere, sembra potersi concludere, dai costi dei servizi socio-sanitari più strettamente ricollegabili al gioco patologico e a tutti gli altri costi indiretti, che ovviamente corroborano il ragionamento).

[67] Lo Stato, in altri termini, viene a trovarsi – come ben è stato illustrato – «in una situazione di evidente "conflitto di interesse"» ogni volta in cui si accinga ad adottare discipline e misure tali da ridimensionare o anche solo limitare l'espansione del fenomeno: cfr. F. Angelini, *Quando non bastano le "regole del gioco" la Corte fa "ordine". Note a margine della sentenza n. 300 del 2011*, in *Rivista AIC*, 2012, 1. Circa tale conflitto di interessi, anche in relazione ad una recente e discussa pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 104 del 2025), cfr. da ultimo C. Buzzacchi, *Il gioco con vincita di denaro e il conflitto di interessi per lo Stato*, in questa *Rivista*, 2026, 1, pp. 647-658.

[68] Scagliarini S., *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, cit. In collegamento a ciò, e in modo speculare rispetto a quanto si è poc'anzi osservato a proposito del "conflitto di interesse" in cui è venuto a trovarsi lo Stato in conseguenza delle sue scelte politico-legislative, è molto importante notare come determinate misure di contrasto al gioco d'azzardo adottate a livello comunale e soprattutto regionale, oltre a non avere "controindicazioni" finanziarie (né in termini di costi né in termini di minori entrate), e oltre ad avere, anche sotto questo profilo, una serie di effetti favorevoli *indiretti*, producano anche *direttamente* dei vantaggi in termini di "cassa": ciò avviene soprattutto (ma non solo) in quei casi, piuttosto numerosi, in cui le Regioni hanno deciso di utilizzare la leva fiscale per disincentivare, in particolare attraverso una maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP, le attività (o determinate attività, in questo forse risultando tali discipline perfezionabili) legate al gioco d'azzardo, ottenendo così un *aumento*

– quello di subirne, in modo più diretto e visibile, le molte altre ricadute economiche e sociali "non fronteggiabili".

Evidente allora, considerando il nesso che vi è fra tale contrapposizione di interessi materiali e la summenzionata contrapposizione di visioni e indirizzi politici, che allorché si dovesse arrivare a incidere sulla prima, in particolare attraverso innovazioni tali da ricollegare alla diffusione del gioco d'azzardo dei vantaggi anche per gli enti territoriali (secondo un'ipotesi purtroppo non solo teorica, come vedremo subito), verrebbe meno, di fatto, la convenienza o addirittura la possibilità – la "possibilità politica" – di adottare o anche solo mantenere misure di contrasto al fenomeno come quelle che sono state adottate negli anni scorsi in modo così diffuso, talora creativo e con impatto (ovviamente non risolutivo, ma) di certo non trascurabile[69].

---

immediato del gettito fiscale (che si aggiunge, lo si vuol ribadire, alle positive ricadute indirette, anche sotto lo specifico profilo dei bilanci pubblici, di qualsiasi misura in grado di ridimensionare il fenomeno in questione e quindi, per ciò stesso, di ridurne alcuni costosi "effetti collaterali" e, prima di tutto, di dirottare le enormi risorse finanziarie ed energie lavorative di consumatori e operatori di tale settore su altri settori o ambiti più "produttivi" – nel senso più ampio e positivo della parola – o come minimo "meno dannosi" dal punto di vista economico, sociale, culturale… e alla fine, appunto, perfino istituzionale). E si potrebbe ulteriormente e nuovamente evidenziare, in quest'ottica, l'esistenza di un ampio "spazio d'azione" non ancora pienamente utilizzato dalle Regioni e dai Comuni (rispetto al quale l'unico vero pericolo sembra ricollegabile all'insidiosa ipotesi, su cui si tornerà da una diversa prospettiva nel prossimo paragrafo, che anche misure di questo genere finiscano per produrre, per una sorta di eterogenesi dei fini, in capo agli stessi enti territoriali una situazione non molto lontana da quel "conflitto di interessi", e da quella forma di "dipendenza", cui prima si faceva riferimento a proposito dello Stato: cosa che in effetti potrebbe accadere qualora misure come quelle sopra illustrate dovessero a un certo punto essere concepite e utilizzate non più *nel quadro, e come strumento, di una generale politica di massimo ridimensionamento del fenomeno dell'azzardo*, bensì al contrario *quali fonti di finanziamento ordinario e stabile da "preservarsi", o addirittura incrementarsi, insieme e in parallelo al fenomeno stesso*, appunto sulla falsariga di quanto avviene a livello statale).

[69] È da dire che, anche per la difficoltà di reperire tutti i dati necessari per analisi di questo tipo, una quantificazione precisa e completa dell'impatto delle varie "contromisure" adottate a livello territoriale non è mai stata effettuata, e sarebbe difficilmente effettuabile.

Tuttavia, vi sono alcune ricerche parziali che mostrano come tale impatto tenda a essere piuttosto significativo. Si veda in questo senso, in particolare, l'analisi di S. Rolando, Il gioco d'azzardo in una prospettiva di interesse pubblico, in M. Perini (a cura di), Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare, cit., pp. 85-94, che ha mostrato l'effetto dell'adozione della legge regionale piemontese n. 9 del 2016 (Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico) e del mantenimento delle varie misure ivi previste anche a fronte delle pressioni (anche del governo nazionale) affinché fossero mitigate a seguito del decreto legge n. 50 del 2017 che aveva posto obiettivi meno ambiziosi: nel caso specifico, è stato verificato come le misure di limitazione e contrasto introdotte abbiano prodotto risultati apprezzabili sotto più profili, smentendo la consueta tesi per cui divieti e limitazioni avrebbero solo la conseguenza di spostare i consumi su altri luoghi o tipi di gioco (c.d. 'effetto sostituzione'). In particolare si è evidenziato, anche citando studi ulteriori, che: i) i volumi di gioco fisico tra il 2016 e il 2019 hanno subito in Piemonte un calo del 10% mentre nel resto d'Italia sono aumentati del 5%, e le perdite sul gioco fisico sono diminuite nella Regione del 10% mentre nel resto del territorio sono aumentate del 9%; ii) nello stesso periodo, i volumi di gioco online sono aumentati in Piemonte del 109%, ma non quanto nel resto d'Italia dove sono aumentati del 116%, smontando così la tesi dell'effetto sostituzione; iii) nel 2018, le percentuali di giocatori e di giocatori problematici in Piemonte sono risultate in calo rispetto all'anno precedente e decisamente più basse di quelle medie nazionali rilevate nel 2017 con la stessa metodologia (rispettivamente 32,6% vs 41,9% e 1,54% vs 3,3%); iv) tra il 2016 e il 2019 il numero delle persone in trattamento presso un servizio pubblico per le dipendenze piemontese è calato del 20,6%, con una tendenza opposta a quella delle Regioni limitrofe.

Più in generale, l'efficacia delle misure adottate a livello regionale e comunale sembra confermata, in modo indiretto ma molto indicativo, dall'ostilità con cui esse sono state accolte e dall' "accanimento" con cui sono state contrastate dagli operatori del settore nelle sedi giudiziarie (per una serie di pregnanti riferimenti alla giurisprudenza costituzionale e/o

4. Il grave rischio insito nella proposta di compartecipazione delle Regioni al gettito fiscale derivante dal gioco

Alla luce di quanto si è visto nelle pagine precedenti, appare molto inquietante il fatto che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella sua *Posizione sullo schema di decreto legislativo 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* (posizione adottata il 25 gennaio 2024 come parte integrante dell'intesa sancita in vista dell'adozione del d.lgs. n. 41/2024, ai sensi dell'art. 1, c. 2 della succitata legge delega), abbia, tra le altre cose, anticipato (ma di fatto già avanzandola: v. poco oltre) una propria proposta – destinata parrebbe a essere ribadita e formalizzata in occasione della verifica del futuro schema di decreto legislativo relativo "ai giochi pubblici ammessi in Italia raccolti attraverso la rete fisica" – che va esattamente nella direzione poc'anzi paventata, prospettando e richiedendo una «compartecipazione regionale sia al canone di concessione di punti delle reti fisiche del gioco che sul provento del gioco al netto delle vincite erogate e degli aggi».

Tale idea, oltre a essere "anticipata" in vista della messa a punto del futuro decreto legislativo sui giochi raccolti attraverso la rete fisica, è stata anche tradotta nell'immediato, in modo concreto e relativamente preciso, in una specifica "proposta normativa" (fortunatamente non accolta, almeno per il momento) già allegata alla Posizione sullo schema di decreto in discussione, con la formulazione del testo di un possibile articolo, nei seguenti termini: «Art. … / 1. Al fine di rafforzare l'attività di prevenzione e cura del gioco d'azzardo patologico, in relazione anche alle competenze regionali in materia di sanità e assistenza sociale di cui all'art. 117 terzo e quarto comma Cost., e attribuita alle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'anno 2027, una compartecipazione del 5 per cento al gettito dell'imposta sugli apparecchi e congegni di gioco di cui all'articolo 39, comma 13, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, riferibile al territorio regionale. / 2. Le modalità di attribuzione alle regioni a statuto ordinario del gettito della compartecipazione di cui al

amministrativa in materia, sempre nel quadro di ricostruzioni e riflessioni più ampie, si rinvia nuovamente a R. Balduzzi, Il (disturbo da) gioco d'azzardo tra politica e magistratura, cit., M. Perini, Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi, cit., M. Timo, Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo, cit. nonché, volendo, V. Sciarabba, Spunti di indagine e di riflessione sulle e dalle misure comunali e regionali di contrasto "totale" al gioco d'azzardo cit.) oltre che in dichiarazioni pubbliche di autorevoli rappresentanti dell'industria del gioco (a titolo esemplificativo, possono ricordarsi le parole di un vicepresidente dell'ente "Sistema Gioco Italia", Federazione di filiera dell'industria del gioco e dell'intrattenimento aderente a Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, il quale, commentando una proposta di legge in materia di gioco presentata all'Assemblea regionale siciliana all'inizio del 2020, precisamente affermava: «Non credo in modelli territoriali. L'Italia ha bisogno di una legge nazionale omogenea che ridefinisca le regole per la gestione del settore del gioco pubblico e che metta definitivamente la parola fine sui regolamenti comunali e regionali»: https://www.gioconews.it/news/politica-generale/ddl-gioco-sicilia-gli-operatori-finalmente-tutelate-piccole-e-medie-imprese.aspx).

comma 1 sono stabilite con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, da adottarsi entro il termine del 30 giugno 2026».
Si tratta, come può notarsi, di una proposta estremamente innovativa; e che, come si andava dicendo, avrebbe ricadute dirompenti sulle dinamiche che hanno complessivamente caratterizzato fino ad oggi la disciplina e in generale l'approccio al fenomeno del gioco da parte dei vari soggetti pubblici coinvolti, segnatamente a livello substatale. Una innovazione di questo tipo andrebbe infatti, per dirla nel modo più coinciso[70], a porre anche le Regioni in quella stessa situazione di sostanziale "conflitto di interessi" che in modo quanto mai deleterio ha caratterizzato finora la posizione, e conseguentemente inquinato l'azione, dello Stato[71].
A fronte di una simile prospettiva, la prima osservazione che sembra doversi fare è che non appare concepibile che una proposta del genere, anche in considerazione della sua importanza a livello "di sistema", del suo inevitabile impatto sia sulle finanze pubbliche (se non altro per via della riduzione di introiti a livello nazionale corrispettiva alla compartecipazione delle Regioni al gettito) sia su molti altri aspetti (in primis quello, cruciale, su cui ci si è qui soffermati), possa essere accolta in un decreto legislativo in assenza di una corrispondente, esplicita e puntuale previsione nella legge delega.
Ciò detto, può valer la pena richiamare e commentare brevemente alcuni passaggi della breve "relazione" di accompagnamento di tale proposta normativa.
Essa prende le mosse dalla ineccepibile constatazione che «[l]a pratica dei giochi d'azzardo, e le conseguenti condizioni patologiche della ludopatia o "disturbo da gioco d'azzardo" (come definito dal D.L. 8712018), hanno raggiunto un livello tale da indurre il legislatore nazionale e quello regionale ad emanare interventi normativi di natura preventiva, anche a contenuto finanziario, diretti a contrastare l'espansione di tale fenomeno», spingendosi a osservare come «[a]lla base degli interventi finanziari, vi [sia] anche la considerazione dei potenziali risparmi di spesa sanitaria conseguenti ad una riduzione dei soggetti affetti da tale patologia e quindi dei conseguenti minori costi sociali». In apparente connessione con le premesse, ma in realtà compiendo un salto logico che avrebbe probabilmente richiesto

[70] Riprendendo, *mutatis mutandis*, la notazione precedentemente richiamata, e originariamente riferita alla posizione dello Stato, di F. Angelini, *op. cit.*.

[71] Già con riferimento a precedenti «proposte (probabilmente da ascrivere ai tentativi, consapevoli o meno, di arginare l'attivismo locale in materia) miranti ad assegnare anche a regioni e ad enti locali una parte delle entrate erariali derivanti dal gioco d'azzardo», era stato notato come fosse «evidente che, in tal modo, regioni e comuni finirebbero per autocondannarsi all'inazione e ad entrare, come già avvenuto per lo Stato, in conflitto di interessi con se stessi»: così efficacemente R. Balduzzi, *Il (disturbo da) gioco d'azzardo tra politica e magistratura*, cit., p. 228, nota 71. Ed è esattamente per tale motivo che, in una precedente occasione, ci si era spinti ad affermare che una evoluzione di questo tipo, apparentemente positiva per gli enti territoriali, dovrebbe in realtà considerarsi come una vera e propria "mela avvelenata", ed egualmente appropriato sarebbe, per le stesse ragioni, il riferimento al "cavallo di Troia" (cfr. V. Sciarabba, *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: il nuovo decreto sul gioco a distanza*, cit., pp. 68-95, spec. pp. 89 ss. e nota 54).

di esplicitare alcuni passaggi argomentativi intermedi[72], si ripropone poi la ricorrente affermazione secondo cui «il prelievo sul gioco d'azzardo, come quello su altre attività potenzialmente [sic] dannose quali i consumi di alcol e tabacco, si possono [sic] considerare "ticket preventivi", rispetto alle prestazioni sanitarie cui potrebbero essere soggetti coloro che ne fanno uso [sic]». E a questo punto, dopo aver ricordato l'opportunità di «riconoscere il ruolo primario delle Regioni, nell'ambito delle proprie competenze di materia sanitaria e sociale, nell'intervento di prevenzione e cura delle conseguenze del gioco d'azzardo patologico», si introduce – quasi come ulteriore premessa dell'apparente "sillogismo" – un'altra suggestiva considerazione: «La correlazione esistente tra i soggetti passivi dell'entrata e quelli potenzialmente beneficiari della spesa, infatti, come sostenuto da consolidata dottrina, suggerisce dal punto di vista dell'efficienza l'attribuzione a livello decentrato (regionale) [di] tale tipologia di prelievo, in quanto basato sul cd. principio del "beneficio"». Infine, con ennesima suadente pennellata argomentativa, si chiosa – proprio a mo' di ciliegina sulla torta – che «[i]n tal modo le Regioni, oltre che poter rafforzare gli interventi diretti nel campo della ludopatia, potrebbero beneficiare del prelievo su consumi o "non meritevoli" (come appunto quello sui giochi) finanziando maggiormente altri "meritevoli" di propria competenza, come sanità, sociale, formazione, ecc». Il tutto, si vuol notare, alla stregua di ipotesi che già da un po' di tempo circolavano – addirittura, e non certo a caso, anche con riferimento al livello comunale! – all'interno dell'ambiente dei gestori dell'attività di gioco (e, potrebbe dirsi un po' provocatoriamente, del relativo entourage mediatico)[73].

Il gravissimo pericolo insito in tale proposta – che andrebbe a ricollegare e in un certo senso rendere progressivamente *dipendenti* una serie di importanti attività regionali, e in generale i bilanci di tali enti (anche per il motivo che si evidenzierà poco oltre), dagli introiti legati al fenomeno del gioco d'azzardo e dunque dalla perdurante, e in questa prospettiva auspicabilmente crescente, diffusione di tale fenomeno, in modo simile a quanto attualmente avviene a livello statale con le conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti – può cogliersi già da un indicativa affermazione contenuta nel passaggio successivo della "relazione", ove candidamente si riconosce che «[l]a presente proposta normativa, attraverso l'istituzione di una compartecipazione regionale all'imposta sugli apparecchi e congegni di gioco, ha lo scopo di *stabilizzare* e rendere *più congrue* le risorse impiegabili in materia di contrasto alla ludopatia, o in altri ambiti di natura sanitaria e sociale». E, sotto quest'ultimo profilo, assume rilievo la circostanza, esplicitata subito oltre nella relazione,

[72] Onde giustificare, se mai fosse possibile, la direzione impressa al discorso, che a questo punto avrebbe dovuto coerentemente svilupparsi ponendo l'accento sull'esigenza di rafforzare gli interventi diretti a contrastare l'espansione del fenomeno, e non, come invece si è fatto, su suggestioni volte a preparare il terreno alla formulazione di proposte inevitabilmente controproducenti rispetto a tale obiettivo, per le ragioni sopra illustrate.

[73] Come testimoniato tra l'altro dal fatto che tentativi di coinvolgimento su questo specifico terreno di discussione erano state nei mesi precedenti effettuati (in termini oltretutto tali da lasciar agevolmente intendere verso quali mulini si stava tentando di indirizzare l'acqua) nei confronti di diversi docenti universitari da parte di arrembanti giornalisti di testate "specializzate in gioco pubblico e politica".

per cui tutto ciò avverrebbe «senza tuttavia configurare un formale vincolo di destinazione, vietato dall'articolo 119 della Costituzione», con la conseguenza che l'effettiva destinazione dei fondi provenienti dalla compartecipazione delle regioni ad introiti legati al gioco d'azzardo, destinati a confluire insieme a tutte le altre entrate nel grande "calderone" del bilancio regionale, dipenderebbe in realtà, di volta in volta, solo da scelte discrezionali delle istituzioni politiche dell'ente. E d'altra parte, anche laddove, in astratta ipotesi, la destinazione di tali risorse risultasse vincolata a determinati usi commendevoli, resterebbe inevitabilmente aperta la possibilità di destinare ad usi differenti le corrispondenti risorse così indirettamente "liberate" (ossia le risorse che, in assenza degli introiti legati al gioco, sarebbero state destinate agli scopi ed utilizzi commendevoli in questione), magari col risultato finale di (a) mantenere invariati (se non addirittura ridurre!), a conti fatti, i fondi dedicati alle meritorie attività prima evocate o ad altre ugualmente apprezzabili e (b) determinare comunque una dipendenza dei complessivi bilanci regionali dagli introiti "da gioco" [74], così ponendo – ecco ancora una volta il punto – un fortissimo incentivo oggettivo a consentire o addirittura ad agevolare (comunque a non ostacolare con misure che… rischino di risultare efficaci) la diffusione di tutti i fenomeni da cui tali introiti derivano o potrebbero derivare[75].

Appena il caso di ribadire come tutto ciò rischierebbe davvero di "mettere definitivamente la parola fine" – riprendendo l'espressione prima richiamata – su quei regolamenti comunali e regionale che molto hanno fatto o almeno hanno tentato di fare, remando per così dire controcorrente, per limitare i danni prodotti da una disciplina nazionale certamente foriera di conseguenze molto gravi e, si ritiene, non in linea col quadro assiologico e precettivo ricavabile dal testo costituzionale[76].

---

[74] Merita di essere ricordata, a questo riguardo, la circostanza che, stando a quanto riportato a corredo della proposta, «l'importo complessivo della compartecipazione regionale assommerebbe, sulla base dei gettiti medi previsti dallo Stato per gli anni 2024-2026, a 294 milioni di euro» (valore che, si noti incidentalmente, rispecchia la significativa aspettativa, ricavata dalle previsioni recepite nella legge di bilancio dello Stato 2024-2026, di un trend di *crescita* del fenomeno, passandosi dai 291 milioni previsti per il 2024 ai 298 milioni previsti per il 2026).

[75] Ecco perché, come si diceva poc'anzi, era parso appropriato bollare una proposta del genere come una "mela avvelenata", o un "cavallo di Troia".

[76] Come osservato da numerosi studiosi (tra i quali possono richiamarsi, limitandosi ad alcuni di quelli già citati in queste pagine, con posizioni più o meno "drastiche", M. Perini, *Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi*, cit., P. Minciotti, S. Scagliarini, *Al gioco si conosce il galantuomo. Per una critica della regolazione attuale in tema di gioco d'azzardo*, cit., 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*, cit., R. Chieppa, *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)* e A. Madeo, *Diritto penale e rischio consentito nel gioco d'azzardo*, cit.)

5. Cenni conclusivi

In chiusura, si vuol ribadire ancora una volta l'auspicio[77] che, anziché tentare di "mettere definitivamente la parola fine sui regolamenti comunali e regionali", si *metta finalmente la parola inizio a un radicale ripensamento della disciplina statale* del così (impropriamente) detto "gioco pubblico"[78], tale da tradursi – ispirandosi e allineandosi proprio alla complessiva visione politica generalmente accolta, e così riccamente tradotta in azione, a livello comunale e regionale – in *un vero e proprio cambio di paradigma*, secondo una prospettiva oltretutto deliberatamente e ripetutamente evocata dalla stessa Corte costituzionale[79].

Un cambio di paradigma che dovrebbe partire appunto da una drastica inversione di rotta a livello nazionale, e dovrebbe portare – in un arco di tempo ragionevole – a un progressivo (quasi totale) smantellamento, e ad una corrispondente riconversione produttiva, dell'intero settore, mediante un'accurata combinazione di interventi a livello centrale – sotto forma sia di vincoli[80], sia anche di incentivi e disincentivi[81] – e di interventi regionali e locali, in ogni caso imprescindibili e strategicamente cruciali almeno fino a quando il fenomeno non sarà "debellato" – ovvero drasticamente riconfigurato e ridimensionato – a monte, cioè sull'intero territorio nazionale.

---

[77] Auspicio che potrà forse apparire in questa fase storica del tutto sganciato dalla realtà e per così "utopico", laddove però, a ben vedere, ciò che risulta davvero fuori dalla realtà, purtroppo, è il pensare con miope cinismo di poter proseguire – su questo fronte come su altri (si pensi anzitutto alle cruciali problematiche ambientali, climatiche e sanitarie, ma anche a quelle sociali ed economiche) – in una direzione così apertamente autodistruttiva senza pagarne, in misura continuamente e rapidamente crescente, le gravissime conseguenze.

[78] Circa l'equivocità di tale espressione, e in particolare dell'aggettivo "pubblico", possono richiamarsi le parole di R. Chieppa, *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o* gap*)*, cit., p. 1121, ove si ricorda come con essa si faccia in realtà riferimento alle «attività imprenditoriali nel settore dei giochi di azzardo (che, da notare, diventano lecite solo per concessione o autorizzazione lucrativa dello Stato, in un regime di monopolio)».

[79] Si rinvia in proposito alle decisioni richiamate e ai passaggi citati in 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*, cit., spec. pp. 37-40, con riferimento in particolare alla sentenza n. 237 del 1975 (ricordata anche in queste pagine) e, soprattutto, alle sentenze n. 152 del 1985 e n. 291 del 2001 (alle cui affermazioni, formulate oltretutto in contesti normativi e fattuali assai meno "degenerati" rispetto all'attuale, si potrebbero forse ora accostare alcuni passaggi, certamente non altrettanto espliciti sul punto, ma a loro modo pure molto significativi a livello generale, contenuti nella sentenza n. 54 del 2024).

[80] Tendenzialmente "a senso unico", cioè derogabili, ai livelli territoriali inferiori, solo nel senso di un maggior rigore e quindi di una maggior tutela dei diritti e principi fondamentali messi a repentaglio o propriamente lesi dalla diffusione del gioco d'azzardo nelle attuali forme e dimensioni, secondo la logica virtuosa del "sistema a tutele crescenti".

[81] Facendo ampiamente tesoro, anche sotto questo specifico profilo, proprio di quanto già ampiamente sperimentato, attraverso le numerose e variegate misure prime richiamate, a livello territoriale, oltre che dei molti ulteriori spunti che potrebbero ricavarsi dalla comparazione con altri ordinamenti (nella dottrina italiana si veda senz'altro, in quest'ultimo senso, il contributo importante e molto stimolante, anche per l'attenzione dedicata alla questione assolutamente cruciale del gioco online, di A. Canepa, *Profili normativi del contrasto al gioco patologico nella disciplina del gioco d'azzardo in alcuni ordinamenti europei (Portogallo, Spagna, Francia, Belgio, Svizzera)*, in questa *Rivista*, 2019, 3, pp. 531-561).