

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E DELLA COMUNICAZIONE**



**DOTTORATO DI RICERCA IN**  
**SCIENZE DEL LINGUAGGIO, DELLA POLITICA,**  
**DELLA SOCIETÀ E DELL'EDUCAZIONE**

**CURRICULUM**  
**Scienze della Comunicazione**  
**XXXIV CICLO**

**TESI DI DOTTORATO**

***IL GIOCO PUBBLICO IN EUROPA***  
***Casi di studio a confronto, per un'analisi multidisciplinare e multifattoriale***  
***Italia, Spagna, Germania, Malta***

**Coordinatore**

Ch.mo Prof. Filippo Fimiani

**Tutor**

Ch.ma Prof.ssa Ornella De Rosa

**Dottorando**

Matr. 8801400090

**ANNO ACCADEMICO 2020/2021**

**SCIENZE DEL LINGUAGGIO, DELLA SOCIETA',  
DELLA POLITICA E DELLA COMUNICAZIONE**

**SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE**

***IL GIOCO PUBBLICO IN EUROPA***

**Casi di studio a confronto, per un'analisi  
multidisciplinare e multifattoriale**

**ITALIA, SPAGNA, GERMANIA, MALTA**

# INDICE

<b>ABSTRACT</b> .....	<b>p. 3</b>
<b>CAPITOLO 1</b> .....	<b>p. 5</b>
<b>IL GIOCO: cenni storici e osservazioni di carattere generale</b>	
1. Cenni Storici: la valenza sociale e culturale del gioco	
2. Giochi e scommesse nella società moderna: impatto sociale ed economico	
3. Regolamentazione giuridica e politica dei giochi sul piano internazionale e nazionale	
4. Il gioco trova uno sbocco nella cosiddetta società virtuale	
<b>CAPITOLO 2</b> .....	<b>p. 32</b>
<b>ITALIA - Casi di studio a confronto</b>	
Le problematiche di coordinamento tra la regolamentazione centrale varata dallo Stato e gli interventi da parte delle autonomie locali (Regioni, Province Autonome e Comuni) in tema di distanze dai luoghi sensibili e di orari d'apertura degli esercizi per l'offerta del gioco pubblico	
<b>CAPITOLO 3</b> .....	<b>p. 113</b>
<b>GERMANIA - Casi di studio a confronto</b>	
L'intermediazione dei giochi sui siti web accessibili dai Land e i divieti posti dall'Articolo 3 del Trattato interstatale sul gioco d'azzardo in Germania (GlüStV)	
<b>CAPITOLO 4</b> .....	<b>p. 138</b>
<b>SPAGNA - Casi di studio a confronto</b>	
Il gioco online	
<b>CAPITOLO 5</b> .....	<b>p. 166</b>
<b>MALTA - Casi di studio a confronto</b>	
Il gioco on line ed il fenomeno dei bookmakers maltesi	
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>p. 200</b>

## ABSTRACT

Giochi e scommesse costituiscono una pratica in costante espansione, che interessa diversi aspetti dell'organizzazione della vita sociale: normativo, economico, tributario, sociale, culturale. Data l'importanza del fenomeno gioco, la maggior parte degli Stati vara una normativa destinata a regolamentarne l'offerta, così da mantenere il controllo su un'attività che può generare problematiche di ordine pubblico, di sicurezza, di salute e che, solo se adeguatamente normata, organizzata e monitorata porta a risultati positivi in termini economici, da un lato, nonché in termini di sviluppo di un'attività sociale senza "controindicazioni", dall'altro. Il compito svolto dagli Stati è comunque arduo e con il presente studio si evidenziano alcune peculiarità che interessano l'Italia, la Germania, la Spagna e Malta. La scelta di esaminare la situazione di questi Stati è data dalla connotazione molto particolare assunta dal gioco all'interno di tali organizzazioni statali. L'Italia, con una normativa molto articolata che però deve affrontare le problematiche del mancato coordinamento tra Stato, Regioni e Province Autonome. La Germania e la Spagna con analoghi problemi di coordinamento, rispettivamente, tra Land tedeschi e Comunità spagnole. Malta che, con un sistema di licenze e di condizioni particolarmente favorevoli per gli operatori di gioco, conta sulla presenza dei cosiddetti bookmakers organizzati per operare in altri Stati, pur non disponendo delle autorizzazioni previste all'estero.

## ABSTRACT

*Games and betting are a constantly expanding practice, which affects various aspects of the organization of social life: regulatory, economic, tax, social, cultural. Given the importance of the gambling phenomenon, most states will introduce legislation designed to regulate its offer; to maintain control over an activity that can generate problems of public order, safety, health and that, only if adequately regulated, organized and monitored leads to positive results in economic terms, on the one hand, as well as in terms of development of a social activity without "contraindications", on the other. The task carried out by the States is however arduous and with this study some peculiarities affecting Italy, Germany, Spain, and Malta are highlighted. The choice to examine the situation of these states is given by the very particular connotation assumed by the game within these state organizations. Italy, with very complex legislation which, however, must address the problems of lack of coordination between the State, Regions and Autonomous Provinces. Germany and Spain with similar coordination problems, respectively, between the German Land and the Spanish Communities. Malta which, with a system of licenses and particularly favourable conditions for gaming operators, counts on the presence of so-called bookmakers organized to operate in other states, although they do not have the authorizations required abroad.*

# CAPITOLO 1

## Il gioco: cenni storici e osservazioni di carattere generale

### 1. Cenni Storici: la valenza sociale e culturale del gioco

Il gioco costituisce una pratica importante nella vita degli individui e da sempre caratterizza le società nelle sue varie versioni, da quella infantile a quella ricreativa o incentrata sulla competizione.

Attraverso il gioco l'essere umano sviluppa la propria personalità, talvolta ottiene effetti terapeutici derivanti dall'evasione e dal piacere.

L'azzardo è una connotazione del gioco in senso lato e costituisce una pratica sociale complessa a fronte della quale, nell'ambito delle diverse culture, si sono sviluppate molteplici correnti di pensiero.

Tra esse la visione universalista che considera il gioco d'azzardo come una parte strutturale dell'uomo tanto che secondo l'antropologo inglese della seconda metà dell'800, Edward Burnett Tylor, l'azzardo rappresenta la sopravvivenza dei rituali originari delle antiche società praticati per interrogare entità sovrannaturali. I giochi di sorte deriverebbero quindi dalla divinizzazione e il loro uso divinatorio sarebbe antecedente a quello ludico attuale.<sup>1</sup>

Tuttavia, partendo dalla considerazione che il gioco d'azzardo non è un'attività che si riscontra in tutte le culture, l'antropologia moderna fornisce una diversa visione dell'azzardo, come pratica culturale, non universale, non pervasiva influenzata da molteplici fattori.

Il fenomeno del gioco è stato oggetto di studio da parte di autori della sociologia classica e contemporanea.

Thorstein Veblen, nella Teoria della classe agiata, analizza i consumi della upper class americana tra XIX e XX secolo, prendendo in considerazione le pratiche sociali "di sciupio e di ozio" quali indicatori di benessere. Il gioco d'azzardo viene così inquadrato tra le forme di "dispendio onorifico", il cui ampio consumo da parte delle classi abbienti viene esibito come segno di grande prestigio. Dunque l'azzardo, come altri segnali materiali di ricchezza, diviene status symbol, comportando sia una disponibilità economica per l'accesso al gioco, sia la disponibilità di tempo da impiegare nel gioco, sottratto, nell'ambito della giornata lavorativa, alle normali attività produttive.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> E.B. Tylor, 1871. E.B. Tylor, (1879).

<sup>2</sup> T. Veblen, 1899.

Due figure emblematiche della modernità, rispettivamente l'avventuriero e il giocatore, intrinsecamente connesse all'azzardo sono state tratteggiate da due analisti del cambiamento sociale quali Georg Simmel e Walter Benjamin.

Ecco dunque che l'avventuriero di Simmel si presenta come l'individuo astorico, del tutto assorbito dal presente.<sup>3</sup> Concetto ripreso da Jedlowski (2002), secondo il quale «L'essenza dell'avventura è di essere tagliata fuori dal resto della vita e dalla sua continuità», come un elemento estraneo alla vita quotidiana; evasione resa possibile dal gioco d'azzardo, che trasporta l'uomo in una dimensione che ha le caratteristiche del sogno, rispetto al normale flusso del quotidiano.<sup>4</sup>

Il giocatore di Benjamin nei *Passages* di Parigi «vede scorrere gli eventi senza permettere loro di sedimentarsi, vivendoli come singole avventure indipendenti da quanto precede e quanto segue, proprio come se si trattasse ogni volta di una nuova mano di gioco». Così come altre figure tratteggiate nell'epoca moderna, quali il *flâneur*, il *dandy*, «anche il giocatore d'azzardo sembra intrappolato nella morsa di una società che cambia sotto i suoi occhi».<sup>5</sup> Ed al riguardo osserva Chitussi (2006) come il giocatore sia diametralmente opposto al *flâneur* in quanto il primo cerca di far passare il tempo vuoto della noia mentre il secondo «accoglie il tempo perdendosi in quei *passages* che sono per eccellenza luoghi di sogno».<sup>6</sup> Secondo Missaac (1995) il giocatore «è fuori dall'economia, dal tempo e dalla storia» a differenza di figure che hanno a che fare con il rischio ma interpretano la modernità come opportunità, quali l'agente di borsa o lo speculatore finanziario.

Il sociologo statunitense Robert Merton<sup>7</sup> inserisce, invece, la sua riflessione sul gioco d'azzardo in un contesto di vera e propria «devianza». In particolare Merton riprende un tema della sociologia durkheimiana, l'anomia, e si interroga sul «sogno americano», «orizzonte culturale di una società in rapida espansione, che rappresenta uno scopo cui non corrispondono adeguati mezzi legittimi per raggiungerlo». Dunque, l'anomia è una situazione di incongruità tra le mete proposte dalla società e la possibilità di conseguirla in concreto.

Merton fa così una distinzione tra società non anomiche, caratterizzate da un equilibrio tra mete proposte e mezzi per raggiungerle, e società anomiche, nelle quali non si rinviene tale equilibrio, con un conseguente alto tasso di frustrazione tra gli individui. A fronte di ciò, si sviluppano le strategie per reagire alla condizione di anomia: «conformità, innovazione, ritualismo, rinuncia e ribellione»; e proprio il

---

<sup>3</sup> G. Simmel, 1911.

<sup>4</sup> Jedlowski, 2002.

<sup>5</sup> W. Benjamin, 1982.

<sup>6</sup> B. Chitussi, 2006.

<sup>7</sup> R. Merton, 1938.

gioco d'azzardo viene individuato da Merton come una forma di adattamento innovativo, tanto da essere qualificato come uno strumento illusorio mediante il quale tutti gli individui possono rapidamente raggiungere la meta dell'affermazione, almeno sotto il profilo economico.

Tra gli studi più complessi sul gioco d'azzardo come categoria sociologica va ricordato quello di Erving Goffman, il quale dedica all'argomento il saggio *Where the Action Is* (1969) e riprende poi il tema in numerosi suoi studi, ove analizza il rischio connesso all'interazione quotidiana:<sup>8</sup> «Dovunque si può trovare azione, vi è, con ogni probabilità, azzardo». Infatti il termine *action* per Goffman indica qualcosa di più della sua traduzione letterale, ossia della semplice "azione" ma si avvicina addirittura al concetto di "vita", nel senso che "ovunque vi sia vita vi è azzardo". «L'attore sociale è un giocatore che scommette una posta e, nell'interazione quotidiana, si gioca continuamente le proprie chance di vittoria o perdita». Inoltre, Goffman sottolinea la natura ambivalente del gioco osservando che: «Nella misura in cui il gioco è un mezzo per conquistare un premio esso costituisce una opportunità; nella misura in cui esso costituisce una minaccia per ciò che si è scommesso esso è un rischio».

Ed ancora viene evidenziata l'associazione tra azzardo e impegno: «Possiamo parlare di azzardo quando il soggetto si trova (o è spinto) in una posizione in cui deve completamente lasciarsi andare e perdere ogni controllo della situazione per effettuare [...] un impegno. Se non vi è impegno, non esiste azzardo». Dunque il gioco d'azzardo e la vita quotidiana si somigliano poiché l'attore sociale corre rischi e scommette quotidianamente; ed attraverso le decisioni sulla vita lavorativa e personale ognuno "punta" le proprie risorse emotive e/o materiali attendendosi un esito che non può mai essere totalmente certo, come in caso di trasferimento in una nuova città o di cambio del proprio lavoro.

L'azione sociale ricorda il lancio della moneta, il gioco, perché le probabilità di indovinare il risultato, in entrambi i casi, «possono essere valutate solo in maniera molto imprecisa sulla base di connessioni vaghe con l'esperienza empirica e (ulteriore complicazione) colui che effettua la stima ha spesso ben poche possibilità di valutare sino a che punto la sua valutazione sia esatta».

Secondo Gerda Reith, il gioco d'azzardo viene normalmente analizzato facendo ricorso a dei filtri dati, in alcuni casi, da una visione commerciale: l'azzardo come industria; in altri da una visione medica: l'azzardo come normalità o patologia.

In particolare, l'utilizzo di quest'ultimo filtro porta ad una distinzione del gioco d'azzardo in tre categorie:

---

<sup>8</sup> E. Goffman, 1969.



- gioco sociale, non patologico, con funzione socializzante, incentivato ed approvato;
- gioco problematico inteso come esasperazione del precedente, spesso ignorato nelle sue manifestazioni, finché non diventa patologico;
- gioco patologico inteso come forma di dipendenza senza sostanze, al pari dell'uso smodato di Internet, "socialmente condannato e notiziabile" tanto che i media, allorché parlano del gioco, lo fanno spesso in chiave allarmistica, richiamando principalmente i casi di devianza e gli aspetti patologici.<sup>9</sup>

Herbert Bloch, in *The Sociology of Gambling*, affronta il tema del gioco sotto diversi profili, delineando:

- la dimensione ricreativa del gioco d'azzardo, occasione di interazione ludica tra gli attori sociali;
- la dimensione storica e la sua presenza costante nelle civiltà antiche "dai Sumeri ai Cinesi, dai Greci ai Bantu in Africa";
- la dimensione rituale del gioco come sistema di credenze in cui le convinzioni dei giocatori si configurano come modalità di costruzione di senso;
- la dimensione sociale dell'accettabilità del gioco, condannato nelle società che si fondano sull'etica della produttività e del lavoro, dove il giocare in Borsa è al contrario approvato, pur presentando caratteristiche di rischio, perché fondato almeno in parte sulla competenza e le conoscenze del giocatore (dimensione che ovviamente va letta parallelamente a quella della normalità/devianza, e che produce la situazione ibrida di una devianza istituzionalizzata in cui il gioco è permesso e regolato mentre il sistema sociale gli oppone una «facciata formale di disapprovazione»; il peso dell'appartenenza di classe nel determinare le pratiche di gioco (es. la speranza nel *big win* per le classi subalterne, che nella vincita vedono l'unica chance di avanzamento sociale all'interno di società complesse e altamente competitive);
- la dimensione pubblica: l'ambivalenza del pubblico e dello Stato, che condanna il gioco mentre lo tollera o lo incentiva;
- la dimensione individuale (le debolezze personali che espongono al gioco); - la dimensione etica, che colloca il gioco al centro di riflessioni legate alla propria morale personale e/o religiosa;
- la dimensione regolativa, che pone alle istituzioni il dilemma tra proibizione del gioco (che però comporterebbe la proliferazione del gioco illegale) e sua regolamentazione".<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> G. Reith, 2002; G. Reith, 2003.

<sup>10</sup> H. Bloch, 1951.

Sotto altro profilo, Mikal Aasved si concentra sulle motivazioni non economiche che spingono al gioco, “inquadrabile tra le pratiche improduttive del *loisir*”.<sup>11</sup> Il gioco si pone come un’esigenza generata non solo dal tentativo di guadagno, ma anche da bisogni di tipo espressivo-simbolico: socialità, autorealizzazione e divertimento (come osservato da Veblen),<sup>12</sup> elemento di cui gli stessi operatori del gioco d’azzardo sono consapevoli, “come dimostra il tentativo di conversione del *gambling* in *gaming*”. “In una prospettiva di integrazione sociale, il gioco d’azzardo è un ammortizzatore di tensioni individuali e collettive, attraverso il quale bisogni non soddisfatti trovano sfogo in modo socialmente accettabile; in prospettiva conflittuale, un elemento del *lifestyle* che contribuisce a definire i confini di ceto e l’opposizione *ingroup/outgroup* (chi gioca e chi non gioca).”

Aasved indica, dunque, le tre principali conclusioni delle *survey* sul gioco condotte dagli anni Settanta specie nel mondo anglosassone:

- “*gender hypothesis*: maggior propensione al gioco degli uomini;
- *rural-urban residence hypothesis*: maggior propensione al gioco nelle città, minore in aree rurali e centri minori;
- *availability and exposure hypothesis*: relazione direttamente proporzionale tra occasioni di gioco (numero e frequenza dei concorsi e dei luoghi di gioco) e volume di spesa della popolazione per il gioco.

Ma è proprio la numerosità di queste *survey* a mostrare come la sociologia del gioco d’azzardo è troppo spesso ridotta alla sua componente socio-statistica, a scapito di ricerche qualitative che potrebbero meglio evidenziare i vissuti dei giocatori in relazione ai contesti sociali di gioco.”

Binde,<sup>13</sup> docente di Antropologia sociale presso l’Università di Goteborg, nei propri studi condotti tra 2005 e 2009<sup>14</sup> evidenzia come componenti promotrici del gioco d’azzardo all’interno delle società siano i sistemi di credenze religiose posto che molti i giocatori pregano Dio per ottenere una vincita; ed il sogno della vincita potrebbe esprimere anche il bisogno di quel cambiamento personale ricercato nelle conversioni religiose; ad esempio il nesso tra fortuna e grazia divina nel lotto viene evidenziato da Gramsci, come rilevato da De Sanctis Ricciardone in “*Il tipografo celeste. Il gioco del Lotto tra letteratura e demologia nell’Italia dell’Ottocento e oltre*”.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> M. Aasved, 2003; M. Aasved, 2003; M. Aasved, 2002.

<sup>12</sup> T. Veblen, 1899.

<sup>13</sup> P. Binde, 2009.

<sup>14</sup> M. Pini, F. Angeli, 2012.

<sup>15</sup> P. De Sanctis Ricciardone, 1987.

Peraltro, secondo Binde un altro importante fattore nella promozione del gioco d'azzardo è dato dalla disuguaglianza socio-economica posto che il gioco può rappresentare un simbolo della speranza e un rimedio contro la realtà avversa.

Per Turner l'azzardo in Inghilterra e negli USA rappresenta una sfida all'etica protestante in quanto il giocatore sovverte i valori di quella società, mostrandosi favorevole alla dispersione dei propri beni.

Tutto poi dipende dal tipo di economia presente in una cultura. Ad esempio, osserva James Woodburn, come presso gli Hadza della Tanzania, durante una pratica d'azzardo per antonomasia, quale è la partita di lukuchuko, il giocatore è spinto a continuare a giocare per permettere la circolazione dei beni tra i partecipanti. E ciò in quanto, a fronte di un'economia di sussistenza, si sviluppa un'etica di condivisione che si esprime appunto in questo gioco (così come avviene per il gioco del tika in Polinesia).<sup>16</sup>

In ordine al gioco d'azzardo problematico o *problem gambling*, la questione viene affrontata dagli studi scientifici sotto profili medici, psicologici, psichiatrici.

Tra i primi autori che si occupano dei c.d. giocatori eccessivi, Devereux, che studia le razionalizzazioni degli scommettitori nelle gare ippiche,<sup>17</sup> nonché Livingston<sup>18</sup> e Lesieur,<sup>19</sup> che introducono, con riferimento alla sociologia del gioco d'azzardo, le categorie di “giocatore patologico” e di “carriera del giocatore”, evidenziando una sorta di traiettoria evolutiva negativa nei comportamenti di eccesso relativo al gioco. La figura del giocatore problematico contemporaneo rappresenta, sotto il profilo culturale, l'emblema delle contraddizioni che caratterizzano le società consumistiche tardo-moderne; inoltre, essa si presenta come una costruzione sociale della seconda metà del XX secolo, derivante dall'espansione dell'industria dell'azzardo e dalla percezione da parte dell'opinione pubblica di tale fenomeno.

Dunque la costruzione sociale del gioco problematico interpreta l'azzardo come un'attività improduttiva, inidonea a creare benessere, colpevole di redistribuire ricchezza sulla base di criteri opposti a quelli meritocratici, causa di degrado morale e di spinta al vizio della popolazione.

Pertanto, approcci spesso critici hanno impedito lo studio del c.d. “gioco normale”, inteso come categoria distinta dal “gioco problematico”, giungendo ad affermare, almeno implicitamente, che tutto il gioco d'azzardo costituisce potenzialmente un pericolo.

---

<sup>16</sup> J. Woodburn, 1982.

<sup>17</sup> G. Devereux, 1978.

<sup>18</sup> C. Livingstone, P.J. Adams, 2011.

<sup>19</sup> H.R. Lesieur, S.B. Blume, 1987.

A partire dagli anni '70 viene proposto un sistema di classificazione ed una nomenclatura riferiti al giocatore patologico, attraverso i quali la medicina ed in particolare la psicologia delineano i cd idealtipi del giocatore problematico, le sue caratteristiche ed i tratti della sua personalità.

Tra le varie classificazioni, quella di Scimecca che propone la distinzione tra:

- *professional gambler*: giocatore di professione;
- *thrill gambler*: gioca per divertimento;
- *economic gambler*: gioca per vincere denaro ma senza arrivare a farne una professione;
- *functional gambler*: si gioca una possibilità di riscatto di fronte al caso/destino e di fronte alla società, che per la durata della giocata rende tutti uguali e con le medesime chance.

Blaszczynski distingue tra:

- giocatore patologico normale, curabile con trattamento leggero;
- giocatore problematico vulnerabile;
- giocatore problematico impulsivo.<sup>20</sup>

Guerreschi propone la classificazione:

- giocatore d'azione con sindrome di dipendenza (il gioco è la cosa più importante, a danno delle relazioni con famiglia e amici);
- giocatori per fuga con sindrome da dipendenza (giocano come analgesico per alleviare ansia, solitudine, noia, depressione);
- giocatori sociali costanti (gioco come principale fonte di relax e divertimento, ma mantenendo il controllo della situazione);
- giocatori sociali adeguati (gioco come divertimento: è la situazione prevalente);
- giocatori antisociali (gioco come fonte illegale di guadagni); giocatori professionisti non patologici (gioco come professione).<sup>21</sup>

Come rilevato da Gerda Reith,<sup>22</sup> all'inizio degli anni ottanta, e quindi al culmine di un periodo di proliferazione commerciale e di deregolamentazione economica, il gioco problematico viene discusso non in termini di comportamento consumistico ma come una "epistemologia riduttiva e materialistica della malattia e del disturbo" tanto che nel 1980 *l'American Psychiatric Association* introduce nel suo *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder* (DSM-III) la voce "*pathological gambler*".

---

<sup>20</sup> A. Blaszczynski, L. Nower, 2002.

<sup>21</sup> Guerreschi, 2000.

<sup>22</sup> G. Reith, 1999.

Secondo Rachel Volberg “la costruzione sociale del giocatore problematico enfatizza la responsabilità individuale insieme alla necessità di un trattamento di «disintossicazione» dall’*addiction* e, anche quando individua segmenti di popolazione che, per caratteristiche anagrafiche, di genere, razziali o di status risultano più esposti alle ludopatie, presta meno attenzione a come le differenze culturali ed economiche nelle pratiche di gioco rispecchino meccanismi di dominio sociale ed emarginazione di più ampio respiro. In quest’ottica può essere evidenziato che i membri di minoranze sociali e gruppi subalterni, oltre ad essere più fragili di fronte al rischio del gioco eccessivo, hanno minori probabilità di ottenere aiuto per uscire dalla gabbia della ludopatia, trovandosi nella triplice condizione di individuo «malato, stigmatizzato e ignorato». Considerare il gioco come patologia individuale piuttosto che come problema sociale deresponsabilizza implicitamente lo Stato, che può promuovere azioni di contrasto alle *addiction* individuali mentre rimane promotore e beneficiario del gioco legalizzato.”<sup>23</sup>

Nello stesso senso Matt Wray.<sup>24</sup>

In tema di gioco eccessivo e di giocatore problematico, Gerda Reith individua quattro figure idealtipiche:

- il giocatore senza controllo, caratterizzato da un comportamento di gioco compulsivo e reiterato;
- il giocatore irrazionale, vittima di fallacie cognitive che gli danno l’illusione di controllare il gioco; in questo caso si ha una commistione tra credenze magicomistiche e credenze scientiste basate su una «giddensiana fiducia in saperi “esperti” di lottologi, di maghi, di riviste specializzate che elaborano sistemi di ogni tipo e prezzo, tabelle statistiche con previsioni e probabilità di estrazione dei numeri ritardatari;
- il giocatore dipendente, soggetto ad una forma di *addiction* che assimila il gioco d’azzardo ad altre dipendenze quali fumo, droga, alcool, e che come tale ha generato una ricerca delle basi biochimiche, genetiche e neurologiche del comportamento di gioco patologico;
- il soggetto a rischio, frutto di una media statistica di variabili socio-demografiche comuni ai giocatori eccessivi; nell’ottica della salute pubblica, l’esigenza di prevenzione delle ludopatie porta ad affrontare lo studio del gioco con strumenti statistici, individuando fasce di popolazione più soggette alle derive del gioco (quali adolescenti, classi di bassa estrazione socio-economica) o tipologie di giochi più dannosi come ad esempio le slot machines.

---

<sup>23</sup> R. Volberg, 2014.

<sup>24</sup> M. Wray, 2006.

## 2. Giochi e scommesse nella società moderna: impatto sociale ed economico

Il gioco d'azzardo è stato studiato anche come fenomeno contemporaneo caratterizzato da processi di democratizzazione, massificazione, liberalizzazione, modernizzazione, con un confronto tra componenti positive (introiti fiscali usati per servizi pubblici, effetti di socializzazione) e negative (costi sociali, patologie).

Nell'ambito di una riflessione sul gioco e sulle classi sociali, l'azzardo è stato descritto come meccanismo di dominio sociale, uno strumento di distrazione di massa e valvola di sfogo per i ceti subalterni, ma anche come forma di consumo resistenziale in cui i gruppi sociali oppressi o marginalizzati possono sperimentare forme di libertà dai vincoli sociali di genere e di classe.

L'analisi sociologica affronta anche la questione del gioco d'azzardo come settore dell'industria culturale in notevole espansione tra fine del XX secolo e inizio del XXI, accompagnata da ragioni economiche e politiche, con il sostegno degli Stati nel quadro di una regolamentazione parallela all'espansione dei profitti, nonché culturali (il gioco perde la sua connotazione "immorale" e viene considerato come attività "normale" rientrante tra le abitudini della classe media, solitamente la più contraria al gioco d'azzardo).

L'industria del gioco si espande anche attraverso la diversificazione dei contesti di gioco, con un'estensione agli spazi in precedenza preclusi o comunque estranei al gioco d'azzardo, quali tabaccherie, bar, ristoranti, hotel, club, centri commerciali; inoltre, parallelamente a tale fenomeno si assiste anche all'inserimento di servizi di ristorazione negli ambienti di gioco, come nel caso delle sale Bingo, ed addirittura alla creazione di città del gioco.

Con la spettacolarizzazione del gioco si genera un forte stimolo dei consumi, come nel caso della città di Las Vegas, che utilizza il gioco come strumento di sviluppo di *amusement*, dei servizi alberghieri, di ristorazione e simili.

Robert Goodman conia l'etichetta «McGambling» per evidenziare la sempre maggior presenza del gioco nella vita quotidiana, la percezione del gioco come elemento di normalità nella pubblica opinione della classe media, in precedenza distante e distaccata dal gioco; il tutto a fronte di un quadro normativo caratterizzato da una transizione globale dal proibizionismo alla legalizzazione, soprattutto negli ultimi trent'anni.<sup>25</sup>

Dunque abbandonata una visione del gioco contrapposto al lavoro e come tale rigettato dall'etica della classe media orientata all'impegno e alla responsabilità, secondo consolidati orientamenti valoriali e religiosi, il gioco d'azzardo conquista

---

<sup>25</sup> R. Goodman, 1996.

la classe media anche a fronte di una comunicazione pubblicitaria che non fa riferimento ai concetti di azzardo e rischio, ma usa un linguaggio diverso, incentrato sul concetto di gioco, partecipazione, edonismo ed immediata gratificazione.

Nel contempo muta il mercato dei giochi, che subisce una trasformazione tanto sotto il profilo quantitativo, con un aumento della facilità di accesso ai giochi e del numero di giochi disponibili, quanto sotto l'aspetto qualitativo, con l'immissione di giochi che possono creare dipendenza, quali le slot machines. Dall'aumento della disponibilità dei giochi e dalla crescita della legittimazione e accettazione sociale del gioco derivano conseguenze politiche ed economiche importanti.

Infatti, alcuni Stati diventano sempre più dipendenti dalle entrate provenienti dal gioco d'azzardo, le quali vengono utilizzate per l'erogazione di servizi ai cittadini. Il gioco diviene, dunque, uno strumento fiscale e redistributivo.

Perciò questi Stati assumono un duplice ruolo di regolatore che da un lato promuove il gioco d'azzardo incamerandone importanti proventi e dall'altro tenta di contrastarne le derive patologiche, in una prospettiva che promuove l'azzardo come forma di intrattenimento priva di rischi e, così facendo, crea un mercato dell'azzardo e normalizza le occasioni di gioco per potenziali *addicted*.

Dal fenomeno descritto, si sviluppa poi un indotto che comprende vari professionisti ed operatori come consulenti, progettisti di spazi per il gioco d'azzardo, pubblicitari, servizi di sicurezza, servizi commerciali e operatori della ristorazione e del turismo, dando consistenza al gioco come settore economico in espansione e capace di generare occupazione.

La percezione sociale del gioco d'azzardo assume quindi connotati diversi a fronte delle trasformazioni delle società occidentali e del passaggio da un'etica della produzione ad un'etica del consumo; etica descritta da Zygmunt Bauman come desiderio di autorealizzazione dell'individuo che si concretizza in comportamenti d'acquisto come strumenti di costruzione dell'identità personale e sociale.<sup>26</sup>

La sociologia degli ultimi decenni individua il consumatore tardo-moderno come soggetto competente, seppure non necessariamente razionale, che conosce il valore simbolico dei beni di consumo e ne fa l'elemento caratterizzante lo stile di vita del medesimo.

Il gioco d'azzardo cd normale diviene una componente dello stile di vita, nell'ambito dei vari consumi, mentre il gioco cd eccessivo costituisce una forma di consumo inappropriato, privo di autocontrollo e consapevolezza sulla propria vita economica e relazionale.

---

<sup>26</sup> Z. Bauman, 2007.

In altri termini il gioco, se a giuste dosi, può essere qualificato, laddove ci si spogli da ogni forma di pregiudizio, come una forma di consumo e un veicolo di relazione, mentre, laddove assuma caratteri patologici, diventa un comportamento alienante, che è paradossalmente estraneo all'etica del consumo nonostante faccia girare ingenti somme di denaro. Sotto tale profilo, il giocatore problematico diviene un soggetto da biasimare in quanto viola contemporaneamente l'etica della produzione (non crea ma distrugge risorse) e l'etica del consumo (non è un consumatore creativo e consapevole ma solo un irresponsabile).

Secondo Barbaranelli i giocatori problematici sono consumatori onnivori in quanto non si limitano a un unico gioco ma si dedicano a diversi giochi (scommesse, giochi su cavalli, giochi di carte, slot machines e *videolottery*, casinò e Bingo).<sup>27</sup>

Altro aspetto analizzato per descrivere il rapporto tra la società contemporanea ed il gioco d'azzardo è il "rischio". Secondo Martin Young il rischio ha una dimensione centrale nelle economie moderne "fondate sulla produzione del desiderio, tanto da elevare il «*big win*» a prodotto ultimo del capitalismo, piena realizzazione di tutti i sogni del consumatore".

Secondo Ulrich Beck il tratto fondamentale della modernità è la gestione del rischio, tanto che "la stessa organizzazione sociale ha conosciuto un passaggio dalla gestione del benessere alla distribuzione e gestione dei rischi, percepiti sempre più come globali e generalizzati".

"Lo Stato si muove in questa cornice trasferendo ai cittadini il rischio della sicurezza sociale, rendendoli azionisti delle chance offerte dal mercato globale piuttosto che beneficiari dell'azione di protezione delle istituzioni. In altre parole, il modello di intervento statale cambia da agonistico a aleatorio".<sup>28</sup>

Secondo Young emerge una contraddizione tra l'esigenza individuale di minimizzare l'esposizione ai rischi globali e il contemporaneo coinvolgimento spontaneo nel mercato di massa dell'alea. E da tale contraddizione Young elabora la dialettica della società del rischio. Il rischio diviene "una categoria concettuale che contiene in una relazione dialettica la dimensione del rischio globale indifferenziato, fonte di ansia, e quello del rischio individuale differenziato, fonte di piacere. L'antitesi della società del rischio globale sono i rischi aleatori, quali quelli derivanti dal gioco d'azzardo, che si presentano come «scelta personale» fatta nell'ambito delle pratiche di consumo consapevoli del cittadino (ad eccezione, ovviamente, dei casi di gioco problematico); l'alea è una «scelta del consumatore» consistente nell'abilità di assumere un rischio controllabile.

---

<sup>27</sup> C. Barbaranelli, 2007.

<sup>28</sup> U. Beck, 2001.



“I due poli della dialettica (società del rischio globale vs. domanda di rischio individuale sotto controllo) trovano sintesi nel meccanismo della società aleatoria «in cui lo Stato converte le ansie globali in piaceri individuali». L’alea come ideologia dominante si manifesta nel consumo di massa del gioco d’azzardo, espressione di un’accettazione dell’etica del rischio. L’alea (consumo) prevale sull’*agon* (produzione; la competizione tra giochi e operatori). L’alea globale, in cui domina la componente di rischio, nel trasferimento al piano individuale mitiga il rischio a beneficio della *chance*.”<sup>29</sup>

In Italia, come in altri Paesi, il gioco d’azzardo da sempre fa discutere.

Sin dal Medioevo venne spesso vietato in quanto ritenuto un passatempo vizioso e/o immorale, in contrasto con i dogmi religiosi.

Tuttavia il gioco d’azzardo, per quanto contestato, rimase pur sempre una pratica attiva, con una propria valenza culturale.

Gli studiosi hanno spesso affermato l’importanza del gioco all’interno della nostra società. D’altronde, “Dovremmo allora dire che il bambino, dal gioco della tombola in poi, non solo è stimolato a giocare, ma addirittura gli vengono insegnate le regole del gioco della scommessa; prima che gli venga vietato l’uso problematico, gli viene spiegato come si gioca con il pensiero magico, gli si spiega cioè che i numeri si possono immaginare e che addirittura, infilando la sua manina per estrarre il numero, può sentire meglio degli altri quello che estrarrà. Potremmo allora dire che l’utilizzo problematico del gioco e della scommessa è – con un termine di Grmek – una *patokenòsi*. Chiamiamo *patokenòsi* una patologia comune che si afferma culturalmente oltre che fisiologicamente in una determinata epoca, conseguentemente chiameremo *psicokenòsi* il progressivo diffondersi e stabilizzarsi, in un equilibrio collettivo di una dimensione psicologica comune, sia essa sotto forma di psiche che di psicosi, cioè una dimensione psicologica che esiste solo perché la società lo ha deciso, ad esempio una di quelle malattie che non esistevano fino al momento in cui gli si è attribuito un nome, come lo stress. Dunque, possiamo dire che esiste un uso problematico del gioco-scommessa, perché proprio noi gli abbiamo dato tale denominazione.”<sup>30</sup>

In altri termini, il gioco nelle sue molteplici forme, costituisce una componente culturale essenziale.

Ciò nonostante, rispetto a tale percezione, si è fatta sempre più largo una visione del gioco d’azzardo come comportamento a rischio, in grado di scaturire problematiche serie e dipendenza e si è focalizzata l’attenzione sul cosiddetto giocatore patologico.

---

<sup>29</sup> M. Pedroni, 2019; M. Pedroni, 2014; L. Lombi, M. Pedroni, 2019; M. Pedroni, 2016; M. Pedroni, 2018; M. Pedroni, 2017.

<sup>30</sup> G. Lavanco, 2013.

In realtà, secondo Riccardo Zerbetto, psichiatra psicoterapeuta e presidente di ALEA (Associazione italiana per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio), il problema è come ci si rapporta a esso e la soluzione si situa nell'educare alla scommessa senza bisogno di mettere in pericolo la propria posizione sociale, le relazioni familiari e la vita stessa. L'uso problematico avviene proprio quando non intervengono altri modelli interpretativi della realtà di causa-effetto.<sup>31</sup>

Tuttavia, è diffusa la corrente di pensiero incentrata sul binomio gioco d'azzardo - crisi sociale, elementi visti come “facce della stessa medaglia, sintomo e conseguenza di una cultura malata che si affida alla sorte, alla voglia di arricchirsi senza fare sacrifici”. In tale ottica c'è chi osserva come gli italiani abbiano smesso di risparmiare e “iniziato a giocare”, come l'Italia sia definita dalla stampa estera come “un casinò a cielo aperto” tra i più grandi del mondo, come nella storia della filosofia del diritto l'alea abbia sempre rappresentato la passività dell'individuo e il rifiuto del sacrificio quotidiano. Di qui il richiamo a politiche passate e l'osservazione che: “Per circa un secolo, dal 1897 al 1992, le leggi hanno considerato il gioco d'azzardo un pericolo sociale per la legalità, l'ordine, il risparmio e i conti pubblici. È stato il Governo di Francesco Crispi ad affidare al ministero dell'Interno il compito di perseguire il gioco d'azzardo perché era considerato una minaccia alla sicurezza sociale”.<sup>32</sup>

### **3 Regolamentazione giuridica e politica dei giochi sul piano internazionale e nazionale**

Pur in presenza della globalizzazione nonché della facilità di scambio culturale, sociale ed economico generata da Internet, il gioco d'azzardo, sia come fenomeno socio culturale, che come industria, è percepito dalle società ed è destinatario di politiche e regolamentazioni molto diverse negli stati del mondo.

In Cina, ad esempio, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, vista la presenza di un regime comunista, la regione di Macao è divenuta come la nuova “Las Vegas”, con la presenza dei più importanti casinò al mondo tra cui il Casinò MGM e il Venetian Macao. Quest'ultimo ha ottenuto, negli ultimi anni, il titolo di “Casinò più grande del mondo” con oltre 640 postazioni gioco e 1800 slot machine. Tra i giochi il PAI GO (letteralmente “Carta Nove”) e il MAH JONG (gioco da tavolo per quattro persone nato in Cina agli inizi del diciannovesimo secolo e diventato famoso in tutto

---

<sup>31</sup> R. Zerbetto, 2010.

<sup>32</sup> F. Occhetta, 2019.

il resto del mondo, in particolare negli stati asiatici e in America). Non solo. La Cina ha ampliato i propri orizzonti con l'utilizzo di slot virtuali online che rappresentano un'entrata annuale per lo stato di milioni di euro.

Volendo stilare una classifica, l'America è il secondo stato dove si gioca di più nel nostro pianeta. Las Vegas, in Nevada, è da sempre considerato il centro più importante del gioco d'azzardo, con 104 casinò, nonché il tempio del gioco dei dadi, del Blackjack e delle Slot Machine, con giri d'affari colossali (famosa la vincita del 2003 di oltre 39 milioni di dollari, con una semplice puntata di 100 dollari). E proprio negli USA si è visto un aumento esponenziale, accanto alle tradizionali slot machine, degli apparecchi virtuali e del gioco online.

Altrettanto famoso è il Casinò di Montecarlo nel Principato di Monaco in Costa Azzurra, fatto costruire dal principe Carlo III di Monaco e inaugurato per la prima volta il 14 dicembre 1856.

Anche in Australia il gioco ha trovato terreno fertile, in particolare nelle città di Victoria e Melbourne, con oltre 2700 slot machine e 18 casinò, ai quali si affiancano i giochi virtuali.

A Singapore l'industria di gioco d'azzardo è recente ma può contare su introiti particolarmente elevati, specie grazie alla fondazione di due importanti casinò: Il Marina Bay Sands e il Resorts World Sentosa. Il Marina Bay dispone di 500 tavoli da gioco e di 1.600 Slot Machine mentre il Resorts World Sentosa presenta 600 tavoli da gioco e oltre 2,400 Slot Machine. Attività alle quali si affiancano Slot Online, Roulette Elettroniche, Corse di levrieri, Corse di cavalli (Le più importanti vengono svolte dal Singapore Turf Club ogni mese), Crociere Casinò (le navi da crociera casinò comprendono generalmente 40 tavoli da gioco).<sup>33</sup>

Diversi sono i Paesi nei quali il gioco è completamente bandito o limitato in vari modi, con previsione di rigide sanzioni.

In buona parte dei paesi islamici il gioco d'azzardo è vietato, anche se in alcuni casi la vigilanza sul gioco online è attenuata o semplicemente non è disciplinata. Peraltro, negli Emirati Arabi Uniti, ogni tipologia di gioco d'azzardo viene perseguita e chi gioca clandestinamente incorre in pene detentive (fino a due anni). L'accesso ai

---

<sup>33</sup> E. Pace, 2019.

casinò online viene impedito dall’Autorità del paese, attraverso una restrizione all’utilizzo della Rete.

Il Brunei è tra i paesi con le leggi più severe sul gioco d’azzardo. Con il *Common Gaming House Act* viene proibita qualsiasi tipologia di gioco.

In Cambogia le problematiche derivanti da una massiccia dipendenza dal gioco d’azzardo sono state affrontate bandendo completamente tutte le forme di gioco, salvo quello sponsorizzato dal governo (5 lotterie private). Diversa però la situazione per i turisti che possono contare sulla presenza di casinò.

Anche in Corea del Nord è proibito il gioco d’azzardo in ogni forma, anche online, ma, al pari della Cambogia, ai turisti è consentito praticarlo ed in particolare a Pyongyang è ubicato l’unico casinò della nazione nord coreana.

Per quanto riguarda il Giappone, fino a non molto tempo fa erano vietate tutte le tipologie di gioco d’azzardo, salvo alcune eccezioni, come il Pachinko, a causa del suo significato storico e culturale. Oggi, peraltro, sono ammessi diversi circuiti riconducibili al governo ed alla *Japan Racing Association*; sono ammesse varie forme di scommesse e la legge sul programma di *resort* integrato del 2016 ha consentito per la prima volta i giochi ai casinò terrestri. Invece resta illegale il gioco d’azzardo online, con limitazione dell’accesso ai siti Internet. È consentito giocare on line solo nei *resort*, purché le strutture includano luoghi di intrattenimento, una sala conferenze internazionale e un hotel.

A Singapore, le lotterie private sono vietate, a meno che non venga concesso un permesso, mentre quelle pubbliche sono regolate dal *Common Gaming Houses Act*, che le proibisce. Quindi, giochi come il Bingo, quelli su terminale e altri su macchine sono illegali, a meno che non vengano concesse delle speciali esenzioni. Sono illegali anche le agenzie di scommesse terrestri, con qualche eccezione a favore di alcuni operatori (Singapore Pools, Singapore Totalizator Board e Singapore Turf Club). Il controllo sul gioco d’azzardo si estende anche sui casinò (ne esistono solo due in tutto il paese). Esistono comunque limitazioni all’importo che è possibile scommettere. Quanto al gioco on line, il *Remote Gambling Act* di Singapore ha stabilito che tutte le forme di gioco d’azzardo online sono illegali, salva l’esenzione concessa a Singapore Turf Club e Singapore Pools.

A Cipro la legge sulle scommesse del 2012 consente slot e altri giochi basati su terminale, fino a un massimo di 50 macchine. Inoltre, vengono permessi i giochi da tavolo in un unico casinò, il Melco Cyprus Resort. Sono invece autorizzate le scommesse sportive on line.

Il Qatar ha leggi molto restrittive sul gioco d'azzardo, in quanto sono vietate tutte le forme di scommessa, comprese le scommesse sportive ed anche il gioco on line.

In Libano qualsiasi forma di gioco d'azzardo non autorizzata è illegale. L'unica possibilità di gioco terrestre è quella presso il Casino du Liban di Jounieh.

In Europa, nonostante il gioco d'azzardo costituisca un mercato da decine di miliardi di euro e rappresenti per molti stati membri una voce molto importante nel bilancio economico, non si è ancora approdati all'auspicata normativa uniforme.

Invece, la necessità di adottare una linea comune politica nonché di disciplina concreta si è fatta con gli anni sempre più pressante anche a fronte dell'amplificazione della richiesta ed offerta di gioco generata da Internet.

Alcuni paesi membri hanno varato normative efficaci per tutelare il consumatore, ma soprattutto di facile interpretazione per gli operatori del settore.

Per altri, invece, la situazione non è così rosea e quanto messo in campo dai vari governi non è sufficiente.

Nell'impossibilità di analizzare nel loro complesso tutti i regolamenti, possiamo solo fare una distinzione tra quelle legislazioni più avanzate e quelle che, invece, necessiterebbero di interventi drastici. Nel primo gruppo fino a poco tempo fa si trovava la Gran Bretagna, di recente uscita dall'Unione Europea, ma meritevole comunque di essere presa come esempio nel mondo del gioco d'azzardo. Nonostante una legislazione piuttosto liberale infatti, il Regno Unito disciplina molto rigidamente il mercato. Il risultato è quello di essere riuscito a limitare notevolmente qualsiasi forma di abuso. A vigilare sul rispetto delle normative la "Uk Gambling Commission", organo a cui il Governo ha concesso pieni poteri per guidare l'intero settore. Per esercitare in Gran Bretagna, quindi, gli operatori devono richiedere la licenza alla Commissione suddetta. Questi dovranno inoltre essere in possesso di alcuni requisiti specifici sotto l'aspetto finanziario e penale, nonché fornire apposite garanzie. L'operato della "Uk Gambling Commission" è chiaramente volto alla tutela del consumatore.

Sul fronte opposto a quello inglese, troviamo Paesi in cui le normative appaiono inique e poco chiare, e in alcuni casi anche troppo restrittive. Uno di questi casi è

la Francia, Paese noto al mondo per ospitare alcuni tra i casinò più famosi. Queste strutture, però, sono in grado di influenzare le decisioni del Governo in merito alla possibilità di aprire il mercato agli operatori online. Risultato? Una normativa che vieta sul Web i giochi tradizionali da casinò. Per le società che intendono svolgere l'attività su internet, sono permesse solamente scommesse e video-poker.

Un altro Paese dalla legislazione quantomeno dubbia è la Grecia. In questo caso gli operatori del gioco d'azzardo vengono visti più come un modo per fare cassa, piuttosto che come un mercato in grado di generare lavoro, motivo per cui le licenze sono particolarmente onerose. Un effetto collaterale della situazione, inoltre, è che si sono creati i presupposti per una concorrenza sleale, dal momento che per le nuove società il costo di tali licenze è troppo oneroso. In altre parole siamo di fronte quasi ad un monopolio.

Per quanto riguarda l'Italia, ci troviamo a metà strada fra i due esempi precedenti, Inghilterra e Grecia.

Il mercato italiano è comunque tra i più importanti a livello globale e il secondo in Europa dopo quello britannico.

In Italia, fino agli inizi degli anni Novanta il gioco d'azzardo veniva considerato per lo più illegale salvo alcuni casi di esercizio autorizzato mediante riserva di legge. Durante il periodo della crisi economica del 1992 ed anche a fronte della svalutazione della lira nella misura del 30%, il Governo decise un prelievo fiscale aggiuntivo; il gioco pubblico d'azzardo diventa una delle voci del prelievo indiretto. Nel 2003 si assiste ad una massiccia liberalizzazione. Studiosi come Maurizio Fiasco<sup>34</sup> distinguono tre tappe evolutive della regolamentazione del gioco d'azzardo nell'ordinamento italiano: la prima definita di "contenimento" e proibizione, la seconda legata all'utilizzo del gioco d'azzardo come un aiuto al fisco, la terza fase di trasformazione dell'industria del gioco in un'operazione politico-finanziaria. Nel 2017 gli italiani spendono 101,8 miliardi di euro nel gioco d'azzardo, 5 miliardi in più rispetto al 2016, mentre nel 2006 la spesa non superava i 35 miliardi. Nel Paese si contano 366.399 slot machine. Dei 101,8 miliardi totali, nel 2017 ne sono stati redistribuiti 82 miliardi, 8 miliardi di euro sono entrate nelle casse dello Stato mentre circa 12 miliardi è il fatturato dei fornitori del settore.<sup>35</sup>

In tale contesto, il gioco on line ha avuto tra 2013 e 2017 un incremento di circa l'82%, con una raccolta di 27 miliardi.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> M. Fiasco, 2015.

<sup>35</sup> F. Occhetta, 2019.

<sup>36</sup> M. Spallone, T. Currao, A. Pandimiglio, 2017.

D'altronde, lo sviluppo del gioco in Italia è avvenuto di pari passo e grazie ad una regolamentazione all'avanguardia, incentrata sulle liberalizzazioni, tanto che il gioco italiano si presentava come un modello a livello internazionale per l'assetto istituzionale, per l'omogeneità a livello fiscale nonché per la regolamentazione in materia di pubblicità.

Inoltre, le misure di liberalizzazione dei primi anni 2000 sono state fondamentali ai fini dell'emersione del gioco illegale italiano (stimato in circa 25 miliardi di euro nel 2015) e dello sviluppo di un settore legale, con conseguenze favorevoli in termini economici (si pensi all'impatto sull'occupazione, alle entrate fiscali ed all'aumento dei consumi) e in termini sociali (canalizzazione in circuiti leciti, monitoraggio dei flussi di denaro e dei giocatori problematici che in precedenza erano in balia dei mercati clandestini).

D'altronde, prima delle richiamate liberalizzazioni il contesto italiano era caratterizzato da una forte presenza di circuiti illegali, anche a fronte della penetrazione della criminalità organizzata purtroppo radicata nel nostro paese. Aspetto che ha reso l'Italia un mercato diverso rispetto a quelli degli altri paesi Europei. In tale contesto, infatti, il regolatore ha rivestito un ruolo chiave, rispondendo all'esigenza di limitare uno sviluppo senza controllo del mercato illegale e canalizzare il gioco in circuiti leciti.

Al contrario, iniziative sconordinate, pur se perseguite con nobili intenti quali la lotta alla ludopatia, ma che non tengono conto del pericolo derivante dai canali illegali, potrebbero avere solo conseguenze negative, in termini di sicurezza dei consumatori ed in termini economici, senza un impatto serio sulle problematiche pur presenti nel settore del gioco.

Il Decreto dignità approvato con il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 e convertito dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96, contiene, ad esempio, una nuova regolamentazione in tema di pubblicità, che va a stravolgere un mercato in cui gli operatori italiani nel 2016 hanno investito 71,6 milioni di euro (spese di pubblicità e marketing), mentre nei primi 9 mesi del 2017 45,8 milioni di euro, in crescita dell'1,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

In una società ed in un'economia moderna e globale è necessario cercare di governare al meglio il fenomeno del gioco illegale e problematico senza penalizzare il beneficio economico derivante dal settore nel nostro Paese, il tutto con interventi mirati, equilibrati e concreti.

Secondo autorevole dottrina, "È inoltre auspicabile una condivisione degli intenti tra operatori pubblici e privati nell'affrontare le questioni più controverse.

L'intervento degli *stakeholder* pubblici e privati potrebbe articolarsi su quattro principali assi:

- (i) allineamento degli interessi dei singoli attori attraverso la redistribuzione delle entrate fiscali,
- (ii) creazione della consapevolezza degli utenti,
- (iii) prevenzione del gioco minorile e
- (iv) innovazione tecnologica.

- La consapevolezza degli utenti su quelle che possono essere le implicazioni negative derivanti da comportamenti di gioco irresponsabili. Gli sforzi degli operatori pubblici e privati nel promuovere campagne di sensibilizzazione sono risultati poco efficaci. Occorrono campagne di gioco responsabile più *engaging*, meno generiche e più focalizzate. La creazione di campagne specifiche sul tema del gioco problematico e l'incentivo alla diffusione di esse tramite un meccanismo che obblighi a reinvestire una parte degli introiti (sia dello stato che degli operatori) in messaggi pubblicitari focalizzati sul gioco responsabile. Anche gli operatori di mercato trarrebbero grande giovamento da uno sviluppo sano del mercato, che, allentando la tensione politica sul gioco, favorirebbe gli investimenti futuri.
- Prevenzione del gioco minorile: diversi studi dimostrano che quanto prima si inizia a giocare tanto maggiore è la possibilità di sviluppare comportamenti problematici o patologie connesse al gioco. In Italia i giochi con vincite in denaro sono vietati ai minori, tuttavia risulta necessario rafforzare controlli e sanzioni per limitare l'accesso dei minori ai giochi. Sul fronte del gioco online i processi ad oggi esistenti, sebbene mirati alla specifica individuazione dell'utente, risultano inadeguati nel prevenire in maniera sistematica l'accesso dei minori ai giochi. Mancano strumenti di verifica adeguati per identificare il reale utente che usufruisce dei servizi delle piattaforme: è necessario l'inasprimento del processo di verifica e identificazione tramite strumenti avanzati (e.g., riconoscimento facciale, verifica video, impronta, etc.). Sul segmento offline è possibile arginare l'accesso dei minori al gioco, attraverso un'attenta collocazione dei dispositivi di gioco nei locali e un'adeguata policy riguardante le distanze minime da luoghi sensibili. Risultano inoltre necessarie iniziative di educazione mirate al target dei più giovani. Il segmento dei più giovani infatti tende ad essere più focalizzato sugli aspetti del gioco collegati alle vincite e alla possibilità di guadagni in tempi brevi. È fondamentale che si sviluppino anche qui delle campagne di sensibilizzazione mirate, partendo dalle scuole, in cui si aumenti la consapevolezza dei rischi connessi al gioco tra i più giovani.



- **Innovazione:** una delle principali difficoltà ad oggi riguarda l'identificazione e la mappatura dei giocatori problematici. La diffusione del gioco online, data la facilità nella raccolta dati e l'obbligo di registrazione, potrebbe dare un'importante spinta verso questo obiettivo, offrendo la possibilità di tenere sotto controllo variabili (e.g., volumi delle giocate, tempo speso a giocare, grado di diversificazione nella scelta dei giochi, etc.), che secondo alcuni studi scientifici potrebbero essere direttamente correlate con il rischio di sviluppare un atteggiamento problematico nel gioco. Un importante *enabler* in questa direzione sarebbe lo sviluppo di un sistema unico tra gli operatori offline in grado di mappare quelli che sono i comportamenti dei giocatori sul canale *land-based*. La possibilità di sviluppare un database con dei dati comportamentali dei giocatori permetterebbe di portare a termine delle strategie mirate e focalizzate per ogni tipologia di giocatore, dalle iniziative informative a quelle sanitarie e di sostegno. Questo tipo di sistema favorirebbe anche la creazione di un registro unico per l'autoesclusione, anche sul segmento offline, permettendo così ai giocatori di escludersi dal gioco su tutti i canali possibili. Al fine di sviluppare questa iniziativa unica a livello online e offline, risulta però cruciale uniformare la regolamentazione in materia di raccolta e mantenimento dei dati relativi agli utenti (e.g., ad oggi il mantenimento dei dati sul canale offline ha un limite massimo di due anni mentre sul canale online di dieci anni). L'adeguato monitoraggio dei comportamenti di gioco potrebbe anche portare allo sviluppo di un sistema grazie a cui si limitino i comportamenti problematici di particolari classi di giocatori (i.e. limiti di tempo o limite d'accesso a particolari giochi)".<sup>37</sup>

#### **4 Il gioco trova uno sbocco nella cosiddetta società virtuale**

Anche per il settore del gioco, come per tutti gli aspetti della nostra società, cultura ed economia, Internet ha rappresentato una svolta.

Internet ha un pubblico globale e tanto l'offerta quanto l'accesso al gioco online, almeno in astratto, con la necessaria tecnologia a disposizione (aspetto non scontato in un mondo che vede abissali disuguaglianze tra alcuni stati e fasce di popolazione rispetto ad altri) potrebbero concretarsi in un superamento dei confini nazionali e nella configurazione di una dimensione e di una realtà virtuale.

Ad ogni modo, un dato di fatto è la forte crescita in tutto il mondo del gioco online (in linea, comunque con la crescita del settore dei giochi in generale, anche terrestri).

---

<sup>37</sup> M. Spallone, T. Currao, A. Pandimiglio, 2017.

Peraltro, come detto, anche se Internet ha un pubblico globale, nessuna normativa ha mai regolamentato e affrontato la legalità del gioco d'azzardo online per il mondo intero o meglio per il mondo virtuale. Quasi tutti gli Stati hanno leggi locali che si riferiscono agli aspetti legali e normativi del fenomeno in questione e che, come per il gioco terrestre, variano notevolmente da un'area all'altra.

Dunque, pur se riferito ad una cosiddetta comunità virtuale, con proprie uniformi connotazioni e soprattutto caratterizzata dall'unicità, il gioco può essere legale o illegale, accessibile o non accessibile a seconda del luogo in cui si vive.

All'esigenza di omogeneizzazione e di risposta alla richiesta del popolo della rete, inteso come popolo di consumatori ma anche di operatori del settore, nella sua dimensione globale, molti siti monitorano e offrono informative sulle novità legislative e normative del settore, a livello internazionale, sulle leggi che regolamentano il gioco online nelle varie aree del mondo, così come – aspetto di particolare interesse – sulle principali giurisdizioni per il gioco d'azzardo online e sulle autorità competenti per il rilascio di licenze che regolano il settore.

Tuttavia le regolamentazioni nazionali dei vari stati rendono impossibile affrontare il gioco on line come fenomeno unitario della rete, proprio della realtà/comunità virtuale e comportano la necessità di esaminarlo come fenomeno virtuale pur sempre legato al territorio, imbrigliato dalle normative disomogenee degli stati del mondo. In altri termini alla semplificazione ed all'unicità che caratterizza la rete e la realtà virtuale si contrappongono le regolamentazioni nazionali dei vari stati.

Alcune aree del mondo possiedono una legislazione specifica che prevede l'offerta di licenze di gioco d'azzardo on line, la regolamentazione delle aziende che amministrano siti di gioco online o forniscono servizi nel settore come, ad esempio, la fornitura di software di gioco. Ci si riferisce a queste aree come a giurisdizioni per il gioco d'azzardo online o a giurisdizioni competenti per il rilascio di licenze. All'interno di queste giurisdizioni è normalmente presente un'organizzazione responsabile, una pubblica autorità competente per il rilascio delle licenze e per la regolamentazione dei licenziatari.

Un sito web di gioco d'azzardo online deve possedere una licenza per le scommesse o per il gioco, rilasciata da un'autorità competente, per offrire legalmente i propri servizi ai clienti e di solito basa almeno una parte delle sue operazioni all'interno della giurisdizione dello stato in cui desidera essere autorizzato, il che significa che molti siti web di gioco d'azzardo scelgono la propria sede quasi esclusivamente in base alla legislazione e alle pratiche normative a cui dovranno aderire.

Vi sono degli aspetti interessanti relativi al gioco d'azzardo online in alcune aree geografiche del pianeta.

Ad esempio, negli USA le leggi che regolano il gioco d'azzardo online hanno consentito a molti siti web di fornire i loro servizi ai residenti negli Stati Uniti ma per molto tempo è rimasta aperta la questione se il *Wire Act* del 1971 si applicasse o meno alle scommesse e ai giochi su Internet. Tale normativa era infatti stata istituita per vietare le scommesse telefoniche da uno Stato all'altro degli USA, ma risalendo a molti anni prima dell'invenzione del World Wide Web, non conteneva riferimenti specifici al gioco d'azzardo online.

La situazione è in parte mutata nel 2006, con la promulgazione della legge *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act* (UIGEA), che non ha reso illegale il gioco d'azzardo online, ma ha fatto divieto a istituzioni finanziarie e banche di elaborare le transazioni tra i residenti degli Stati Uniti e i siti web di gioco d'azzardo. Molti siti web hanno interpretato questa legge come espressione di una volontà del governo degli Stati Uniti di considerare illegale il gioco d'azzardo online e di conseguenza hanno smesso di accogliere i clienti degli USA. Ed anche molti fruitori americani di servizi di gioco hanno scelto di non rischiare smettendo di scommettere o di giocare su Internet.

Quegli operatori che hanno, invece, continuato a lavorare con clienti americani lo hanno fatto basandosi sulla tesi secondo la quale se avevano sede e licenza in una giurisdizione in cui il gioco d'azzardo online era legale, non violavano alcuna legge. Negli ultimi anni la disciplina giuridica del gioco on line ha comunque subito ulteriori cambiamenti posto che alcuni Stati hanno introdotto una legislazione che rende apertamente legale il gioco d'azzardo online e alcuni Stati hanno rilasciato licenze agli operatori che desiderano offrire i loro servizi all'interno dei medesimi, per l'esercizio di giochi e le scommesse on line.

In Canada la legislazione sul gioco on line vieta a tutte le aziende che non possiedono una licenza del governo canadese di fornire servizi di gioco e scommesse ai cittadini canadesi; tuttavia in questo paese non esiste una legge che vieti ai canadesi di utilizzare i siti web esteri di gioco d'azzardo.

Quanto al gioco autorizzato, le singole province del Canada possono regolamentare il gioco d'azzardo all'interno delle loro regioni ed alcuni governi locali amministrano addirittura i propri centri di scommesse e gioco online.

Nel Regno Unito il gioco d'azzardo online è legale e trova un'articolata regolamentazione. I siti web che operano all'interno e al di fuori dell'area possono offrire i loro servizi ai residenti nel Regno Unito, a condizione che siano autorizzati direttamente dalla Gambling Commission, introdotta nel 2014; in precedenza, tutti i siti web autorizzati da determinate giurisdizioni approvate potevano accettare

clienti dal Regno Unito. La chiarezza della legislazione UK costituisce un incentivo per gli operatori del settore, che vedono però come aspetto negativo una tassazione molto elevata.

In Europa ogni stato membro ha varato una propria disciplina sul gioco ed in particolare sul gioco on line e, nonostante la presenza dell'Unione Europea e le linee guida impresse dalla UE, non esiste comunque una normativa uniforme. Dunque, in Europa le leggi che regolamentano il gioco d'azzardo variano da uno Stato all'altro.

In Australia la legge *Interactive Gambling Act* del 2001 (IGA) vieta alle aziende australiane l'offerta di alcuni servizi di gioco d'azzardo ai residenti australiani; mentre sono consentite solo le scommesse sportive e le lotterie. La regolamentazione è attuata sia con interventi del governo centrale che dei governi locali. Ad ogni buon conto, non esiste alcun divieto per gli australiani di utilizzare siti web di gioco d'azzardo esteri.

In Nuova Zelanda la legislazione sul gioco d'azzardo online è semplice e lineare posto che la legge *Gambling Act* del 2003 stabilisce chiaramente quali siano le attività vietate e quali siano quelle legittime. Infatti, è vietata la maggior parte delle forme di scommesse e di gioco online, ma ciò si applica solo alle aziende con sede nello stato mentre la citata normativa consente esplicitamente ai neozelandesi di utilizzare siti web con sede all'estero per il gioco on line.

In Asia ogni stato ha una propria legislazione sul gioco d'azzardo e la normativa è molto diversa da uno Stato all'altro. In alcuni stati sono legali tutte o alcune forme di gioco d'azzardo tradizionale mentre in altri vigono divieti assoluti.

In Sud America il gioco d'azzardo è legale nella maggior parte degli Stati, anche se non in tutte le sue forme. In Brasile, ad esempio, sono legali solo le corse di cavalli e le lotterie. In quasi tutto il Sud America è consentito anche il gioco d'azzardo online su siti web stranieri.

In Africa sono legali diverse forme di gioco d'azzardo e d'altronde, anche con riferimento al gioco terrestre, molti Stati africani sono sede di casinò tradizionali. Il Sud Africa è comunque uno dei pochi Stati africani ad avere approvato una legislazione in materia di gioco online.

Per quanto riguarda le cd giurisdizioni per il gioco d'azzardo on line e le autorità competenti per il rilascio di licenze, Alderney è una delle più rispettate giurisdizioni per il gioco d'azzardo online. L'autorità competente per il rilascio delle licenze è in questo caso la Alderney Gambling Control Commission (AGCC), le cui norme e regolamentazioni sono molto severe per i licenziatari. Tantissimi tra i migliori siti sono autorizzati dalla AGCC, che garantisce la loro reputazione in generale.

Antigua e Barbuda (luogo già famoso nel mondo a causa del settore bancario off-shore) è una delle prime aree ad affermarsi come giurisdizione per il gioco d'azzardo online. L'Antigua Directorate of Offshore Gambling ha iniziato a rilasciare licenze alle aziende di gioco e scommesse nel 1994 e in passato avevano più licenziatari rispetto a qualsiasi altra autorità nel settore.

Anche il Belize è pioniere del settore. Lo Stato ha introdotto la legge *Computer Wagering License Act* nel 1996 allo scopo di istituire un quadro legislativo per il rilascio di licenze ed è stata istituita la Belize Computer Wagering License Board con lo scopo di approvare e regolamentare i licenziatari. Sono state apportate delle modifiche ai requisiti di licenza nel corso degli anni, tra cui una notevole riduzione della tassazione.

La Costa Rica è la patria di molte aziende nel settore del gioco d'azzardo online. Tuttavia il gioco d'azzardo non ha una propria regolamentazione e le aziende devono solo essere autorizzate ad operare all'interno dell'area, senza che siano necessarie licenze specifiche per le scommesse e il gioco. È infatti sufficiente una licenza generale, che può essere ottenuta senza troppe difficoltà e senza dovere rispettare requisiti stringenti.

Curaçao, in precedenza facente precedentemente parte delle Antille Olandesi, ed ora stato indipendente, vede il gioco d'azzardo online come uno dei principali settori; lo Stato ha iniziato ad autorizzare aziende per le scommesse e per il gioco a partire dal 1996, anno in cui è stata costituita la Curaçao e-Gaming Licensing Authority; tale autorità opera rilasciando una licenza principale valida per il gioco d'azzardo in tutte le sue forme.

A Cipro le licenze per il gioco online sono rilasciate dal Ministero delle Finanze. Dal 2012 le aziende operanti nel settore del bingo sono state quasi le uniche ad essere autorizzate da questa giurisdizione; e ciò a fronte di una modifica della legislazione che consentiva come uniche forme di gioco le scommesse sportive e giochi in stile lotteria.

Gibilterra è una delle principali giurisdizioni per il gioco d'azzardo online ed ha iniziato a rilasciare licenze per le scommesse nel 1998; da allora molti tra i principali marchi del settore hanno scelto di stabilire la propria sede in questo Stato e, anche a fronte di una normativa rigorosa, le licenze rilasciate a Gibilterra sono considerate di tutto rispetto e garanzia di serietà dei loro titolari.

L'Isola di Man è una giurisdizione competente per il rilascio di licenze ben consolidata tra le aziende di scommesse e gioco online. Le licenze sono rilasciate dalla Gambling Supervision Commission e le aziende devono soddisfare requisiti molto severi per ottenere una licenza. Il quadro normativo in vigore consente un attento controllo dei licenziatari, per garantire la conformità con tutta la legislazione relativa al gioco d'azzardo.

Kahnawake è una riserva indiana in Canada; è stata una delle prime giurisdizioni per il gioco d'azzardo online ed è sede di numerosi operatori conosciuti. La Kahnawake Gaming Commission è stata stabilita nel 1998 e l'anno successivo ha iniziato a rilasciare licenze ad aziende di scommesse e di gioco. La commissione regola tutte le forme di gioco d'azzardo e lavora a stretto contatto con diverse altre autorità che rilasciano licenze in tutto il mondo.

Malta è una delle più grandi giurisdizioni per il gioco d'azzardo online nell'Unione europea, in quanto è stata tra le prime ad introdurre una legislazione che regola le scommesse e il gioco off-shore. La Lotteries & Gaming Authority (LGA) è responsabile di tutte le norme e licenze nell'area; inoltre, analizza tutte le potenziali licenze prima dell'approvazione.

A Panama la legislazione che gestisce il rilascio di licenze alle aziende di scommesse e gioco online è stata introdotta nel 2002, con la legge *Online Gaming Act*. La regolamentazione è controllata dalla Panama Gaming Control Board e include il controllo dei licenziatari, per assicurarsi che operino rispettando standard adeguati.

In Italia il comparto online nel 2017 ha fatto registrare una raccolta di 27 miliardi di euro (un incremento di circa l'82% dal 2013) e ha contribuito alle entrate erariali con circa 305 milioni di euro (Pubblicazione a seguito di collaborazione fra il Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari dell'Università Luiss Guido Carli (CASMEF) e Deloitte Financial Advisory S.r.l. sul tema del gioco online) Seppure ad oggi il segmento online rappresenta solo il 7% del mercato totale dei giochi nel

nostro Paese, nel medio periodo fattori quali l'aumento della penetrazione della telefonia mobile e lo sviluppo e la diffusione di reti internet sempre più veloci potrebbero portarlo ad essere il principale segmento del mercato. Lo sviluppo del gioco online, oltre ai tangibili effetti positivi a livello economico, potrebbe avere degli impatti positivi nel monitoraggio dei rischi connessi al gioco. Infatti, le caratteristiche intrinseche del canale online favoriscono il monitoraggio dei dati degli utenti e dei flussi di scommesse, scoraggiando l'offerta illegale e facilitando il controllo e la limitazione del gioco problematico. Già negli ultimi anni, la crescita del gioco online ha avuto un ruolo fondamentale nell'emersione del gioco illegale: gli utenti interessati al nuovo canale di distribuzione si sono potuti rivolgere ai siti legali e l'attività dei cosiddetti Centri di Trasmissione Dati, cosiddetti CTD è stata resa meno attraente e, quindi, meno remunerativa. Ciò è stato possibile grazie ad una regolamentazione all'avanguardia. A seguito delle liberalizzazioni avvenute nel mercato, il settore del gioco Italiano si presentava come un modello a livello internazionale per l'assetto istituzionale, l'omogeneità a livello fiscale, per la regolamentazione in materia di pubblicità. Le misure di liberalizzazione messe in atto dal Regolatore nei primi anni 2000, hanno contribuito notevolmente all'emersione del fiorente settore del gioco illegale italiano (stimato in circa 25 miliardi di euro nel 2015) e allo sviluppo e alla crescita di un settore legale che ha generato per la comunità e per il Paese un significativo valore aggiunto in termini economici (e.g. occupazione, tasse e consumi) e in termini sociali (monitoraggio dei flussi di denaro e dei giocatori problematici). Proprio lo sviluppo del gioco illegale nel contesto italiano, favorito in passato dalla presenza di organizzazioni criminali profondamente radicate sul territorio, rende l'Italia un mercato particolarmente diverso rispetto agli altri paesi Europei. In questo tipo di contesto, il Regolatore gioca un ruolo chiave, in quanto risulta chiaro il bisogno di limitare uno sviluppo senza controllo del mercato (e dei potenziali impatti negativi sui consumatori) e allo stesso tempo combattere lo sviluppo del settore illegale. Il rischio concreto è che misure restrittive poco oculate, mirate e coordinate fra loro, più che limitare i rischi connessi al gioco, veicolino i giocatori (in particolare quelli problematici) sul segmento illegale e rischino di essere impattanti anche a livello economico sul settore. Ad esempio, la nuova regolamentazione in termini di pubblicità, contenuta nel cd *Decreto Dignità*, approvato con il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 e convertito dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96, andrebbe a stravolgere un mercato in cui gli operatori italiani nel 2016 hanno investito 71,6 milioni di euro (spese di pubblicità e marketing), mentre nei primi 9 mesi del 2017 45,8 milioni di euro, in crescita dell'1,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno

precedente. Date queste considerazioni, al fine di governare al meglio il fenomeno del gioco illegale e problematico e massimizzare il beneficio economico derivante dal settore nel nostro Paese, risultano necessari una serie di interventi mirati, equilibrati e concreti.<sup>38</sup>

Infine, tornando alla questione del gioco illegale, si evidenzia che, nonostante la situazione descritta, nel nostro paese i Casinò .com ed i siti di scommesse .com (quindi illegali in Italia) sono comunque ancora ricercati.

Le ragioni sono spesso dovute al fatto che i siti italiani trovano una regolamentazione più stringente, dettata dall'Agenzia Dogane e Monopoli (ADM) a tutela dei consumatori, ma con maggiori vincoli, nonché un *payout* ridotto rispetto ai siti stranieri; e poi, non ultima una tassazione consistente.

Il gioco sui siti cosiddetti ".com" è comunque rigorosamente vietato e contrastato, seppure la Guardia di Finanza intervenga spesso su locali ove si pratica gioco illegale, senza tasse e con *payout* più elevati.

Si può comunque concludere che il gioco online legale trova, nel nostro paese, un'adeguata regolamentazione, un articolato sistema di vigilanza, che vede, prima tra tutti, ADM a monitorare il comparto ed a controllare che gli operatori rispettino la relativa normativa. Le piattaforme legali hanno un logo posto direttamente in home page che attesta proprio la certificazione rilasciata da AAMS. In questo modo, per il consumatore è facile distinguere i giochi online legali e sicuri, da quelli che fanno invece parte di circuiti irregolari.

---

<sup>38</sup> M. Spallone, T. Currao, A. Pandimiglio, 2017.



## CAPITOLO 2

### ITALIA - Casi di studio a confronto

*Le problematiche di coordinamento tra la regolamentazione centrale varata dallo Stato e gli interventi da parte delle autonomie locali (Regioni, Province Autonome e Comuni) in tema di distanze dai luoghi sensibili e di orari d'apertura degli esercizi per l'offerta del gioco pubblico*

#### **1. La regolamentazione del gioco in Italia e gli interventi degli Enti locali per il contrasto della ludopatia. La questione delle distanze degli esercizi di gioco dai luoghi cosiddetti "sensibili".**

Uno dei fenomeni più rilevanti che negli ultimi anni hanno interessato l'assetto del gioco pubblico in Italia è quello del difficile coordinamento tra la regolamentazione centrale varata dallo Stato e gli interventi da parte delle autonomie locali, Regioni e Comuni, portati avanti dagli Enti periferici allo scopo di combattere il fenomeno della cosiddetta "ludopatia".<sup>1</sup>

Come noto il gioco pubblico costituisce un'attività favorita dallo Stato italiano e fatta oggetto di una complessa normativa legislativa e regolamentare, varata dal legislatore statale e dall'Amministrazione centrale,<sup>2</sup> posto che lo Stato, con il cosiddetto gioco pubblico, mira a canalizzare il "fenomeno gioco" in circuiti leciti, sottraendolo agli operatori non autorizzati, in modo tale da poter monitorare la situazione a fini di tutela della salute pubblica, dell'ordine pubblico e del buon costume.<sup>3</sup>

Nel tempo diverse fonti normative hanno disciplinato il gioco lecito dando attuazione ai principi di cui all'art. 41 Cost., essendo la libertà di iniziativa economica suscettibile di contemperamento con l'utilità sociale, sì da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, ed alla dignità umana (T.a.r. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 3 settembre 2018, n. 767).<sup>4</sup>

Fermo restando che il descritto sistema concessorio comporta cospicue entrate nelle casse dello Stato. Infatti, in tale contesto deve comunque considerarsi come "il

---

<sup>1</sup> M. Timo, 2020.

<sup>2</sup> La riserva di organizzazione dei giochi e delle scommesse in capo allo Stato è tuttora desumibile dall'art. 1, D.Lgs. 14 aprile 1948, n. 496: in proposito, il saggio di S. Cassese, 2004.

<sup>3</sup> M. Timo, 2019.

<sup>4</sup> L. Saltari, 2012.

Legislatore italiano ha in realtà adottato da tempo una politica espansiva nel settore dei giochi d'azzardo allo scopo di incrementare le entrate fiscali” (T.a.r. Lombardia, Brescia, sez. II, 23 febbraio 2011, n. 3219).<sup>5</sup>

A fronte del sistema concessorio, i vari operatori, debitamente autorizzati, concessionari e gestori, svolgono la loro attività sotto il costante controllo dell’Agenzia Dogane Monopoli (ADM) e nel rispetto della normativa vigente. In altri termini l’operato dei concessionari e operatori del settore, oltre ad essere pienamente lecito, se svolto nel rispetto delle regole prestabilite, è organicamente inserito in un articolato sistema concessorio, costantemente monitorato dallo Stato e da ADM, con previsione di specifici obblighi ed oneri in capo ai concessionari.<sup>6</sup>

In tale contesto, gli operatori autorizzati sopportano importanti investimenti e svolgono la loro attività sottoponendosi a molteplici vincoli e oneri previsti dall’ordinamento, come detto, anche ai fini della tutela di beni primari quali salute pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza e buon costume.

È tuttavia innegabile come il gioco sia affiancato da una poliedricità di interessi, pubblici e privati, spesso in contrasto fra loro. Tra questi, come detto, l’interesse dello Stato alla canalizzazione del gioco in circuiti leciti nonché alla preservazione del gettito erariale, ma anche il contrapposto interesse (statale, regionale e locale) alla limitazione delle occasioni di gioco a fini di tutela della salute; e poi ancora l’interesse degli operatori economici ad ottenere concessioni per la somministrazione del gioco in un regime di effettiva concorrenza e l’antitetica esigenza di soggetti pubblici e consociati alla conservazione di un ambiente salubre, ove il gioco è avvertito come fattore di rischio; per poi arrivare al diritto dell’Unione europea, teso all’assicurazione delle cd. “quattro libertà di circolazione” e alla creazione di un modello pro-concorrenziale, seppure con le dovute eccezioni; al diritto civile orientato a regolare le obbligazioni insorte a seguito del gioco e della scommessa; al diritto penale volto a reprimere le forme d’esercizio illecito del gioco, anche nell’ambito della criminalità organizzata.

Ciò posto, sebbene lo stato italiano sia riuscito ad assumere un fattivo controllo sul fenomeno del gioco ed a canalizzarlo in circuiti leciti, monitorati e rigidamente regolamentati, pur con le difficoltà derivanti da un incremento esponenziale della domanda e dell’offerta di gioco pubblico, a tale situazione si sono affiancate problematiche inerenti allo sviluppo del gioco patologico.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> M. Castello, 2018.

<sup>6</sup> A. Meale, 2016, 12.

<sup>7</sup> E. Tagliasacchi, 2018.

Sulla portata della cosiddetta ludopatia si è ampiamente discusso posto che alla tesi catastrofista si è spesso affiancata una visione più moderata, svincolata da un certo moralismo e più saldamente ancorata ai dati ed alle evidenze scientifiche che, a ben vedere, hanno evidenziato percentuali modeste di giocatori patologici rispetto al volume della domanda.<sup>8</sup>

In ogni caso, in tale contesto, a partire dal 2013, i Legislatori Regionali, hanno cominciato ad assumere delle iniziative volte a fissare misure restrittive in termini di orari e di ubicazione degli esercizi di offerta del gioco pubblico, misure che hanno da subito generato dibattiti e contenziosi relativi alla compatibilità di tali interventi da parte degli enti locali rispetto alla normativa centrale.<sup>9</sup>

Dalle normative regionali, inoltre, è discesa una miriade di provvedimenti dei Comuni, volti ad attuare quanto statuito a livello regionale, con misure specifiche per il territorio interessato e quindi con misure concretamente restrittive per gli operatori presenti nell'area comunale.

Dalla situazione descritta è dunque scaturito, da un lato, un imponente contenzioso e, dall'altro, la consapevolezza dell'importanza di varare una regolamentazione uniforme ed organica, valida per tutto il territorio nazionale, tale da contemperare gli interessi degli operatori e le esigenze di tutela della popolazione.<sup>10</sup> Obiettivo, peraltro, non facile da raggiungere,<sup>11</sup> tanto che, ancora oggi, non si è pervenuti ad una normativa nazionale in tema di orari e distanze, non si sono risolti i contrasti tra normativa statale e provvedimenti regionali e comunali, pur a fronte di qualche primo passo compiuto, come gli accordi presi in sede di Conferenza Stato-Regioni, che, tuttavia, non hanno ancora portato al risultato sperato né hanno impedito il proliferare dei contenziosi sulla materia.

D'altronde, la questione è indubbiamente complessa.

Per quanto riguarda le distanze minime dai cosiddetti "luoghi sensibili", si è posto, in primo luogo un problema di competenza delle Regioni a disciplinare la localizzazione di punti di vendita di gioco.

La normativa di settore relativa al gioco pubblico demanda, alla Conferenza Unificata Stato Regioni, la pianificazione della ricollocazione delle sale e la regolamentazione delle localizzazioni e delle distanze minime.

---

<sup>8</sup> G. Coriale, M. Ceccanti, S. De Filippis, C. Falletta Caravasso, S. De Persis, 2015; F. Tani, A. Ilari, M. Tapinassi, 2014; G. Bellio, D. Capitanucci, 2014.

<sup>9</sup> Simone Cosimi, 2013.

<sup>10</sup> G. Marotta, 2019.

<sup>11</sup> R. Chieppa, 2017.

Parimenti, la legge n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016), all'art. 1, comma 936 prevede che: "Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti".

Infatti, come rilevato dal Tar Sardegna con sentenza n. 927/2018 "... sotto il profilo della corretta distribuzione sul territorio ..., la scelta del legislatore appare ben chiara: il potere di approvare i relativi criteri è attribuito al Ministero dell'Economia, chiamato a recepire in apposito decreto le scelte di carattere sostanziale dettate da apposita Intesa approvata in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto del canone di leale collaborazione che notoriamente caratterizza la disciplina di materie, come quella ora in esame, interferenti su diversi livelli territoriali di governo".

Il tutto anche al fine di evitare situazioni aberranti come quella evidenziata dal Tribunale di Torino (ordinanza del 31.10.2018) che nel disporre la sospensione dell'ordinanza del Comune di Torino di ingiunzione di pagamento di una sanzione per il mancato rispetto della Legge Regionale del Piemonte in materia di distanze, ha rilevato come parte opponente avesse allegato una perizia dalla quale si evinceva che, applicando il "distanziometro" previsto dalla Regione Piemonte, secondo cui gli apparecchi non possono essere collocati a meno di 500 metri dai luoghi sensibili, praticamente sul 99,32% del territorio urbano di Torino non sarebbe stato possibile installare le macchine in questione; il restante 0,68% sarebbe poi stato praticamente non fruibile trattandosi di spazi molto ridotti e frammentari che non avrebbero consentito l'apertura di un locale; con la conseguenza che sul 100% del territorio cittadino non sarebbe stato possibile collocare apparecchi da gioco all'interno di attività aperte al pubblico.

Sul punto il Tribunale civile di Torino ha evidenziato come la situazione descritta ponesse "in effetti un problema di costituzionalità della norma sotto vari profili. Lo stato di fatto ha ingenerato in effetti un sostanziale divieto di gestire macchinette da gioco, attività imprenditorialmente consentita, sebbene da regolamentare e limitare a tutela di altri e pregnanti interessi costituzionali. Il bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco pare aver portato nel caso del Comune di Torino ad una totale negazione della possibilità costituzionalmente garantita di gestire un'attività imprenditoriale, lecita."

È quindi di tutta evidenza come lo spirito della normativa citata sia quello di favorire il dialogo tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni ed Enti locali), la cui mancanza ha generato un contrasto tra quello centrale e quello del territorio, creando una impasse, con gravi risvolti economici anche per il bilancio dello Stato.<sup>12</sup>

La Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208/2015), attuando una politica vigile e non proibizionista ha previsto un tetto allo sviluppo quantitativo del settore, promuovendo al contempo la spinta alla regolarizzazione del gioco, l'intensificazione del contrasto al gioco illegale e limiti alla pubblicità e quindi l'adozione di misure di carattere organico e generale a conferma dell'inutilità di sterili e confusionarie iniziative degli enti locali.

Dunque, con le richiamate previsioni il legislatore ha chiarito come la disciplina del settore debba essere approntata:

- seguendo, prima di tutto, le linee guida dettate da norme primarie e, nel caso di specie dalla stessa legge di stabilità 2016;
- operando, in secondo luogo, con interventi organici a rilevanza nazionale, occorrendo a tale scopo una Conferenza unificata cui affidare l'individuazione dei criteri per la distribuzione e la concentrazione territoriale dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico nonché le misure idonee ad assicurare i migliori livelli di sicurezza per la salute pubblica;
- facendo, infine, confluire gli accordi presi in sede di conferenza unificata in un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato tenendo conto delle osservazioni delle Commissioni parlamentari competenti.

In ordine poi al citato accordo raggiunto in data 7 settembre 2017 in sede di Conferenza unificata (Doc. 7), si sottolinea, altresì, come i rappresentanti del Governo Italiano e degli Enti Locali (Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) l'ANCI e l'UPI abbiano concluso i lavori, approvando all'unanimità la proposta di riordino dell'offerta di gioco pubblico, imperniata su una sostanziale modifica delle modalità attraverso le quali l'offerta di gioco legale si articolerà sul territorio nazionale nei prossimi anni, con un impatto immediato sia sugli attuali operatori, sia su quelli interessati a partecipare ai prossimi bandi.

L'accordo ha poi previsto il recepimento da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, in un decreto ministeriale che si sarebbe dovuto emanare entro il 31 ottobre 2017, e che purtroppo non ha visto ancora la luce.

Tuttavia, la Conferenza Unificata ha approvato un documento concernente le caratteristiche dei punti di raccolta di gioco pubblico. In particolare, in numerosi

---

<sup>12</sup> M. Cosulich, 2018.

passaggi degli atti suindicati, la Conferenza Unificata pone in rilievo la circostanza che uno dei principi cardine dell'emanando decreto ministeriale è quello della salvaguardia degli investimenti effettuati da parte degli operatori di gioco. E ciò in linea con le molteplici pronunce della giustizia amministrativa che hanno sottolineato come ai soggetti privati, che nell'intraprendere attività d'impresa sostengono consistenti investimenti, vada riconosciuta la legittima aspettativa ad una stabilità del rapporto concessorio, aspettativa che gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile all'art. 41 della Costituzione, che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata. Il tutto ponendo attenzione anche al fattore occupazionale, che viene assicurato dall'industria sana dei giochi.

Sotto il profilo delle distanze, si osserva poi che, ai sensi dell'intesa raggiunta in Conferenza Unificata, le Regioni e gli Enti locali dovranno adottare nei rispettivi piani urbanistici e nei regolamenti comunali criteri che, tenendo anche conto dell'ubicazione degli investimenti esistenti, relativi agli attuali punti vendita, consentano una equilibrata distribuzione nel territorio allo scopo di evitare il formarsi di ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia totalmente assente o eccessivamente concentrata.

Sebbene, come già anticipato, l'accordo ad oggi ancora non sia stato attuato con Decreto Ministeriale, la sentenza n. 1460/2019 del Tar Lazio ha evidenziato che: "l'Intesa, in quanto concretizza un accordo tra gli enti istituzionali partecipanti alla Conferenza Unificata, costituisce un atto cui non può essere disconosciuta una certa forza vincolante tra gli stessi, in quanto espressione di principi e regole comuni che in tale sede hanno trovato mediazione e composizione attraverso la sintesi delle posizioni e degli interessi di cui sono portatori, dettando linee di indirizzo uniformi per la futura azione di tali enti, anche al fine di creare un quadro regolatorio omogeneo sul territorio nazionale" (principio confermato dal Tar Lazio con sentenza n. 6260 del 15.05.2019).

Con circolare, Protocollo n. 557/PAS/U/015223/12001 del 6 novembre 2019 il Ministero dell'Interno, rivolgendosi alle Questure e alle Prefetture di tutta Italia, si è occupato dell'efficacia dell'Intesa Stato-Regioni-Enti Locali, sancita dalla Conferenza Unificata n. 103/U del 7 settembre 2017.

Il Ministero dell'Interno, richiamandosi alle citate sentenze del Tar Lazio ha evidenziato come l'intesa sul riordino, raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni nel settembre del 2017, abbia la valenza di norma di indirizzo, pur in assenza di un decreto applicativo della stessa.

Il Ministero stabilisce, infatti, che: "Attraverso la stipula di una intesa, in un quadro di regole e criteri omogenei sul territorio nazionale, anche in assenza del decreto di

recepimento, essa assume valore di parametro di riferimento per l'esercizio da parte delle Amministrazioni locali, delle loro specifiche competenze in materia di disciplina dei giochi leciti".

Ed invero ad avviso del Ministero, che richiama alcuni passaggi delle pronunce del Tar Lazio, la mancata adozione del previsto decreto di recepimento non priva l'Intesa di qualsivoglia rilievo, e ciò in ragione del carattere condiviso del relativo contenuto, adottato allo scopo di dettare una disciplina uniforme ed omogenea sul territorio nazionale in esito al bilanciamento e ponderazione degli interessi di cui i soggetti partecipanti sono portatori, dovendo ritenersi le misure ivi previste come adottate in esito ad un giudizio di adeguatezza, necessità e proporzionalità atto a contemperare la polifonia di interessi coinvolti, convogliati in una decisione comune, la quale assume valenza di necessario parametro per l'esercizio dell'attività amministrativa.

Ma v'è di più, le indicazioni contenute nell'Intesa possono essere disattese solo laddove il Comune dimostri, in sede di motivazione, l'esistenza di particolari situazioni o fenomeni, legati allo specifico contesto del proprio territorio, che rendano necessario adottare soluzioni diverse dalla disciplina destinata a trovare applicazione sul piano nazionale. A tale scopo, la Conferenza ha indicato una serie di misure il cui fine è quello, da un lato, "di realizzare una forte riduzione dell'offerta attraverso una sensibile contrazione dei punti vendita e un innalzamento dei loro standard qualitativi in un'ottica di contrasto al gioco d'azzardo patologico", nonché quello di "definire un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco", garantendo omogeneità e regolamentazione uniforme sul territorio nazionale.

Pertanto, l'acquisizione dell'intesa con ADM costituisce una regola procedurale, espressione del più generale principio di leale collaborazione, con la conseguenza che la sua violazione determina l'illegittimità del provvedimento adottato. In tale prospettiva, la previsione adottata in sede di Conferenza Unificata in ordine alla necessità di una intesa con ADM, indica la necessità della previa acquisizione in ambito procedimentale del relativo apporto, costituendo espressione di un principio generale dell'ordinamento che intende garantire l'emersione di tutti gli interessi coinvolti al fine di attuare la ponderata comparazione e mediazione tra gli stessi, potendosi solo in tal modo contemperare le esigenze erariali – attribuite alla competenza esclusiva dello Stato - con le conseguenze sociali del gioco, la cui cura è affidata a più livelli di governo, ivi compresi gli Enti locali.

In tale contesto, si vuole evidenziare come, rispetto alle iniziative frammentarie e di dubbia legittimità assunte sino ad oggi dai vari Enti Locali, sarebbe stata più

opportuna e costruttiva un'azione delle Regioni e dei Comuni volta a porre in essere attività di contrasto verso coloro che raccolgono gioco senza la concessione rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; già così facendo si sarebbe ottenuta una rilevante riduzione dell'offerta di gioco, considerato che quello illegale è ad oggi in alcune aree superiore al 50% rispetto a quello legale. Le limitazioni in esame hanno, invece, l'effetto di favorire la raccolta di gioco illegale, dirottando gli avventori dei punti autorizzati all'esercizio di gioco pubblico verso punti non autorizzati, privi di concessione, purtroppo notoriamente presenti sul nostro territorio; il tutto con gravi conseguenze per la fede pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico, nonché con danni rilevanti per l'erario, posto che, i punti di raccolta illegale canalizzano il gioco in circuiti illeciti non corrispondendo nulla a titolo di imposta unica.

I provvedimenti assunti a livello locale vanno invece spesso a ledere esclusivamente coloro che operano nel pieno rispetto di quelli che sono i principi generali individuati dalla normativa vigente ed in particolare dal D.L. n. 158/12, convertito con integrazioni e modificazioni nella Legge n. 189/12; coloro che, mediante regolare attività, garantiscono, tra l'altro, la canalizzazione del gioco pubblico in circuiti leciti e controllati dallo Stato proprio a fini di tutela della salute pubblica, dell'ordine pubblico e del buon costume (il gioco pubblico "offerto" dallo Stato italiano e soggetto ad uno specifico regime concessorio-autorizzatorio, nato proprio per sottrarre i consumatori-giocatori a circuiti di gioco illecito e non monitorato dalla PA, circuiti pericolosi che negli ultimi anni hanno avuto una crescita esponenziale). A tal proposito si richiama lo studio compiuto nel 2018 dall'Istituto per la competitività, I-com".<sup>13</sup>

La pubblicazione evidenzia che all'aumento dei prezzi del mercato legale – dovuto all'introduzione di stringenti misure adottate dal Governo vigente, incentrate su un ripetuto aumento dell'imposizione fiscale e sul divieto di pubblicità con il solo fine dichiarato di ridurre la ludopatia o contenere l'accesso al gioco d'azzardo – corrisponde una sostituzione con il mercato illegale.

Infatti, in seguito ad un aumento dei prezzi, si registra una flessione della raccolta sul mercato legale superiore rispetto a quella ascrivibile direttamente all'elasticità della domanda, che può portare a sovrastimare gli effetti derivanti dalle politiche restrittive sul mercato in termini di riduzione dei consumi. Il consumatore risulterà particolarmente ricettivo verso scelte di consumo che risultino meno onerose, indirizzandosi pertanto verso il mercato illegale. Lo studio conclude con un monito: "l'introduzione di misure che incentivino lo spostamento dei consumi verso i mercati illegali, nel caso del gioco d'azzardo, va attentamente ponderata".

---

<sup>13</sup> Istituto per la competitività I-com, 2018.



Sotto altro profilo, va detto che le Regioni, per giustificare l'adozione delle Leggi in materia, richiamano come il titolo per adottare normative restrittive, una apodittica "opinione condivisa" consistente nel ritenere la dipendenza da gioco d'azzardo una vera e propria emergenza sociale di grande rilievo.

Sul punto si deve evidenziare che non esistono fonti ufficiali a livello nazionale in grado di quantificare il numero di soggetti che potrebbero essere qualificati come "ludopati".

Non esistono idonei approfondimenti scientifici e/o informazioni esaustive sulla diffusione della ludopatia quale patologia, se non quelle dello Studio del settembre 2014 del Dipartimento Politiche Antidroga che, peraltro, precisa: "La dimensione del fenomeno in Italia è difficilmente stimabile in quanto, ad oggi, non esistono studi accreditati, esaustivi e validamente rappresentativi del fenomeno".<sup>14</sup>

In ogni caso tale Studio rileva: "La popolazione italiana totale è stimata in circa 60 milioni di persone, di cui il 54% sarebbero giocatori d'azzardo. La stima dei giocatori d'azzardo problematici varia dall'1,3% al 3,8% della popolazione generale, mentre la stima dei giocatori d'azzardo patologici varia dallo 0,5% al 2,2%".

Quindi la mera stima, che ben si differenzia dai dati concreti scientifici dei presunti giocatori d'azzardo patologici (dati assenti), varia dallo 0,5% al 2,2% della popolazione nazionale.

Si richiama, a tal proposito, lo Studio del Ministero della Salute del 2014, che ribadisce: "Ad oggi, tuttavia, non esistono studi e dati epidemiologici accreditati in grado di quantificare correttamente il problema, sia nella dimensione che nella diffusione ed eventuali trend di evoluzione. (...) Nell'ambito dello studio SPS, la prevalenza del gioco d'azzardo patologico è stata stimata tramite la somministrazione della versione italiana validata del questionario *South Oaks Gambling Screen – Revised for Adolescents* (SOGSRA). Tale strumento consente di individuare i giocatori d'azzardo sociali (considerano il gioco come una buona occasione per socializzare e condividere con altri divertimento, fantasie e aspettative non sproporzionate, tenendo distinti i comportamenti di rischio dai valori della vita), i giocatori d'azzardo problematici (pur non essendo ancora arrivati alla vera e propria patologia, hanno già cominciato a separarsi da un atteggiamento prudente nei confronti del gioco) ed i giocatori d'azzardo patologici (hanno sostituito alla dimensione magica e ludica una dimensione di dipendenza dove i pensieri, le priorità e i valori confluiscono e si fondono nella ripetizione compulsiva della giocata)".

---

<sup>14</sup> Studio del settembre 2014 del Dipartimento Politiche Antidroga, unico in Italia che ha affrontato la questione a livello nazionale.

Inoltre, nello Studio del 2014, il Ministero della Salute mette in luce la necessità dell'adozione di "strategie e misure contenitive del fenomeno" e rileva, al riguardo, d'essere intervenuto incisivamente sulla materia facendosi, in particolare, "promotore del decreto legge 13 settembre 2012, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute. (GU n. 263 del 10-11-2012 convertito con legge 8 novembre 2012 n.189 (cosiddetto Decreto Balduzzi)".

Aspetto questo che chiarisce come lo stesso Ministero ritenga che la questione debba essere affrontata a livello di normativa primaria e sul piano nazionale e non certo attraverso sterili iniziative degli enti locali e Regionali; e lo stesso Studio del 2015 richiama in modo dettagliato vari articoli del decreto c.d. Balduzzi, sottolineando i provvedimenti adottati con riguardo alla questione in esame.

In ogni caso, dai citati Studi emerge come il fenomeno italiano sia in linea con i benchmark europei e mondiali.

Dunque, gli Enti locali paiono fornire spesso degli elementi di valutazione che non costituiscono in realtà riscontri oggettivi ed accertamenti positivi, supportati dalla normativa di riferimento.

Al riguardo, la giurisprudenza costante dei Giudici Amministrativi, in relazione alle più svariate materie, ha sostanzialmente espresso un principio fondamentale: ogni valutazione da parte dell'Amministrazione posta alla base dei propri provvedimenti va compiuta facendo riferimento a riscontri oggettivi e ad accertamenti positivi, tali da rispettare il "canone della certezza a cui i provvedimenti ... debbono ispirarsi ..." ed essere supportata dalla normativa vigente (sul punto: Tar Lazio sent. n. 3009/14 del 19 marzo 2014; nello stesso senso e, in particolare, con riferimento alla necessità che l'autorità amministrativa argomenti debitamente le proprie decisioni sulla base di riscontri precisi: Tar Lazio – Sezione di Latina – sent. n. 841/12 del 4 ottobre 2012; e sempre sulla necessità di allegazioni specifiche e di concreti elementi di riscontro: Tar Lombardia sent. del 13 luglio 2012, ricorso Elios; Tar Lazio sent. 11 febbraio 2014, ricorso Codacons in materia di wi-fi a bordo dei treni; Tar Lazio, sent. n. 12555/09 del 4 dicembre 2009).

Orbene, nei provvedimenti adottati dalle Regioni e dai Comuni normalmente non pare dimostrata in alcun modo la correlazione tra la pratica del gioco e i rischi per la salute, né viene chiarito come i limiti imposti possano risolvere la relativa problematica.

A tal proposito, si porta all'attenzione anche lo Studio dell'Istituto Superiore di Sanità, a seguito di un accordo con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, le cui conclusioni sono state annunciate con COMUNICATO STAMPA DELL'ISS N° 30/2018 DEL 18.10.2018, dal quale emerge come all'alta prevalenza di gioco

non corrisponda l'alta prevalenza di comportamento problematico. Dallo studio in esame emerge, fra l'altro:

- a) come la percentuale dei giocatori problematici sia comunque ridotta;
- b) come limitazioni sotto il profilo delle distanze lascino il tempo che trovano posto che il giocatore problematico predilige, anzi, luoghi lontani da casa (11,3% vs 2,5%) e dal lavoro (2,3% vs 0,8%), che garantiscono la maggior privacy;
- c) come all'alta prevalenza di gioco non corrisponda l'alta prevalenza di comportamento problematico;
- d) come i giocatori problematici si rivolgano spesso agli operatori illegali, sui quali Regolamenti come quello impugnato non hanno alcuna incidenza.

La situazione risulta dunque particolarmente complessa e delicata e gli operatori del settore del gioco pubblico, a fronte delle limitazioni attuali a livello locale, spesso lamentano una ingiustificata limitazione della loro attività economica, richiamando l'art. 3 del D.L. n. 138/2011 "Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche", che stabilisce: "l'iniziativa e l'attività economica e privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge".

Ora, è vero che sul punto, il Consiglio di Stato si è già espresso, rilevando la possibilità per i Sindaci - in presenza di specifici "presupposti" - di ridurre l'offerta del gioco pubblico.

Tuttavia, l'attenzione va posta proprio su quei "presupposti", che difficilmente sono simili nelle varie fattispecie concrete.

Il Consiglio di Stato, infatti, ha rilevato (sentenza del Consiglio di Stato n. 03272/2014) come l'Amministrazione Comunale abbia la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività solo in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati (quali sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute), interessi che non possono considerarsi violati aprioristicamente e senza dimostrazione alcuna, ragione per la quale occorre sempre un'accurata e documentata istruttoria, che metta in evidenza le specifiche esigenze della collettività locale, che rendano necessaria la limitazione degli orari in cui è possibile offrire determinati servizi e che accerti la esistenza concreta di fenomeni pregiudizievoli per la collettività e la lesione di interessi pubblici (nello stesso senso ordinanza del Consiglio di Stato n. 3845/2014).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Sulla questione M. Cosulich, 2018.

Molteplici anche le pronunce della Corte Costituzionale, prima fra tutte la sentenza n. 300/2011 con la quale la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale di una legge della Provincia autonoma di Bolzano, volta ad escludere l'autorizzazione allo stabilimento di sale giochi nel raggio di 300 metri dagli annoverati "luoghi sensibili": la Corte ha escluso l'illegittimità della legge provinciale, statuendo il principio in forza del quale le normative finalizzate alla tutela dei soggetti vulnerabili nei confronti del "vizio del gioco" non sono riconducibili «alla competenza legislativa statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", e rilevando che le «disposizioni impugnate [...] non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate».

Successivamente la Corte Costituzionale ribadisce l'orientamento espresso nel 2011, sviluppando alcuni ulteriori principi. In particolare, con la pronuncia n. 220/2014 la Corte, integrando quanto statuito dalla sentenza n. 300/2011, precisa, da un lato, che il potere di ordinanza sindacale di cui all'art. 50 TUEL – ancorché esperito in materia di orario degli esercizi del gioco lecito – non lede le prerogative statali, in quanto esercitato nella materia di tutela della salute, e, dall'altro, che «il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili» inerisce anche alla materia concorrente del "governo del territorio". Dalla richiamata sentenza del 2014 si potrebbe dunque desumere come la limitazione spaziale o temporale delle attività connesse al gioco lecito, operata da Regioni ed Enti locali, non esorbiti nella sfera delle prerogative statali dell'ordine pubblico, sicché allo Stato compete l'individuazione dei giochi leciti e la repressione di quelli vietati. All'opposto, la salvaguardia dei consumatori dalle insidie patologiche del gioco concerne le materie concorrenti della tutela della salute e del governo del territorio, rendendo ammissibile un intervento di enti altri rispetto allo Stato.

Peraltro, il Consiglio di Stato, con parere n. 402 del 11.2.2019, emesso a seguito di ricorso straordinario, evidenzia come, in assenza di una disposizione che imponga all'ente locale di regolare la dislocazione delle sale giochi per il mezzo degli strumenti conformativi del territorio, non sussiste alcun obbligo dell'ente medesimo di procedere per il tramite di un piano urbanistico. L'atto consultivo precisa che, per costante giurisprudenza del giudice amministrativo, «la materia, in cui si collocano

le regolamentazioni volte a prevenire il gioco d'azzardo patologico, risulta essere, in primo luogo, quella della tutela della salute pubblica». Ne deriva che in tali circostanze gli imprenditori, destinatari della “pianificazione” dei locali per il gioco lecito, non sono assistiti dalle garanzie partecipative prescritte, in primis dalla legge urbanistica, per i procedimenti di pianificazione urbanistica.

La Corte ha peraltro circostanziato il ruolo ed i poteri delle Regioni e degli Enti locali con la sentenza n. 108/2017 e con la pronuncia n. 27/2019. Con la prima delle sentenze la Consulta puntualizza che l'apposizione di un limite distanziometrico risponde a esigenze socio-sanitarie allocabili nella materia concorrente della tutela della salute, di modo che l'autorità comunale che per tal via inibisca l'avvio di un'attività di gioco non lede il potere autorizzatorio del questore regolato dal r.d. n. 773/1931, giacché quest'ultimo persegue le diverse finalità di ordine pubblico; secondariamente, osserva come dal decreto Balduzzi, in assenza degli atti attuativi del medesimo, si evinca il solo principio fondamentale della lotta al gioco compulsivo, ma non anche quello della necessaria previa pianificazione statale.

Peraltro, anche se la Corte Costituzionale ha affermato la legittimità dell'utilizzo da parte dei Comuni dei poteri di ordinanza ex art. 50, comma 7, del testo unico sugli enti locali per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale, tale potere può, però, essere esercitato entro limiti circoscritti, a determinate condizioni e nel rispetto del dovere di adeguata istruttoria, di accertamento di idonei riscontri e purché non si ponga in contrasto con le norme primarie e le competenze dell'Amministrazione centrale.<sup>16</sup>

Gli operatori del gioco pubblico hanno spesso evidenziato come la politica restrittiva del Governo del territorio renda particolarmente gravosa l'attività d'impresa. Attività di raccolta del gioco pubblico organizzata facendo affidamento sulla regolamentazione antecedente nonché sulle condizioni di mercato riscontrate al momento dell'avvio dell'impresa, desumibile dall'assetto del sistema concessorio statale e dagli studi istituzionali di settore.

---

<sup>16</sup> Si veda anche C. Cost. 10 novembre 2011, n. 300, con nota di A. Angelini, 2012, R. Bifulco, 2015, P. Bonetti, 2006 e 26 febbraio 2010, 72. Con la prima delle sentenze menzionate la Corte aveva chiarito come «la nozione di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici d'azzardo e quella di apparecchi e congegni idonei per il gioco lecito» attenga alla prevenzione di fatti di reato e sia, pertanto ricompresa nella riserva statale in materia di ordine pubblico e di sicurezza (art. 117, comma 2, lett. h, Cost.); nella seconda, la Consulta ha ribadito che l'individuazione dei giochi proibiti e la regolazione di quelli leciti è di esclusiva spettanza statale (e in gran parte desumibile dal r.d. n. 773/1931, cit.), poiché ricompresa nell'ordine pubblico e sicurezza. Sulla definizione di «ordine pubblico e sicurezza» cfr. anche C. Cost. 9 febbraio 2011, n. 35. C. Cost. 18 luglio 2014, n. 220, con commento di S. Rossi, 2015, e di A. Masaracchia, 2016, S. Scagliarini, 2017.

Ed ancora, nei vari contenziosi incardinati dagli operatori della filiera è stato sottolineato come gli Enti locali, con i provvedimenti in questione, senza concrete motivazioni e sulla falsa prospettazione di soluzioni, spesso inutili, a un non ben delineato problema di ludopatia, si muovano nella direzione opposta ai principi costituzionali, che individuano l'Italia come Repubblica fondata sul lavoro (art. 1 Costituzione); Repubblica che “riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro” e “promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto” (art. 4 Costituzione), che “... tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni” (art. 35 Costituzione). Non ultimo, è stata evidenziata la violazione dell'art. 41 della Costituzione, che sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata. Norma che prevede come lo svolgimento dell'iniziativa intrapresa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (limiti interni ex art. 41, secondo comma, Cost.) e fissa una riserva di legge per l'individuazione dei programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (limiti esterni, ex art. 41, terzo comma, Cost.). Ed al riguardo, è inevitabile evidenziare come l'attività imprenditoriale svolta dagli operatori della filiera del gioco pubblico sia incardinata all'interno di uno specifico sistema concessorio gestito da un concessionario autorizzato, che svolge il servizio per conto dello Stato.

Dunque, specie a fronte dei provvedimenti di alcune Regioni che limitano in maniera importante l'attività economica degli operatori, tanto da comportare una vera e propria sospensione dell'attività, il tema della disparità di trattamento degli operatori a seconda della Regione di appartenenza indubbiamente si pone.

Sempre in tema di distanze, un caso del tutto particolare è quello delle caserme come “luoghi sensibili”, sul quale sono intervenute molteplici pronunce del giudice amministrativo e della Corte Costituzionale.

Il Tar Liguria, con sentenza n. 1143/2016 aveva ritenuto fondato il ricorso esperito avverso un'ordinanza di immediata cessazione dell'attività di punto scommesse in quanto esercitata nel mancato rispetto delle distanze, prescritte da un regolamento comunale, da un “posto di polizia di frontiera”, assimilato alle caserme. Sul punto, la l. reg. Liguria 2012, n. 17, attribuisce ampia discrezionalità alle amministrazioni comunali di estendere il novero dei luoghi sensibili. Secondo i giudici liguri, la disposizione regionale, derogatoria della libertà d'iniziativa economica privata e attributiva ai comuni di un ampio potere discrezionale, richiederebbe una compiuta istruttoria e un'esaustiva motivazione circa la lesività del sito individuato: ne consegue, che le amministrazioni comunali non potrebbero equiparare in via generale ed astratta ogni caserma e, nell'ambito di tale vago concetto, ogni posto di

polizia, a un luogo esposto al rischio di ludopatia, se non a seguito di un apposito procedimento amministrativo. Su tali basi il Tar Liguria accoglie il ricorso, fornendo un'interpretazione della disposizione regionale sui limiti tale da escludere un rinvio alla Corte costituzionale.

Alle considerazioni simili giunge l'ordinanza del Tar Abruzzo n. 161 del 2017, chiamato a conoscere della legittimità di un provvedimento comunale di diniego di un'attività di gioco lecito, in quanto posta entro i 300 metri dal luogo sensibile "caserma militare", nella specie di "Comando Compagnia Carabinieri". Il Collegio, ritenuti sussistenti i presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della relativa prescrizione legislativa regionale, prendendo atto che la maggior parte dei luoghi indicati dalla disposizione (quali gli istituti scolastici, le strutture sanitarie ed ospedaliere e i luoghi di culto) «può essere agevolmente collocata tra quelli ove si radunano soggetti ritenuti più esposti al rischio di cadere vittime della dipendenza da gioco d'azzardo, altrettanto non può dirsi delle caserme militari sub IV), non riscontrandosi alcun elemento che consenta di collocare i soggetti che frequentano tali luoghi (adulti in normali condizioni psico-fisiche sottoposti alla disciplina militare) tra quelli psicologicamente deboli e bisognosi della protezione legislativa». Il Tar Abruzzo censura la disposizione in esame, attesa la sua genericità e non immediata riferibilità all'incremento del rischio di DGA, rilevando che, non «essendo la norma riconducibile alla materia sanitaria né ad altra di competenza regionale, si delinea, dunque, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente invasione delle competenze statali ed in particolare nella materia "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, comma 2, lett. h) [...]».

Peraltro, con sentenza n. 27 del 2019, la Corte costituzionale si è mostrata di diverso avviso e, muovendo dalla sua radicata giurisprudenza in materia, osserva come le questioni sollevate siano infondate, giacché le Regioni sono munite di competenze nella regolazione del gioco in forza delle potestà concorrenti della "tutela della salute" e del "governo del territorio" e sono pienamente legittimate ad identificare ulteriori "luoghi sensibili" nella cornice dei principi statali. La Corte entra poi nel merito del luogo "caserma", ammettendone il rischio di esposizione al gioco. Pronuncia che, sotto tale ultimo profilo, risulta innovativa rispetto alla giurisprudenza amministrativa, per due motivi. In primo luogo, la Corte rileva che «l'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili non è estranea a tali finalità. Le caserme, infatti, sono destinate all'addestramento e all'alloggio dei militari, in particolare e nella maggior parte dei casi dei giovani che svolgono la precipua formazione in tale campo. Si tratta, quindi, senz'altro di peculiari centri di

aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti. E, in tal senso, non si vede come l'appartenenza a un corpo militare (e tantomeno il legittimo possesso di un'arma) potrebbe essere ritenuto di per sé un indice di minore vulnerabilità alla ludopatia ...». In secondo luogo, osserva che «nella misura in cui le caserme militari siano adibite anche ad attività operative nei confronti del pubblico, le stesse si configurano altresì come luoghi di aggregazione in cui possono transitare soggetti in difficoltà, che cercano tutela e protezione (si pensi a chi denuncia un reato contro la persona o il patrimonio), quindi potenzialmente più esposti a quei fenomeni di debolezza psichica su cui s'innesta la ludopatia».<sup>17</sup>

La giurisprudenza amministrativa ha avuto un ruolo determinante nell'attuazione dei principi di diritto enunciati dalla Corte costituzionale. Il Consiglio di Stato, a partire dalla sentenza n. 5846/2018 nonché dal parere n. 402/2019, ha svolto un intenso lavoro interpretativo delle regole riguardanti l'apposizione di limiti distanziometrici dai luoghi sensibili, con diverse pronunce sia in sede giurisdizionale che in veste di organo consultivo.

D'altronde, come detto, già nel corso degli anni passati, il Consiglio di Stato ha individuato principi e regole atti a riconoscere l'ambito di operatività delle Regioni

---

<sup>17</sup> Sulla questione, 2020, Matteo Timo osserva. «Pur ampiamente motivata e indubbiamente rispettosa dell'elaborazione giurisprudenziale, la sentenza in parola, ad avviso di chi scrive, sembra prestare il fianco a talune considerazioni critiche, nella misura in cui essa tende a ricondurre tutte le caserme ad un unico genus. Invero, esse paiono ricondursi a diverse categorie tra cui, senza pretesa di esaustività, quelle dirette all'addestramento delle reclute, quelle con personale oramai in pieno servizio, quelle propriamente deputate a fini militari o di "difesa nazionale", quelle svolgenti compiti di pubblica sicurezza. Da ciò appare che non sia stata tenuta in dovuta considerazione tanto la circostanza per cui non tutte le caserme sono destinate all'alloggio delle reclute, quanto il fatto che la sottoposizione alla "disciplina militare" – quale carattere del tutto tipico di siffatti luoghi – potrebbe essere elemento avvalorante: diversamente opinando, anche ogni altra sede della pubblica amministrazione (tra cui i Comuni stessi), solo per il fatto di avere giovani dipendenti e uffici preposti alla tutela di persone vulnerabili, dovrebbe sempre e comunque essere annoverata come luogo sensibile. Chi scrive ritiene, pertanto, che la sentenza n. 27/2019 non abbia errato per il fatto di riconoscere vulnerabili al gioco le caserme, bensì per il fatto di non avere sufficientemente chiarito le molteplici peculiarità dei vari tipi di "caserme", esigendo una valutazione concreta del rischio esistente: in altri termini, a differenza delle scuole o degli oratori, i presidi militari non sembrano astrattamente annoverabili dal legislatore regionale fra i luoghi sensibili, se non rimettendo l'accertamento del rischio ad uno specifico procedimento amministrativo. Ne consegue che paiono aver colto nel segno i ricordati giudici liguri 41, allorché essi hanno fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale Liguria, esigendo un'esaustiva istruttoria comunale al fine di limitare il gioco lecito nei pressi di una postazione di polizia di frontiera: in quel caso, peraltro, la legge regionale appariva meglio congegnata nel richiedere che fossero le stesse amministrazioni locali ad implementare il novero delle aree a rischio.»



e degli enti locali. Così con sentenza n. 6714/2018, la Sezione Quarta, nel richiamare le sentenze nn. 300/2011 e 108/2017 della Corte costituzionale, ammette la legittimità dei provvedimenti amministrativi e normativi delle autonomie volti a stabilire distanze dai luoghi sensibili, in attuazione del principio fondamentale di matrice statale e desumibile dal decreto Balduzzi, cosicché sono legittimi interventi di contrasto alla ludopatia fondati su distanze minime: confermando la legittimità di un ampio novero di atti locali, quali regolamenti, strumenti urbanistici e ordinanze, anche contingibili ed urgenti, nel rispetto delle loro fonti regolative. Parimenti, la sentenza n. 4199/2018 ha precisato che dal d.l. n. 152/2012 si trae il principio della legittimità della pianificazione del gioco a fini di tutela della salute e non quello della necessità di una pianificazione nazionale: con la duplice conseguenza che gli enti locali possono aggirare l'inerzia statale e che tali misure, finalizzate alla tutela della salute, non ledono la libera concorrenza. La Sezione Terza, con sentenza n. 4509/2019 ha ribadito che, pur in assenza del decreto ministeriale d'indirizzo, le amministrazioni locali e regionali hanno correttamente adottato regolamenti in materia di limitazioni d'orario. Inoltre, la sentenza, nel richiamare un precedente del 2018 (sentenza n. 4867/2018) riscontra l'esistenza di un «vero e proprio obbligo» in capo alle autonomie di attuare «interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco, ispirati [...] alla tutela della salute», anche alla luce del principio di precauzione di cui all'art. 191 TFUE. Anche in sede cautelare (ordinanza n. 2704/2019), la Sezione Quinta ha ritenuto che l'interesse alla «limitazione dell'orario di esercizio» possa essere preminente nel giudizio di bilanciamento tra contrapposti interessi al fine di non concedere la sospensiva dei provvedimenti impugnati.

Peraltro, alcune pronunce pongono questioni inerenti il rispetto della libertà d'iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost. In particolare, il Consiglio di Stato in due sentenze della Sesta Sezione (sentenza n. 1618/201957 e n. 1806/201958) ha espressamente affrontato le questioni connesse alla limitazione delle attività economiche costituenti esercizi per il gioco lecito, giungendo a conclusioni che parrebbero, invece, mettere in dubbio l'utilità stessa del limite distanziometrico.

Ciò posto, nel giudicare alcuni provvedimenti di divieto, emessi in osservanza di una legge della Provincia autonoma di Bolzano, di apertura di sale giochi nel raggio di 300 metri da luoghi sensibili, il Consiglio di Stato ne ha ribadito la legittimità sia alla luce delle considerazioni già sia in quanto compatibili con il rispetto dell'iniziativa economica privata. Sotto quest'ultimo profilo, i giudici amministrativi osservano, da un lato, che gli artt. 36, 49, 52 e 56 TFUE – nella consolidata interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia – ammettono deroghe alle cd. “quattro libertà” nel perseguimento dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della

sanità pubblica; dall'altro lato, rilevano come la giurisprudenza costituzionale sul gioco non abbia riguardato direttamente l'art. 41 Cost. Precisamente il Consiglio di Stato è chiamato a sondare l'ipotesi in cui il parametro di distanza comporti un "effetto espulsivo" dell'esercizio dal territorio interessato (nel caso in parola quello provinciale), con preclusione dell'iniziativa economica volta all'offerta di gioco lecito. Le pronunce del 2019 rilevano come l'art. 41 Cost. riconosca una "libertà limitata" dal perseguimento dell'utilità sociale e come siffatta utilità non debba essere assicurata sino al punto da annichilire l'attività d'impresa: il parametro per il bilanciamento è individuato nel principio di ragionevolezza «la cui valutazione deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore, nella sua insindacabile discrezionalità, rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità perseguite, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (Cds n. 1618/2019). Il Consiglio di Stato esclude che il sindacato sulla ragionevolezza della limitazione possa avvenire sulla base dell'*id quod plerumque accidit*; al contrario ritiene imprescindibile una valutazione delle caratteristiche del caso concreto da effettuarsi per il tramite di una consulenza tecnica d'ufficio, volta ad accertare la capacità del territorio di offrire spazi ragionevoli per il mercato del gioco. Ed al riguardo il Consiglio di Stato evidenzia, con specifico riferimento alle consulenze d'ufficio: «il consulente tecnico d'ufficio – sviluppando ex novo un modello di stima della domanda potenziale, in relazione all'ubicazione delle sale gioco sul territorio, che consente di comprendere l'influenza del posizionamento delle sale sulla raccolta effettivamente realizzata e di valutare l'impatto che le nuove diverse condizioni di localizzazione, stabilite dalla normativa provinciale, produrrebbero sull'attività d'impresa dei ricorrenti a parità di ogni altra condizione –, è pervenuto alla conclusione ... che l'attuale configurazione dell'offerta provinciale mostra come le sale gioco abbiano operato nel corso degli anni passati in modo da rendere la localizzazione un parametro strategicamente non rilevante per la propria raccolta di gioco. In altri termini, la raccolta di gioco complessivamente realizzata dalle sale gioco in un orizzonte temporale sufficientemente ampio (2011- 2017) risulta essere indipendente dalla loro distribuzione sul territorio». Il Consiglio di Stato rileva, inoltre, che «la distanza degli esercizi dal baricentro dei vari comuni non costituisce un fattore incidente sulla capacità complessiva di raccolta degli esercizi medesimi». Dunque, il Consiglio di Stato evidenzia la necessità di una valutazione concreta, ad opera dell'amministrazione, del rischio e degli interessi in gioco; in ogni caso, la libertà di mercato può essere ragionevolmente compressa per il contrasto alla ludopatia; infine, la remuneratività delle sale gioco può essere parametro indipendente dal

limite distanziometrico. E proprio quest'ultima valutazione, specie sotto un profilo più tecnico che giuridico, pare mettere in dubbio l'idoneità della normativa statale e regionale nella parte in cui essa si limita, in via generale ed astratta, a disporre distanze dai luoghi sensibili, senza rinviare la concreta applicazione delle medesime a decisioni amministrative, adottate all'esito di specifiche istruttorie.

Alla luce di tali considerazioni, appare assolutamente necessario che le amministrazioni, statali e non, nell'opera di pianificazione nazionale prevista dal decreto Balduzzi, incentrino il loro operato su una ponderata valutazione, onde scongiurare il pericolo che gli esercizi per l'offerta del gioco pubblico scompaiano dai centri abitati per poi riproporre le stesse problematiche nelle zone periferiche. Anche con riferimento ai provvedimenti limitativi in tema di orari di esercizio, emessi dagli Enti locali, valgono analoghe considerazioni.

Sempre nell'ottica di contrasto del fenomeno della ludopatia, molti Comuni hanno pubblicato nel loro albo pretorio ordinanze contenenti la disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi per il gioco lecito con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione nonché delle sale giochi ed esercizi di offerta del gioco pubblico, apportando significative modifiche all'organizzazione sul territorio del Comune delle attività connesse alla commercializzazione del gioco pubblico ed, in particolare, alla disciplina relativa alle sale giochi autorizzate, ai sensi dell'art. 86 TULPS, agli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 TULPS, R.D. n. 773/1931, nei quali sono installati apparecchi con vincita di denaro. Tali provvedimenti, contenenti misure restrittive in termini di orario di esercizio, hanno dunque avuto un notevole impatto sui concessionari di Stato per le scommesse sportive e ippiche, sui gestori dei punti di raccolta, sui negozi e corner, sulle attività di raccolta del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento con vincita di denaro di cui all'art. 110, comma 6 lett. a) o apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 lett. b) VLT connessi al concessionario di rete, autorizzati dalla Questura, collegati alla rete telematica e installati in ambienti dedicati, nonché delle attività e funzioni connesse da svolgere presso sale dedicate, dotate di certificazione di idoneità da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Dunque, nonostante gli operatori interessati dai provvedimenti in questione svolgessero la loro attività sotto il costante controllo di ADM (e, nel caso dei gestori, sotto il controllo dei concessionari di riferimento), nel rispetto della normativa vigente, delle prescrizioni contenute nelle convenzioni di concessione e nei contratti di gestione redatti in conformità con le prescrizioni degli schemi di convenzione

accessivi alle concessioni per l'esercizio dei giochi pubblici di cui all'articolo 10, comma 9-octies, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44), tali misure hanno avuto un impatto considerevole sugli operatori interessati.

E ciò nonostante l'attività in questione fosse esercitata nel rispetto della normativa vigente e fosse organicamente inserita in un articolato sistema concessorio, profondamente monitorata dallo Stato e da ADM, con previsione di specifici obblighi ed oneri in capo ai concessionari ed ai gestori.

D'altronde, l'approccio dei Comuni è spesso stato nel senso di puntare il dito contro quello che è stato per lo più definito erroneamente come gioco d'azzardo ed altrettanto superficialmente ricollegato ad un non ben precisato fenomeno ludopatico.

Mentre l'attività svolta nell'ambito del gioco pubblico, lungi dal poter essere qualificata come gioco d'azzardo è, invece, prevista, favorita dallo Stato e fatta oggetto di una complessa normativa, posto che lo Stato, come detto, con il c.d. gioco pubblico, mira a canalizzare il gioco in circuiti leciti, sottraendolo agli operatori non autorizzati, in modo tale da potere monitorare il fenomeno a fini di tutela della salute pubblica, dell'ordine pubblico e del buon costume. Inoltre, come già evidenziato, il descritto sistema concessorio comporta cospicue entrate nelle casse dello Stato. Quanto agli operatori, gli stessi sopportano importanti investimenti e svolgono la loro attività sottoponendosi a innumerevoli vincoli ed oneri previsti dall'ordinamento anche ai fini della tutela della salute pubblica, dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e del buon costume.

In tema di orari, gli interventi dei Comuni hanno drasticamente ridotto gli orari di apertura degli esercizi, anche di oltre sei ore, rispetto a quanto in precedenza stabilito ed alla situazione esistente al momento del rilascio delle concessioni.

Ed al riguardo la descritta limitazione degli orari di apertura rende particolarmente gravosa la gestione dei contratti di lavoro subordinato in essere e, in generale, di tutta l'attività d'impresa, anche in termini occupazionali. Le imprese hanno, infatti, organizzato la propria attività di raccolta del gioco pubblico, facendo legittimo affidamento sulla regolamentazione antecedente l'emanazione dei provvedimenti in questione nonché sulle condizioni di mercato riscontrate al momento dell'avvio della sua impresa, desumibili dall'assetto del sistema concessorio statale e dagli studi istituzionali di settore, dotandosi, di conseguenza, della struttura e della forza lavoro più appropriata. Per quanto concerne i lavoratori, i medesimi osservano un orario di lavoro completamente diverso da quello che vorrebbero imporre le ordinanze in questione e, ovviamente, sulla base di tale orario, percepiscono il loro stipendio ed

hanno impostato l'organizzazione della loro vita, sia con riguardo alla residenza, alle modalità di spostamento, ai vari impegni ed alla gestione della vita familiare. Per quanto riguarda l'organizzazione imprenditoriale, le ore lavorative del personale impiegato risultano spesso in esubero rispetto all'orario stabilito dalle ordinanze, notevolmente ridotto rispetto al precedente, con la conseguenza che, in caso di applicazione delle ordinanze diviene inevitabilmente necessaria una rimodulazione della forza lavoro, anche sotto il profilo del salario, se non addirittura il licenziamento. Sotto altro profilo, si rileva altresì che la riorganizzazione degli orari di lavoro in base alle nuove indicazioni date dai Comuni significhi con ogni probabilità l'impossibilità di portare avanti i contratti di lavoro, anche per scelta degli stessi dipendenti, legata alle loro esigenze di retribuzione ed organizzative. Proprio in considerazione di quanto esposto, si evidenzia come i Comuni, con le ordinanze in questione, senza valide motivazioni ed anzi sulla falsa prospettazione di soluzioni (in realtà inutili, per quanto detto in precedenza) ad un non ben delineato problema di ludopatia, si muovano nella direzione opposta ai principi costituzionali, che individuano l'Italia come Repubblica fondata sul lavoro (art. 1 Costituzione), Repubblica che "riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro" e "promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto" (art. 4 Costituzione), che "...tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni" (art. 35 Costituzione).

Dalla situazione descritta è derivato il proliferare di ricorsi da parte degli operatori che hanno denunciato illegittime ed inammissibili limitazioni alle loro attività, in spregio al sistema concessorio in materia di gioco pubblico ed in violazione della normativa vigente, con conseguente richiesta al Giudice Amministrativo di annullamento delle ordinanze impugnate.

Nell'ambito dei contenziosi è stato quindi rilevato come i provvedimenti impugnati si basassero su assunti privi di riscontri oggettivi e di accertamenti positivi, di portata generica e non supportati da dati scientifici.

I ricorrenti hanno così sottolineato come le ordinanze impugnate non si basassero su studi scientifici bensì spesso su mere relazioni dei responsabili degli Ambulatori GAP dell'Usl, di dubbia rilevanza, spesso neppure pubblicate né presenti sul sito internet dell'Azienda sanitaria interessata.

A titolo esemplificativo si richiama dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Bassano del Grappa n. 1 del 3 gennaio 2018, pubblicata sull'Albo Pretorio comunale on line il 4 gennaio 2018, con la quale è stata approvata la "Disciplina comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi per il gioco lecito con vincita in denaro, installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del tulp e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione".

L'ordinanza richiama, infatti, statistiche in forza delle quali "dalla relazione dell'8 giugno 2017 del Responsabile Ambulatorio GAP dell'ULSS n. 7 Dott. Paolo Civitelli emerge che circa dall'1% al 2% della popolazione adulta soddisfa i criteri per la diagnosi di gioco d'azzardo patologico (GAP), configurando una presenza sul territorio del comune di Bassano del Grappa che possiamo stimare in diverse centinaia di giocatori d'azzardo patologici (...) - dalla relazione dell'8 giugno 2017 emerge che a dispetto di questa rilevanza e della percentuale di una vera e propria emergenza sociale, la domanda di aiuto riguarda circa il 10% dei giocatori d'azzardo patologici e di questi solamente il 20% si rivolge direttamente al SerD; - per il territorio dell'ULSS 7 Pedemontana, il dato corrisponde a una media stimata di 28 utenti attesi all'anno; - dall'inizio del 2013 sono stati presi in carico dall'ambulatorio GAP del SerD di Bassano, in linea con i dati regionali, circa 140 casi, 26 di questi residenti a Bassano del Grappa".

Orbene, dalla lettura dell'ordinanza, non è possibile evincere da quale studio scientifico, o da quale dato matematico sia possibile ricavare le percentuali appena riportate.

Le fondamenta dell'ordinanza si poggiano su una relazione del responsabile dell'Ambulatorio GAP dell'Usl n. 7 di Bassano del Grappa dell'8 giugno 2017, relazione peraltro non pubblicata, né presente sul sito internet della stessa Azienda sanitaria.

È necessario analizzare, punto per punto, la predetta ordinanza, nella quale sono inserite le conclusioni alle quali è giunto l'Ambulatorio GAP:

1. "dall'1% al 2% della popolazione adulta soddisfa i criteri per la diagnosi di gioco d'azzardo patologico".

Orbene il comune di Bassano del Grappa ha una popolazione residente al 26 febbraio di circa 43395 abitanti,<sup>18</sup> di cui l'86 per cento circa ha un'età dai 15 anni in su. Se si tenesse in considerazione, quindi, il dato fornito dalla relazione dell'ASL, il gioco d'azzardo patologico potrebbe essere diagnosticato per un numero di abitanti compreso tra i 373 e i 746 (cifre che comprendono però anche gli abitanti fra i 15 e i 18 anni).

Questo dato mette in evidenza un primo rilievo: la relazione dell'ASL è irrealistica, poiché prende in considerazione una forbice che può variare del 50%, ovvero fra i 373 e i 746 abitanti affetti da GAP. È evidente che nell'indicazione di questi dati non è stato utilizzato alcun metodo scientifico, che è la modalità tipica con cui la scienza procede per raggiungere una coscienza della realtà oggettiva, affidabile, verificabile e condivisibile.

---

<sup>18</sup> Fonte [www.comuni-italiani.it](http://www.comuni-italiani.it)

Esso consiste, da una parte, nella raccolta di dati empirici sotto la guida delle ipotesi e teorie da vagliare; dall'altra, nell'analisi matematica e rigorosa di questi dati, associando cioè, come enunciato per la prima volta da Galilei, le "sensate esperienze" alle "dimostrazioni necessarie", ossia la sperimentazione alla matematica.

2. "dalla relazione dell'8 giugno 2017 emerge che a dispetto di questa rilevanza e della percentuale di una vera e propria emergenza sociale, la domanda di aiuto riguarda circa il 10% dei giocatori d'azzardo patologici e di questi solamente il 20% si rivolge direttamente al SerD (...) - per il territorio dell'ULSS 7 Pedemontana, il dato corrisponde a una media stimata di 28 utenti attesi all'anno". Anche in questo caso si fa riferimento a percentuali, dati statistici, medie e stime che nulla hanno a che vedere con dati certi, matematici, verificati o verificabili.
3. "dall'inizio del 2013 sono stati presi in carico dall'ambulatorio GAP del SerD di Bassano, in linea con i dati regionali, circa 140 casi, 26 di questi residenti a Bassano del Grappa.

Dalla lettura di questo passaggio della relazione è possibile evincere l'unico dato degno di rilievo: 26 abitanti del comune di Bassano del Grappa si sono rivolti dal 2013 al 2017, al servizio fornito dall'ambulatorio GAP del SerD di Bassano.

Pertanto, su una popolazione di età che va dai 15 anni in su, circa 37300 abitanti, solo 26 soggetti (ovvero lo 0,07%) soffrono realmente di GAP.

D'altronde, sul GAP non esistono in realtà fonti ufficiali a livello nazionale in grado di quantificare il numero di soggetti che potrebbero essere qualificati come "ludopati". Su tale fenomeno non esistono idonei approfondimenti scientifici e/o informazioni esaustive, se non quelle dello Studio del settembre 2014 del Dipartimento Politiche Antidroga e dello Studio del Ministero della Salute del 2014, dei quali si è trattato in precedenza.

Dunque, il Comune di Bassano del Grappa come la maggior parte dei Comuni che hanno emesso provvedimenti restrittivi in tema di orari, così come di distanze dai luoghi sensibili, fornisce degli elementi di valutazione che non costituiscono in realtà riscontri oggettivi ed accertamenti positivi, supportati dalla normativa di riferimento. E ciò contrariamente al principio cardine espresso in sede di Giustizia Amministrativa, secondo il quale ogni valutazione da parte dell'Amministrazione posta alla base dei propri provvedimenti va compiuta facendo riferimento a riscontri oggettivi e ad accertamenti positivi, tali da rispettare il "canone della certezza a cui i provvedimenti ... debbono ispirarsi ..." ed essere supportata dalla normativa vigente di riferimento (Tar Lazio sent. n. 3009/14 del 19 marzo 2014; Tar Lazio –

Sezione di Latina – sent. n. 841/12 del 4 ottobre 2012; Tar Lombardia sent. del 13 luglio 2012; Tar Lazio sent. 11 febbraio 2014; Tar Lazio, sent. n. 12555/09 del 4 dicembre 2009).

Sulla questione si vuole, inoltre, evidenziare il principio affermato dal Consiglio di Stato, secondo cui il sindacato del giudice amministrativo sugli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione può svolgersi in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'“iter” logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì in base alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo (Cons. Stato sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601, in Rass. Cons. Stato 1999, I, 584).

Su tali presupposti, il Consiglio di Stato ha sospeso diverse ordinanze in materia di orari, come quelle emesse dal Comune di Torino (Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza n. 138/17 pubblicata il 19.1.17) e dal Comune di Novara (Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza n. 5255/16 pubblicata il 24.11.16); ed ancora il Tar Lazio, sede di Latina, ha accolto l'istanza cautelare formulata da una ricorrente, evidenziando l'assenza di riscontri oggettivi;<sup>19</sup> principio poi ribadito nell'ordinanza cautelare dello stesso Tar n. 100/2017.

In generale, diversi Tribunali amministrativi regionali tendono a circoscrivere fortemente il ricorso da parte dei Comuni alla disciplina limitativa degli orari di apertura, contestando in particolare l'insufficienza delle informazioni alla base di alcuni provvedimenti assunti dalle autonomie locali: in tal senso, ad esempio, la sentenza del Tar Latina n. 616 del 2015 e quelle del Tar Toscana n. 1415 del 2015, n. 806 del 2017, n. 872 del 2017 e n. 407 del 2017, che hanno ritenuto indispensabile un'accurata analisi della gravità del fenomeno sotto il profilo patologico, sociale ed economico ed anche dell'offerta dell'intera gamma dei giochi (scommesse; videogiochi, ecc.) presente sul territorio e su quelli limitrofi: un intervento limitato alle sole apparecchiature da gioco non risulterebbe perciò idoneo ad affrontare il complesso problema della ludopatia.

In molte sentenze si evidenzia la necessità di motivare adeguatamente tali provvedimenti attraverso un'analisi puntuale ed aggiornata dei dati sulla diffusione del fenomeno del gioco d'azzardo in forme patologiche nell'ambito territoriale del comune interessato (cfr. sentenza Tar Ancona n. 814 del 2015, relativa all'ordinanza del sindaco di S. Benedetto del Tronto; Tar Milano nn. 1568 e 1569

---

<sup>19</sup> “Considerato, in particolare, che da un lato il riferimento alle statistiche della A.S.L. appare generico e, in ogni caso, non chiarisce l'entità del fenomeno della cd. ludopatia nel territorio del Comune di Formia (non coincidente con l'ambito territoriale della A.S.L.); dall'altro lato, la compressione del diritto di iniziativa economica della ricorrente appare eccessiva, anche in ragione della fascia oraria (serale) interdetta” (Tar Lazio, Latina, Ordinanza n. 309/2014)”.



del 2015 riguardanti l'ordinanza del Sindaco di Milano; Tar Reggio Calabria nn. 158 e 268 relative ad un'ordinanza del Commissario straordinario del comune di Reggio Calabria; Tar Umbria n. 121 del 2012 con la quale è stata annullata l'ordinanza del Sindaco di Bastia Umbra; Tar Bologna n. 475 del 2017 sull'analisi svolta dalla Asl di Cesena; Tar Brescia n. 1326 del 2015, che pur affermando la legittimità dell'ordinanza del Sindaco di Mantova, sottolinea la necessità di una rivalutazione periodica degli interessi in conflitto ai fini di una eventuale revisione della disciplina).

In tal senso, con riferimento alla delibera del Comune di Desio si è espresso il Consiglio di Stato, che ha annullato tale provvedimento (sentenza del Consiglio di Stato n. 3271 del 2014; nello stesso senso anche la sentenza n. 1415 del 2015 del Tar Toscana con riguardo alla delibera del comune di Massa; ed ancora la sentenza n. 872 del 2017 dello stesso Tar Toscana con riferimento alla disciplina del comune di Grosseto e le decisioni, sempre del Tar Toscana, con cui è stato disposto l'annullamento del regolamento del comune di Firenze: sentenza n. 407 del 2017). È necessario portare poi all'attenzione del lettore il Parere del Consiglio di Stato n. 449/2018 del 20/02/2018 con il quale sono state bocciate le fasce orarie imposte dal Comune di Cologno Monzese. Secondo il CDS: "la motivazione del provvedimento impugnato si presenta carente risultando indimostrata la correlazione tra l'utilizzo degli apparecchi da gioco e gli affermati rischi per la sicurezza e la quiete pubbliche, né d'altra parte, si chiarisce perché e come la limitazione del funzionamento di detti apparecchi per una o due ore possa ovviare alle problematiche alle quali si accenna nell'atto gravato. (...) Sotto questo profilo risulta violato anche il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, non potendosi verificare se l'importo limite all'attività in questione corrisponda e in quale misura a una reale esigenza di protezione degli interessi pubblici sopra richiamati".

Orbene, è evidente che a tali risultati si perviene laddove le ordinanze Comunali non dimostrino, come spesso avviene, in alcun modo la correlazione tra l'utilizzo degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. a) e b) e i rischi per la salute, né chiariscano come i limiti imposti possano ovviare al GAP.

A tal proposito, di particolare interesse è lo studio effettuato dall'Università di Sydney e concluso nel 2015.

Lo scopo dello studio era quello di determinare se le pause imposte durante il gioco, in assenza di messaggi d'avviso, risultassero efficaci nel ridurre il desiderio di gioco. I partecipanti (141 studenti universitari) sono stati assegnati a caso ad una di tre condizioni: 15 minuti di gioco di Black Jack simulato a computer senza pause e dai 3 agli 8 minuti di pausa nel gioco.

Ai partecipanti sono state applicate una serie di misure per valutare il problema derivante dal gioco d'azzardo con le carte, il desiderio e la dissociazione, oltre a valutare gli effetti della lunghezza della pausa sulla voglia di continuare a giocare. I risultati hanno indicato che con le pause forzate del gioco, il bisogno di giocare è aumentato, invece che diminuito. Il bisogno di continuare giocare era più alto dopo la pausa di 8 minuti paragonata a quella da 3 minuti.

È stato determinato in conclusione che, le pause forzate di per sé, potrebbero produrre effetti controproducenti, non intenzionali e perfino perversi. Regole o regolamentazioni esterne, come le pause forzate senza messaggi subliminali d'avvertimento, possono scatenare un certo tipo di reazione nei giocatori. Piuttosto che interrompere la dissociazione o promuovere modelli comportamentali sul gioco responsabile, reazioni risultanti da restrizioni imposte dall'esterno che possono contribuire alla creazione nell'individuo di sentimenti come la frustrazione e/o l'antagonismo.

Il risultato può portare a risultati opposti a quelli che si intende ottenere per iniziative rivolte al gioco responsabile.

Lo studio, poi, esplicita delle implicazioni politiche per le strategie di gioco responsabile: le pause forzate durante il gioco stesso devono essere accompagnate da messaggi di avviso e/o autovalutazione, se si vogliono raggiungere effetti ottimali nel ridurre il dispendio di denaro durante la sessione di gioco.

D'altronde, qualsiasi soggetto affetto da una dipendenza, se sottoposto a limitazioni esterne - si pensi ad esempio ai fumatori e all'obbligo di non fumare in determinate situazioni - finisce per abusare dell'oggetto/cosa/sostanza di cui è dipendente nei momenti in cui è libero di farlo.

Tutto quanto sopra al fine di evidenziare che non è certo la limitazione o la frammentazione oraria a far diminuire le giocate, o a prevenire, contrastare, ridurre il rischio di dipendenza patologica.

A questo punto è necessaria una provocazione: l'obesità è ritenuta dall'Istituto Superiore di Sanità una "malattia sociale", così come il GAP, ma non per questo vengono ridotti gli orari di apertura dei ristoranti o dei fast-food!!

Altro importante precedente in materia, è quello del TAR Toscana, che ha annullato la disciplina degli orari di esercizio delle attività di gioco del Comune di Grosseto. Si legge nella sentenza n. 872/2017 del 31 maggio 2017 che: "Dalla documentazione depositata in atti dalla difesa comunale per l'udienza di merito si evince che 'i giocatori problematici o patologici costituiscono circa l'1,5 per cento del campione' mentre il documento della Caritas non fornisce dati in proposito. Tale percentuale di diffusione di fenomeni socialmente problematici legati al gioco non giustifica una così drastica limitazione autoritativa che riduce gli orari di apertura delle sale gioco

autorizzate a mezza giornata e quello di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro a sole quattro ore giornaliere”. Ed ancora, concludono i giudici: “Si tratta di attività lecite e disciplinate da leggi statali, in cui l’intervento dell’Autorità deve rispettare canoni di proporzionalità e ragionevolezza poiché anch’esse sono espressione di valori rilevanti costituzionalmente come la libertà di iniziativa economica. L’incisione in tale bene giuridico deve essere giustificata da reali e pressanti necessità di tutelare altri valori costituzionali, e non sembra che il diritto alla salute venga messo in discussione così fortemente stando a dati forniti dalla stessa Amministrazione. Sotto questo profilo, il provvedimento appare viziato anche da difetto di proporzionalità come correttamente rappresentato nel ricorso. Inoltre, una regolamentazione diversa da Comune a Comune può determinare il fenomeno di trasferimento di utenti dall’uno all’altro e, pertanto, lo stesso appare inefficace rispetto allo scopo che si propone e, un’altra volta, affetto da intrinseca irragionevolezza”.

Ma tornando al caso del Comune di Bassano del Grappa, nell’ordinanza si legge che: “l’aggiornamento degli orari concorre anche ad armonizzare i provvedimenti di contrasto a questi fenomeni rispetto a quelli adottati nei comuni contermini, quali a titolo esemplificativo e non esaustivo i Comuni di Rosà e Cassola”.

Invero, fermo quanto sopra rilevato sotto altri profili, appare, comunque, evidente che l’armonizzazione della normativa relativa al “contrasto ai fenomeni di ludopatia” non possa prevalere sugli interessi pubblici.

Né tantomeno è possibile giustificare l’adozione di un provvedimento limitante per determinate attività imprenditoriali, con il richiamo all’armonizzazione ed alle iniziative intraprese da soli due comuni, tra quelli limitrofi.

Infatti, nel caso citato del Comune di Bassano del Grappa, l’Ente ha deciso di armonizzare gli orari di funzionamento degli apparecchi per il gioco lecito con vincita in denaro con i Comuni di Rosà e di Cassola, i quali hanno normato la materia con le ordinanze rispettivamente n. 6 del 18/01/2016 e n. 30 del 01/03/2017.

Peraltro, l’armonizzazione poteva semmai essere sostenuta e perorata se tutti i comuni limitrofi (Campolongo sul Brenta, Cartigliano, Cassola, Conco, Marostica, Nove, Pove del Grappa, Romano d’Ezzelino, Rosà, Solagna) - e non solo - avessero previsto gli stessi orari di apertura e, soprattutto, se a seguito della normazione si fossero ottenuti i risultati sperati: ovvero la riduzione del gioco pubblico offerto grazie al funzionamento degli apparecchi di cui all’art. 110, comma 6, lett. a) e b) del TULPS.

Invece, i Comuni di Cartigliano, Conco, Marostica, Nove, Pove del Grappa, Romano d’Ezzelino e Solagna non si sono dotati di ordinanze limitative dell’orario di apertura

delle attività in questione, circostanza che poteva facilmente indurre gli utenti interessati a recarsi in uno dei luoghi vicini, ove non vigono limitazioni all'apertura degli esercizi, come evidenziato dal TAR Toscana nella citata sentenza (nello stesso senso il Tar Venezia, che, con sentenze n. 811 del 2015 e n. 982 del 2017, pur respingendo il ricorso contro l'ordinanza di limitazione degli orari del Sindaco di Schio, ha evidenziato come tali misure non sono risolutive del problema della ludopatia in ragione della possibilità di rinvenire nel territorio limitrofo altre sale gioco, ovvero di ricorrere al gioco virtuale).

Dunque, le ordinanze in questione, relative agli orari, sono risultate non solo discutibili sotto il profilo della violazione di legge, ma anche del tutto inutili ed inefficaci rispetto allo scopo che i Comuni si prefiggevano.

D'altra parte, i dati offerti dai Comuni a supporto dei provvedimenti in esame non possono essere considerati da soli, avulsi dal contesto sociale, economico e normativo in cui si inserisce, prima di tutto, il gioco in generale e, poi, il gioco pubblico in particolare.

La rilevanza dei dati in questione, in relazione alle misure che il Comune intende applicare, va quindi valutata tenendo conto dei seguenti fattori:

- l'offerta di gioco non è soltanto quella rientrante nel circuito controllato dallo Stato, in quanto, purtroppo, sul mercato sono presenti, da molto tempo prima che lo Stato regolamentasse il gioco, anche operatori privi delle debite concessioni ed autorizzazioni, che svolgono un'attività illecita o comunque non adeguatamente controllata;
- dunque il problema del gioco patologico non sorge con riferimento ai servizi di gioco offerti dai concessionari che anzi ne hanno permesso la rilevazione seppure ancora empirica e non scientifica, ma con riguardo ai giochi proposti dagli operatori illegali; eppure il provvedimento impugnato va a limitare solo l'attività dei concessionari dello Stato italiano;
- lo Stato italiano ha assunto il controllo del gioco pubblico lecito proprio per sottrarre la domanda di servizi di gioco ad un mercato in cui operano soggetti che non offrono adeguate garanzie e che operano a loro discrezione, senza alcuna forma di controllo a tutela dei giocatori;
- nel creare un ben preciso sistema concessorio-autorizzatorio, lo Stato italiano ha approntato una normativa molto articolata, che tiene conto fra l'altro, del pericolo di patologie legate al gioco, e che prevede delle specifiche misure al riguardo, a tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e della salute dei cittadini e più in generale a salvaguardia di questi ultimi; in particolare, ai sensi dell'articolo 24, commi 20, 21 e 22, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito,

- con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, è vietato ai minori di anni diciotto l'ingresso nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale bingo, nonché nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati i videotermini di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931 (c.d. sale dedicate), e nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale quella di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi. In forza della richiamata normativa nessun minore può accedere ai richiamati punti di vendita;
- i destinatari del provvedimento comunale, come detto, sono tutti soggetti che rientrano nel circuito di gioco lecito, pubblico, concesso, autorizzato e monitorato dallo Stato; del tutto indisturbati sono, invece, gli operatori privi di concessione ed autorizzazione, che anzi, negli orari di chiusura, hanno buone possibilità di accaparrarsi la clientela dei circuiti leciti;
  - l'azione amministrativa dei Comuni non può indirizzarsi in senso completamente contrario alle decisioni assunte dal legislatore italiano ed all'azione amministrativa centrale, né in contrasto con i principi del Trattato UE; ed infatti "la normativa comunitaria prevede che l'iniziativa economica non possa, di regola, essere assoggettata ad autorizzazioni e limitazioni (spese se dirette al governo autoritativo del rapporto tra domanda e offerta), (...) che anche qualora sussistano valide ragioni per adottare misure restrittive della libertà di impresa, queste debbano essere adeguate e proporzionate agli obiettivi perseguiti" (Tar Lombardia, Milano, sez. I sent. n. 2271/13);
  - né i Comuni possono adottare misure che di fatto travalicano i loro poteri, in relazione alle specifiche competenze dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in materia di giochi, e che si pongono in contrasto con la normativa di settore e con la ratio che la sottende; si veda in tal senso la pronuncia del Tar Emilia Romagna, Bologna, n. 513 del 20 ottobre 2014;
  - d'altronde, la limitazione inopinata del gioco lecito non fa altro che spalancare le porte al vero gioco d'azzardo, gestito da operatori che eludono qualsiasi forma di controllo nonché i vincoli di natura tributaria, a danno dello Stato e dei consumatori, con grave pregiudizio della sicurezza, dell'ordine pubblico e del buon costume.

In relazione a quanto sopra esposto, è invece chiaro che buona parte dei provvedimenti in questione, oltre a non fondarsi su riscontri oggettivi, si basano spesso su dati che vengono considerati in modo isolato, al di fuori del contesto sociale, economico e normativo, cui invece dovrebbero essere rapportati; il tutto con il risultato di fornire un quadro distorto della realtà.

Sotto altro profilo, si deve evidenziare come spesso i provvedimenti dei Comuni si pongano in contrasto con l'art. 3 della legge n. 241/90, secondo cui ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato e la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Tale obbligo a carico dell'amministrazione è finalizzato a consentire che il destinatario del provvedimento possa ricostruire l'iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell'ente e trova il suo riferimento normativo nel generale principio di buona amministrazione, correttezza e trasparenza, cui la p.a. deve uniformare la propria azione e rispetto al quale sorge per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e i motivi del provvedimento.

Tornando, dunque, al caso analizzato del Comune di Bassano del Grappa, la motivazione dell'ordinanza sulle ragioni che ne avrebbero giustificato l'adozione, si riduce al richiamo della necessità di "aggiornare la disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi di cui all'art. 110 c. 6 del Tulp, attualmente disciplinata con l'Ordinanza del Sindaco n. R.O. 130 del 07/05/2014, con lo scopo di diminuire gli orari in cui è consentito l'utilizzo di apparecchiature per il gioco, al fine di concorrere nel contrasto dell'insorgere di fenomeni devianti nell'utilizzo degli stessi, tenendo conto che fra i fruitori vi sono spesso soggetti psicologicamente fragili, inconsapevoli dei danni derivanti dal gioco compulsivo e che possono cadere in vere forme di dipendenza patologica con pregiudizio della salute e delle dinamiche relazionali; (...) che l'aggiornamento degli orari concorre anche ad armonizzare i provvedimenti di contrasto a questi fenomeni rispetto a quelli adottati nei comuni contermini, quali a titolo esemplificativo e non esaustivo i Comuni di Rosà e Cassola".

Dunque, il Sindaco si limita ad enunciare gli interessi pubblici meritevoli di protezione, ma non motiva sull'accertata lesione dei medesimi all'interno del Comune di Bassano del Grappa, posto che detti interessi, come chiarito dal Consiglio di Stato nella sentenza della Quinta Sezione n. 3778/2015, "non possono considerarsi violati aprioristicamente e senza dimostrazione alcuna". In altri termini, i motivi di interesse generale che consentono le limitazioni di orario in discorso non possono consistere in un'apodittica e indimostrata enunciazione, ma debbono concretarsi in ragioni specifiche, da esplicitare e documentare in modo puntuale.

Sul punto, si richiama il citato parere del Consiglio di Stato n. 449/2018 del 20.2.18 nonché lo Studio dell'Università di Sidney, già esaminato in precedenza.

D'altronde, l'ordinanza del Comune di Bassano del Grappa non pare in linea con la stessa Legge Regionale del Veneto n. 6/2015 (oltre che con quanto statuito dal decreto-legge n. 158/12 convertito con integrazioni e modificazioni in legge n. 189/12).

Infatti, la Legge della Regione Veneto n. 6/2015 all'art. 20, comma 3, lettera b) stabilisce che: "I comuni, in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, sono competenti in via generale all'attuazione della presente legge, ed in particolare: (...) b) possono individuare gli orari di apertura delle sale giochi e la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto degli stessi, tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica; ...".

Il Comune di Bassano del Grappa pare invece travalicare i limiti posti dal dettato normativo, non adottando l'ordinanza de qua al fine di impattare sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, ma volendo disciplinare una materia – quella della tutela della salute – che è di competenza in via concorrente dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'art. 117 c. 3 della Costituzione.

Si richiama, a tal proposito, la sentenza del Tar Lombardia n. 2412/2015 – pubblicata in data 17 novembre 2015 - ove si rileva che il Comune di Milano ha usurpato una competenza normativa riservata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, posto che "... la propensione al gioco d'azzardo patologico (G.A.P.) è un disturbo del comportamento assimilabile, quanto ad effetti e a modalità di estrinsecazione, alla tossicodipendenza, e, come tale, incide direttamente sulla salute psichica del soggetto che ne risulta affetto. In altre parole, il G.A.P. (impropriamente definito come "ludopatia") rientra a pieno titolo tra le patologie che mettono a rischio la salute intesa come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, la cui tutela è affidata dalla Carta costituzionale alla Repubblica ai sensi dell'art. 32 di essa, con potestà legislativa esercitabile in via concorrente da Stato e Regione in virtù del successivo disposto di cui all'art. 117, comma 3. La materia in cui si colloca l'eventuale regolamentazione del g.a.p. pare dunque, in via prioritaria, quella della tutela della salute e non quella del governo del territorio, che solo in via eventuale, oltre che nei limiti imposti dalla normativa regionale, può essere utilizzata dagli enti locali per disciplinare un fenomeno prettamente connesso alla salute psichica dei soggetti che ne risultano affetti...".

Nel caso dell'ordinanza del Comune di Bassano del Grappa parrebbe non ricorrere alcuno dei due presupposti sopra citati. Da un lato, infatti, il Comune pone a fondamento del provvedimento marcate affermazioni riguardanti la gravità del problema del "GAP", senza tuttavia fornire dati o riscontri verificati. Dall'altro, come detto, sia lo Stato sia la Regione Veneto hanno esercitato la loro

funzione legislativa in materia di ludopatia dettando una specifica, seppure non esaustiva, regolamentazione.

Ed ancora l'ordinanza pare in contrasto con la legge 11 marzo 2014, n. 23, art. 14, che conferisce una delega – c.d. “fiscale” – al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, ed, in tale ambito, prevede, con riferimento alla materia dei giochi pubblici, l'attuazione, mediante decreti legislativi del riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, mediante raccolta di tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio.

Con la c.d. “delega fiscale” è stato dunque attribuito al governo il compito di riordinare la normativa in materia di giochi, tale compito, peraltro, non è stato ancora portato a compimento e, pertanto, allo stato, i Comuni non possono adottare misure come quelle contenute nell'ordinanza impugnata, essendo attribuito al governo - anche a fini di contrastare fenomeni di ludopatia - il riassetto della normativa di settore, da realizzarsi con decreti legislativi e con la predisposizione di un codice delle disposizioni sui giochi contenente, fra l'altro, la definizione delle regole tecniche, anche d'infrastruttura, individuate con provvedimenti direttoriali generali. Inoltre, l'art. 14 della legge 23/2014, nel conferire i poteri al governo, specifica tra i criteri direttivi quello dell'introduzione ed applicazione di regole trasparenti e uniformi sull'intero territorio nazionale in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco, di autorizzazioni e di controlli, garantendo forme vincolanti di partecipazione dei comuni competenti per territorio al procedimento di autorizzazione e di pianificazione, comunque con riserva allo Stato della definizione delle regole necessarie per esigenze di ordine e sicurezza pubblica. Pertanto, ad oggi questa partecipazione e tanto meno questa competenza in capo ai comuni NON esiste ed i Comuni non possono adottare provvedimenti che si pongono in contrasto con la richiamata normativa.

Anche in tema di “orari” come per le “distanze dai luoghi sensibili” si pone un problema di coordinamento con la normativa di cui alla legge di Stabilità per il 2016 (L. n.208 del 28.12.2015), per i motivi già indicati, nonché con le intese raggiunte in sede di Conferenza Unificata. A tal proposito in data 7 settembre 2017 è stato raggiunto un primo accordo, posto che i rappresentanti del Governo Italiano e degli Enti Locali hanno terminato i lavori della Conferenza Unificata - avviata dall'art. 1, comma 936 L. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) - approvando all'unanimità la proposta di riordino dell'offerta di gioco pubblico. Tale accordo prevede una sostanziale modifica delle modalità attraverso le quali l'offerta di gioco legale si



articolerà sul territorio nazionale nei prossimi anni, con un impatto immediato sia sugli attuali operatori, sia su quelli interessati a partecipare ai prossimi bandi.

E proprio con riferimento alla questione degli “orari”, viene riconosciuta agli Enti Locali la facoltà di stabilire, d’intesa con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), un numero di ore di interruzione quotidiana alle attività di gioco in una prospettiva che dovrà essere quanto più possibile omogenea sul territorio nazionale e regionale, anche ai fini del monitoraggio di ADM. Al punto 3) della proposta del Governo (doc. 13) lo stesso si prefigge il compito di: “definire un sistema di regole in materia di orari e di controlli.

- Stabilire per tutti i punti gioco, in materia di orari, una apertura minima ...X... (10-12) ore, la cui distribuzione nell’arco della giornata va definita in una prospettiva il più omogenea possibile nel territorio nazionale, anche ai fini del futuro monitoraggio telematico del rispetto dei limiti che verranno definiti.
- Inasprire i controlli contro il gioco illegale, attribuendo competenze specifiche anche agli organi di polizia locale, prevedendo un apposito potere sanzionatorio e l’attribuzione dei relativi proventi ai comuni”.

Le ordinanze sindacali in esame paiono quindi confliggere con il predetto accordo, poiché i provvedimenti non vengono assunti d’intesa con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e soprattutto riducono notevolmente l’orario di apertura, rispetto a quanto stabilito in sede di Conferenza Unificata (ad esempio nel caso del Comune di Bassano del Grappa, a sole 8 ore, mentre nel predetto accordo è previsto che le ore di apertura minima vadano dalle 10 alle 12).

Con riguardo alla Legge di Stabilità per il 2016, sia poi consentito evidenziare come il legislatore – sempre al fine di approntare strumenti di tutela dei giocatori e della salute pubblica attraverso un’azione organica, portata avanti sul piano nazionale – contempli importanti misure volte a limitare la propaganda pubblicitaria audiovisiva di marchi o prodotti di giochi con vincite di denaro, da effettuarsi tenendo conto dei principi previsti dalla raccomandazione 2014/478/UE della Commissione (cfr. art. 1 comma 937 della Legge Stabilità 2016); ed al riguardo il legislatore stabilisce che, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze da adottare, di concerto con il Ministro della salute, sentita l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i criteri per l’attuazione della citata raccomandazione.

Ma soprattutto, al comma n. 938, il legislatore statuisce il divieto della pubblicità. Ciò posto, sulla base della richiamata normativa, non può che evidenziarsi come il legislatore stia concretamente operando ai fini di tutela della salute pubblica, con interventi ben più incisivi, organici ed appropriati di quelli assunti da molti Comuni.

Tanto più se si considera che, ai sensi del comma 940, “La violazione dei divieti di cui ai commi 938 e 939 e delle prescrizioni del decreto di cui al comma 937 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all’articolo 7, comma 6, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189”.

Ed ancora, nella stessa ottica, il legislatore, con la legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) prevede, al comma 941, che “Il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, anche attraverso l’utilizzo dei propri siti web, predispone campagne di informazione e sensibilizzazione, con particolare riferimento alle scuole di ogni ordine e grado, sui fattori di rischio connessi al gioco d’azzardo, al fine di aumentare la consapevolezza sui fenomeni di dipendenza correlati, nonché sui rischi che ne derivano per la salute, fornendo informazioni sui servizi predisposti dalle strutture pubbliche e del terzo settore per affrontare il problema della dipendenza da gioco d’azzardo.”

## **2. Gli interventi degli Enti locali con riferimento agli orari di apertura degli esercizi di gioco**

Ed anche per i provvedimenti limitativi degli “orari” di apertura si pone un problema di compatibilità con il principio di libertà di iniziativa economica di cui all’art. 3 del D.L. n. 138/2011 e dell’articolo 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

D’altronde, il Consiglio di Stato ha rilevato (sentenza del Consiglio di Stato n. 03272/2014) come l’Amministrazione Comunale abbia la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività solo in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati (quali sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute), interessi che non possono considerarsi violati aprioristicamente e senza dimostrazione alcuna, ragione per la quale occorre sempre un’accurata e documentata istruttoria, che metta in evidenza le specifiche esigenze della collettività locale che rendano necessaria la limitazione degli orari in cui è possibile offrire determinati servizi e che accerti la esistenza concreta di fenomeni pregiudizievoli per la collettività e la lesione di interessi pubblici (nello stesso senso ordinanza del Consiglio di Stato n. 3845/2014).

Pertanto, anche se la Corte Costituzionale, con sentenza n. 220 del 2014 ha affermato la legittimità dell’utilizzo da parte dei Comuni dei poteri di ordinanza ex art. 50, comma 7, del testo unico sugli enti locali per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale, tale potere può, però, essere

esercitato entro limiti circoscritti, a determinate condizioni e nel rispetto del dovere di adeguata istruttoria, di accertamento di idonei riscontri e purché non si ponga in contrasto con le norme primarie e le competenze dell'Amministrazione centrale.

La necessità di avviare un'istruttoria interloquendo con tutte le parti in causa è stata ben evidenziata nella pronuncia del Tar Lombardia, Milano, sez. I, sentenza del 19 dicembre 2013 n. 2885, che, in un caso analogo a quello de quo, ha ritenuto fondato il ricorso proposto nell'interesse di un operatore di gioco (gestore di sala bingo che commercializzava il gioco pubblico anche attraverso apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6 lett. a) e b) TULPS).<sup>20</sup>

Sul punto anche la sentenza del Tar Marche, n. 814/2015, che ha sottolineato come il difetto di istruttoria renda illegittimo il provvedimento con cui si dispone la limitazione dell'utilizzo di apparecchi di cui all'art. 86 e all'art. 88 TULPS, rilevando: "...l'orario deve essere il risultato di un'accurata istruttoria e di una eventuale differenziazione tra i vari periodi di attività, allo scopo di effettuare un giusto bilanciamento tra le esigenze di tutela della sicurezza e della salute pubblica e l'interesse alla libera iniziativa economica...".

Ciò posto, facendo ad esempio riferimento alla più volte richiamata ordinanza del Comune di Bassano del Grappa, tale bilanciamento pare assente. Nelle premesse al testo del regolamento si dà semplicemente atto di "dover adottare un provvedimento a tutela della propria comunità volto a limitare l'uso degli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco d'azzardo lecito" con lo scopo di "diminuire gli orari in cui è consentito l'utilizzo di apparecchiature per il gioco, al fine di concorrere nel contrasto dell'insorgere di fenomeni devianti nell'utilizzo degli stessi, tenendo conto che fra i fruitori vi sono spesso soggetti psicologicamente fragili, inconsapevoli dei danni derivanti dal gioco compulsivo e che possono cadere in vere forme di dipendenza patologica con pregiudizio della salute e delle dinamiche relazionali;". Mentre non vi è alcun riferimento al collegamento tra tali esigenze e la specifica limitazione di orario prevista.

---

<sup>20</sup> Nell'assenza di una norma che espressamente vietasse orari di apertura diversi e più ampi (addirittura 24 ore su 24), incombeva, dunque, sul Comune l'obbligo di motivare le ragioni di una limitazione direttamente incidente sullo svolgimento e, potenzialmente, sulla gestione finanziaria dell'attività condotta. Il che, in sostanza, si sarebbe dovuto tradurre nell'indicazione dei nominati presupposti - poi debitamente da accertarsi in puntuale applicazione del principio di proporzionalità - sulla scorta dei quali si possa inibire l'apertura diurna e notturna di locali ove si eserciti il gioco d'azzardo. Non vi è, dunque, prova che l'armonizzazione tra gli orari delle sale da gioco, da un lato, e le esigenze di ordine e sicurezza pubblica, dall'altro, non possa ugualmente conseguirsi, con immutata efficienza, anche nell'ipotesi di apertura ininterrotta" (cfr. Tar Lombardia, Milano, sez. I, sentenza del 19 dicembre 2013 n. 2885).

Si richiama, inoltre, quanto espresso, sempre in tema di difetto di istruttoria e carenza della motivazione, dal Tar Lombardia, con pronuncia n. 1237 del 26 maggio 2015, ove è stata censurata l'ordinanza del Comune di Bresso, che imponeva limiti di orari nell'ambito della commercializzazione del gioco pubblico ex art. 110, comma 6 a) b) TULPS, in quanto il governo territoriale aveva fornito una motivazione che per la genericità non consentiva in alcun modo di apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità della scelta effettuata dal Sindaco nella ponderazione degli interessi in gioco.

Si evidenzia, infine, come in materia di limitazione degli orari di apertura di esercizi che offrono servizi di gioco pubblico siano intervenute varie pronunce di annullamento dei provvedimenti restrittivi delle varie amministrazioni.

In particolare, l'ordinanza del TAR Lombardia n. 931/2014, depositata il 10.7.2014, che ha accolto la domanda della ricorrente di sospensione cautelare dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Bresso n. 8 del 9.4.14, avente ad oggetto la limitazione della fascia oraria di utilizzo dei dispositivi da gioco d'azzardo leciti installati negli esercizi pubblici o nei circoli privati"; in tale sede il TAR (richiamando, fra l'altro, un proprio precedente: ordinanza 13 marzo 2014, n. 381) ha evidenziato il contenuto della sentenza n. 167 del 6 maggio 2010 della Corte costituzionale, rilevando come il Giudice di Costituzionalità abbia delineato i limiti della potestà legislativa e amministrativa in tema di ordine e sicurezza pubblica.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> secondo il TAR: "sembra evidente che il legislatore abbia inteso temperare, nella citata materia, la misura e la qualità dell'intervento ausiliario delle Amministrazioni locali e quindi dei Comuni; - che l'art. 54, comma 4 del D.lgs. 267/2000 prevede che "il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione"; - che la precedente formulazione di tale norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dal Giudice delle leggi con sentenza n. 115 del 7 aprile 2011, proprio nella parte in cui si premetteva l'avverbio "anche" alle parole "contingibili e urgenti": una chiara esplicitazione, ad avviso del Collegio, della limitazione dei poteri – perfino di quelli extra ordinem – dei Sindaci; - che, con specifico riguardo alla questione della limitazione degli orari di apertura delle sale da gioco, occorre richiamare l'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale "nell'esaminare approfonditamente la disciplina di cui agli artt. 43 e 49 del Trattato CE (libertà di stabilimento e di prestazione di servizi), ha ribadito, in linea con precedenti decisioni, che "l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa, purché tali restrizioni soddisfino il principio di proporzionalità e nella misura in cui i mezzi impiegati siano coerenti e sistematici (v., in tal senso, citate sentenze Placanica e a., punti da 52 a 55, nonché Costa e Cifone, punti da 61 a 63)" (cfr. sez. III, 12 settembre 2013, cause riunite C – 660/11 e C – 8/12); - che sulla scorta di tale principio, la Sezione ha statuito che "nell'assenza di una norma che

Ed ancora si richiama la sentenza n. 01185/2013, emessa nel procedimento RG n. 01022/2012 dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), che ha annullato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Desio n. 15 del 7.2.2012, avente ad oggetto la limitazione della fascia oraria massima di apertura dei locali autorizzati, in via esclusiva o prevalente, all'esercizio dei giochi leciti e della fascia oraria massima di funzionamento degli apparecchi da gioco negli esercizi autorizzati a svolgere tale attività, nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale. Il Tar Lombardia, infatti, conferma il precedente provvedimento cautelare (ordinanza n. 1598 del 22.11.2012), con la quale la Sezione ha sospeso il provvedimento impugnato.<sup>22</sup>

---

espressamente vietasse l'apertura 24 ore su 24 (...) incombeva, dunque, sul Comune l'obbligo di motivare le ragioni di una limitazione direttamente incidente sullo svolgimento e, potenzialmente, sulla gestione finanziaria dell'attività condotta" (cfr. sentenza 7 novembre 2013, n. 2479); - che le ricorrenti hanno depositato le autorizzazioni del Questore di Milano, emesse rispettivamente il 25.7.2011 e l'1.8.2012, quindi in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge regionale 8/2013, ciò fondando un legittimo affidamento al pieno esercizio dell'attività, oltre ad aver puntualmente provato i pregiudizi di natura economica connessi all'esecuzione dei provvedimenti impugnati; - che, infine, pare infondato l'assunto dell'Amministrazione secondo cui l'impugnata ordinanza sarebbe stata emessa in esito a una "approfondita indagine sulla realtà sociale" (cfr. pag. 3 della memoria del 4.7.2014), tale non potendosi definire il generico richiamo, nella motivazione della deliberazione di C.C. n. 13 del 7.4.2014, ai dati dell'ASL Milano, peraltro soltanto richiamati, e non allegati, dal Comune agli atti del giudizio".

<sup>22</sup> "che in tema di regolamentazione dell'attività delle sale da gioco, la giurisprudenza costituzionale ha valorizzato la tutela dei "soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale", e ciò per "prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo" (sentenza n. 300 del 2011); - che, da ultimo, l'art. 7, comma 10 del D.L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189, ha previsto una nuova pianificazione delle viste attività, tenendo conto altresì delle "proposte motivate dei comuni"; - che in tale novellato quadro normativo non pare comunque sussistere, allo stato, una nominata potestà di direttamente inibire l'esercizio dell'attività delle sale da gioco; - che, inoltre, nel caso di specie, l'Amministrazione comunale non ha comprovato – con pregiudizio dell'obbligo di completa istruttoria – l'esistenza di una situazione di grave diffusione dei fenomeni descritti, che giustificerebbe un prudente contenimento delle attività imprenditoriali in questione") ha evidenziato "1) che l'attività condotta non integra un "esercizio commerciale", bensì un "pubblico esercizio" (cfr. TAR Lazio – Roma, sez. II ter, 2 aprile 2010, n. 5619, ad avviso del quale "il connotato tipizzante di un pubblico esercizio è la fruibilità delle prestazioni ivi erogate da parte della collettività indifferenziata, i cui componenti sono tutti ammessi ad avvalersi, a richiesta, delle prestazioni stesse"; Corte di Giustizia dell'Unione europea, 11 settembre 2003, n. C-6/01, secondo cui "l'attività di esercizio commerciale di macchine per giochi di sorte o d'azzardo (...) deve ricevere la qualificazione di attività di servizi"); 2) che la Sezione, nella sentenza n. 296 del 31 gennaio 2013, ha statuito che in linea di principio "le Amministrazioni comunali possono regolare tali attività mediante l'esercizio del potere previsto dall'art. 50, comma 7, del D.lgs. 267/2000, cioè graduando, in funzione della tutela dell'interesse pubblico prevalente, gli orari di apertura e chiusura al pubblico"; 3) che, tuttavia, la motivazione posta dall'Amministrazione comunale a fondamento

Si richiama poi la sentenza n. 3272/2014 emessa nel procedimento RG n. 7413/2013 dal Consiglio di Stato, con la quale si conferma la decisione del Tar citata in precedenza.<sup>23</sup>

---

dell'impugnata ordinanza è risultata generica e, comunque, priva di qualsiasi fondamento tecnico ...; 4) che l'art. 3 del D.L. 138/2011, convertito nella legge 148/2011, ha affermato, in tema di "abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche", il principio secondo cui "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge", derogabile soltanto in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute), che nella specie non possono ritenersi aprioristicamente o presuntivamente incisi; 5) che non è, comunque, precluso all'Amministrazione comunale di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività dei pubblici esercizi per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e/o della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica (cfr., a tale riguardo, TAR Lombardia – Milano, sez. I, 12 luglio 2012, n. 1985); 6) che, pertanto, pare dubbio che l'esercizio del potere di ordinanza di cui all'art. 50, comma 7 del D.lgs. 267/2000, preordinato ad armonizzare "l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti", possa costituire una sicura base normativa per il perseguimento della finalità indicata dalla difesa dell'Amministrazione. Per tali ragioni, sono da ritenersi fondati tutti e tre i motivi di ricorso."

<sup>23</sup> "...Le amministrazioni comunali possono, invero, regolare l'attività degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, a termini dell'art. 50, comma 7, del D.lgs. 267/2000, graduando, in funzione della tutela dell'interesse pubblico prevalente, gli orari di apertura e chiusura al pubblico. Tuttavia, tale potere è stato ridimensionato nei suoi contenuti dall'art. 31 del D.L. 201/2011, convertito nella legge 214/2011 (c.d. decreto "salva Italia"), che ha riformato l'art. 3 del D.L. 223/2006, statuendo che "le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni ... (quali) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio". L'art. 3 del D.L. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, sempre in tema di abrogazione delle restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, ha poi disposto che "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge", affermando un principio, derogabile soltanto in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute), interessi che nella specie non possono ritenersi incisi. La circostanza che il regime di liberalizzazione degli orari sia applicabile indistintamente agli esercizi commerciali e a quelli di somministrazione, non preclude all'amministrazione comunale la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività, per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica; tuttavia, ciò è consentito dal legislatore solo in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati quali quelli richiamati (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute), interessi che non possono considerarsi violati aprioristicamente e senza dimostrazione alcuna. Nel caso di specie, il nocumento asseritamente derivante dal notevole aumento della frequentazione dei luoghi ove sono posti gli esercizi in questione, con presunto e intollerabile incremento del traffico e del rumore e con conseguente compromissione della quiete pubblica, appare descritto in via del tutto generica e per nulla circostanziato e tale carenza della motivazione "sostanziale", non può ritenersi superata dall'affermazione che, essendo l'ordinanza di carattere generale, non necessitava di particolare motivazione. Giova soggiungere, peraltro, che allorquando un comune ritiene di dover

Sentenza confermata dalla successiva pronuncia del Consiglio di Stato con ordinanza n. 3845/2014, ove si ribadisce la possibilità di esercizio del citato potere di inibizione solo “per comprovate esigenze di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, oltre che del diritto di terzi al rispetto della quiete pubblica, in caso di ACCERTATA lesione di interessi pubblici quali quelli di sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute”.

Ed ancora si richiama: il Decreto Cautelare n. 1428/2014 del Presidente della I° Sez. TAR Lombardia (emesso nel procedimento R.G. n. 2838/2014), che sospende l’ordinanza del Sindaco del Comune di Milano, PG 625214 del 15.10.2014, recante la “disciplina comunale degli orari di esercizio delle sale giochi autorizzate ai sensi dell’art. 86 TULPS e degli orari di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro di cui all’art. 110, 6° comma installati negli esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del TULPS, R.D. 773/1931”;<sup>24</sup> il Decreto cautelare del Presidente della I° Sez. TAR Lombardia n. 1451/2014 (nel procedimento R.G. 2919) che sospende l’ordinanza del sindaco del Comune di Pavia prot. n. 54759 del 23 ottobre 2014,

---

contrastare la lesione di specifici interessi pubblici degni di tutela, ha il potere di emanare ordinanze mirate, con effetti spaziali e temporali limitati. Ugualmente inconferente è quanto sostenuto nell’appello, che con il provvedimento si sia inteso provvedere alla protezione della popolazione giovanile e a contrastare un fenomeno sempre più diffuso, quale l’evasione scolastica, amplificato da attrattive forti quali quelle rappresentate dall’uso dei giochi elettronici”. L’art. 50 del D.lgs n. 267/2000 non attribuisce, infatti, all’amministrazione comunale il potere di individuare o disciplinare gli orari degli esercizi commerciali senza vincoli di sorta, come si è verificato nella decisione qui assunta dal Comune, con un provvedimento che nulla ha da vedere con i poteri di polizia. Ingiustificato è quanto sostenuto dal comune che “nessuna specifica istruttoria andava quindi svolta, ..., avendo il provvedimento impugnato dato peraltro conto delle ragioni a fondamento della sua adozione”, dovendosi ritenere sufficienti i generici accertamenti di viabilità compiuti dalla polizia locale nei pressi dei locali al cui interno si trovano apparecchi da gioco. Nella sentenza, il T.A.R. non manca di evidenziare, infatti, che “anche a voler ammettere in astratto la possibilità di ricorrere al potere di disciplina degli orari in funzione della tutela dei predetti interessi, ciò dovrebbe essere il frutto di un’accurata e documentata istruttoria che mettesse in evidenza quali siano le specifiche esigenze della collettività locale che rendano necessaria la limitazione degli orari in cui è possibile offrire determinati servizi”. Tuttavia, anche nel caso di adozione di provvedimenti contingibili a termini dell’art. 54 del D.lgs. n. 267/2000, un’amministrazione, operando restrittivamente nei confronti di operatori economici, non poteva astenersi dal dimostrare la esistenza concreta di fenomeni pregiudizievoli per la collettività, quali una particolare e documentata evasione scolastica, blocchi anomali della circolazione o turbamenti della quiete pubblica.”

<sup>24</sup> “... il ricorso pare allo stato fondato, non essendo gli interessi pubblici indicati nella motivazione dell’impugnata ordinanza riconducibili a quelli tassativamente previsti dall’art. 31 del D.L. 6.12.2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22.12.2011, n. 214 (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale e salute (cfr. Consiglio di Stato Sez. V 30.6.2014, n. 3271); che si configurano gli estremi del grave pregiudizio indotto dalla disattivazione degli apparecchi d’intrattenimento in funzione nella rete affidata in concessione alla ricorrente e installati sul territorio del Comune di Milano...”

pubblicata in pari data sull'Albo Pretorio on line, con la quale sono stabiliti gli orari di esercizio delle "sale giochi" autorizzate ex art. 86 TULPS e quelli di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento con vincite in denaro ex art. 110, comma 6 del TULPS collocate in altri esercizi pubblici, limitandoli in entrambi i casi "dalle ore 10.00 alle ore 13.00 e dalle ore 18.00 alle ore 23.00 di tutti i giorni, festivi compresi", rilevando: "che il predetto ricorso pare allo stato fondato alla stregua dell'indirizzo adottato dalla Sezione in materia di giochi leciti e confermato da parte del Consiglio di Stato (cfr. T.A.R. Lombardia Sez. I 23.10.2014, n. 2536; Consiglio di Stato Sez. V 30.6.2014, n. 3271); che la disciplina per la prevenzione della ludopatia sembra comunque rientrare nell'area della riserva statale (cfr. art. 14 della Legge delega 11.3.2014, n. 23); che sussistono i presupposti del grave pregiudizio...".

Inoltre, si richiamano le molteplici ordinanze del TAR Lazio, Sez. II, del 17.11.2015, con le quali i Giudici Amministrativi hanno rimesso gli atti alla Corte Costituzionale, ritenendo fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della Legge di Stabilità 2015, ordinanze che risultano particolarmente rilevanti anche in questa sede, laddove affermano il principio secondo il quale ai soggetti privati, che nell'intraprendere attività d'impresa sostengano consistenti investimenti, va riconosciuta la legittima aspettativa ad una certa stabilità del rapporto concessorio, aspettativa che gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile all'art. 41 della Costituzione, che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

I provvedimenti degli Enti locali in esame pongono dubbi di compatibilità anche con gli artt. 28, 30, 43, 49 CE e con l'art. 8 della Direttiva CE n. 98/34 ossia con i principi comunitari di "libera circolazione delle merci" e "libera circolazione dei servizi". La "libera circolazione delle merci" e la "libera circolazione dei servizi" (artt. 28, 30, 43 e 49 del trattato CE) sono libertà fondamentali garantite dall'ordinamento giuridico dell'Unione Europea (UE). La Corte di Giustizia Europea è intervenuta più volte sul punto, rilevando che tale normativa produce effetti diretti negli ordinamenti nazionali, prevalendo su ogni norma eventualmente confliggente.<sup>25</sup> L'ambito di applicazione oggettivo della disciplina considerata è molto ampio. L'art. 28 CE indica che tale ambito include "il complesso degli scambi di merci". Risulta pertanto giustificato che la Corte di giustizia abbia tratto la conclusione che per merci devono intendersi "i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali" (Sentenza 10 dicembre 1968, Commissione c. Italia, causa 7/68). Dalla giurisprudenza della Corte si ricavano inoltre utili esemplificazioni: nell'ambito di applicazione della normativa sulla libera

---

<sup>25</sup> E. Chiti, S. Screpanti, 2012; A. Scarcella, 2012; G. Milizia, 2013; S. Riondato, 2014; E. Fassi, 2015.



circolazione delle merci vanno compresi beni di varia natura quali gli oggetti di interesse storico e artistico, i rifiuti, l'energia elettrica, gli apparecchi per giochi d'azzardo, gli stupefacenti. A tal riguardo si richiama la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26 ottobre 2006 C-65/05, che in tema di normativa applicabile ai giochi elettrici, elettromeccanici ed elettronici si esprimeva per l'accoglimento del ricorso. Il contesto normativo in cui la controversia in oggetto ha avuto luogo vedeva l'emanazione della legge Greca n.3037/2002 che al suo art. 2, n. 1, rubricato «Divieto di uso e di installazione di giochi», dove si stabiliva che “l'uso di giochi elettrici, elettromeccanici ed elettronici, compresi i computer, è vietato in generale nei luoghi pubblici, come gli alberghi, i bar, le sale di qualsiasi tipo di associazione dichiarata di pubblica utilità e in qualsiasi altro luogo pubblico o privato. È altresì vietata l'installazione di tali giochi». Avendone riscontrata l'incompatibilità con i principi del diritto comunitario la Commissione aveva proposto ricorso alla Corte che a sua volta, con sentenza dell'ottobre 2006, dichiarava il mancato rispetto degli obblighi derivanti dagli artt. 28 CE, 43 CE e 49 CE, nonché dell'art. 8 della direttiva 98/34. La Commissione, ricordando preliminarmente la definizione di merci summenzionata, ha statuito che “(...) i giochi elettrici, elettromagnetici ed elettronici, compresi i giochi al computer, avendo un valore commerciale e potendo costituire oggetto di negozi commerciali, essere importati o esportati e messi a disposizione del consumatore dietro compenso, soddisfano tali criteri e costituiscono merci nel senso del trattato CE”. “Occorre ricordare anche che la libera circolazione delle merci costituisce uno dei principi fondamentali del Trattato (sentenze 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 24, 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 51), che trova la sua espressione nel divieto, enunciato all'art. 28 CE, di restrizioni quantitative all'importazione fra gli Stati membri nonché di qualsiasi misura di effetto equivalente. In mancanza di regole armonizzate a livello comunitario nel settore dei giochi, la libera circolazione di questi ultimi è garantita dagli artt. 28 CE e 30 CE. Secondo la giurisprudenza della Corte, ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari deve essere considerata una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative (v. sentenza 2 dicembre 2004, causa C-41/02, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-11375, punto 39 e giurisprudenza ivi cit.). Nel caso di specie, occorre constatare che una normativa nazionale come quella contenuta nella legge n. 3037/2002 costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE, e ciò anche se questa stessa legge non vieta l'importazione e la commercializzazione dei prodotti di cui trattasi.

Infatti, da un lato, il divieto di installare qualsiasi gioco elettrico, elettromeccanico ed elettronico, compresi tutti i giochi al computer, in qualsiasi luogo pubblico o privato diverso dai casinò, sancito dall'art. 2, n. 1, di tale legge, a pena di sanzioni penali o amministrative previste agli artt. 4 e 5 della medesima, può comportare, a partire dal 30 luglio 2002, data di entrata in vigore della legge, una diminuzione del volume delle importazioni dei giochi di cui trattasi in provenienza da altri Stati membri. (...)”. Ne consegue che, poiché i giochi elettrici, elettromeccanici ed elettronici non possono essere considerati come giochi d'azzardo, non è possibile affermare, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica ellenica, che le considerazioni svolte dalla Corte nelle citate sentenze Schindler e Läärä e a., in merito ai giochi d'azzardo, possono essere trasposte ai giochi elettrici, elettromeccanici ed elettronici”. (...) “Ne consegue che il divieto di installare in Grecia qualsiasi gioco elettrico, elettromeccanico ed elettronico, compresi tutti i giochi al computer, in qualsiasi luogo pubblico e privato diverso dai casinò, previsto dall'art. 2, n. 1, della legge n. 3037/2002, costituisce una misura sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti”.<sup>26</sup>

In considerazione della giurisprudenza richiamata, le ordinanze in questione parrebbero porsi in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria, determinando importanti restrizioni dell'iniziativa economica privata, riconosciuta e tutelata dall'articolo 41 della Costituzione Italiana, con limitazioni territoriali e di natura oraria pur in assenza di dati e riscontri concreti, nonché di un bilanciamento del richiamato principio con gli asseriti interessi della popolazione.

### **3. Le peculiarità di alcune regioni italiane in tema di misure per arginare la ludopatia**

Volendo fare un raffronto tra alcune situazioni emerse nelle principali regioni italiane, per quanto riguarda la Lombardia, già nel 2015 veniva firmato un protocollo d'intesa tra Anci Lombardia e Coordinamento Lombardo Mettiamoci in gioco<sup>27</sup> sulla base di queste osservazioni: “È ormai acclarato che il gioco d'azzardo patologico determina delle conseguenze sociali, sanitarie ed economiche gravissime, che pesano sull'intera società. I comuni, da anni, denunciano con forza questa situazione che ha messo in crisi molte famiglie, minando la stabilità del tessuto sociale. Anci Lombardia chiede da tempo alle istituzioni leggi che consentano ai comuni e ai

---

<sup>26</sup> V. Parisio, 2011; A. Negrelli, 2013; S. Del Gatto, 2019.

<sup>27</sup> 2015, WWW.ANCL.IT.

servizi socio sanitari di applicare misure in grado di porre un argine efficace al dilagare di una pratica i cui effetti stanno nuocendo gravemente a molte famiglie. Il protocollo firmato oggi è importante e consolida una collaborazione già attiva tra enti locali e soggetti associativi e no profit da tempo impegnati sul campo”. Questa la dichiarazione di Roberto Scanagatti, Presidente di Anci Lombardia, in occasione della firma del protocollo d’intesa tra Anci Lombardia e Coordinamento Lombardo Mettiamoci in gioco per il contrasto al gioco d’azzardo patologico. “La firma di questo protocollo d’intesa è un fatto molto importante, che assume una rilevanza ancora maggiore se si pensa che, di fronte alle sollecitazioni ad agire più volte inviategli da parte della società civile, come la richiesta del divieto assoluto di pubblicità, Governo e Parlamento si sono dimostrati in gran parte inerti nella battaglia contro il gioco d’azzardo patologico, le cui conseguenze sociali, sanitarie ed economiche ricadono sulle persone più fragili e sulle comunità locali. Per questo motivo, con il documento che abbiamo qui condiviso ribadiamo il nostro impegno a contrastare, con gli strumenti che abbiamo a disposizione, la diffusione dell’azzardo e a sostenere gli enti locali, affinché venga riconosciuta a Comuni e Regioni la piena sovranità nella ulteriore limitazione dell’offerta di azzardo sul territorio”, afferma don Virginio Colmegna, presidente della Casa della carità e consigliere CeAS e membro della segreteria del Coordinamento Lombardo di Mettiamoci in Gioco.

Il Paese a cui si riferiscono Roberto Scanagatti, presidente di Anci Lombardia, e don Virginio Colmegna, è quello descritto dall’Agenzia dei Monopoli e delle Dogane (Libro Blu 2015), dove l’industria del gioco vale il 5,5% circa del PIL nazionale collocandosi al quarto posto fra le industrie italiane (dietro a Exor, Eni e Generali, prima di Enel). È il Paese in cui GTECH (già Lottomatica), operatore di lotterie e scommesse con sede a Roma, prima quotato alla Borsa di Milano, ora al NYSE in seguito all’acquisizione e fusione con il colosso americano IGT, è diventato il maggior operatore mondiale di giochi regolamentati e delle lotterie.

Dalla necessità di far fronte alla ludopatia, offrire possibilità di cura alle persone dipendenti, organizzare formazione e prevenzione, scaturisce il progetto di questo protocollo d’intesa firmato tra il Coordinamento Lombardo di Mettiamoci in gioco e Anci Lombardia.

Il Coordinamento lombardo Mettiamoci in gioco, articolazione regionale della Campagna nazionale, infatti è costituito da Associazioni, Enti, Sindacati (Acli, Ada, Adusbef, Anci, Anteias, Arci, Associazione Orthos, Auser, Aupi, Avviso Pubblico, Azione Cattolica Italiana, Casa della Carità, Ceal, Ce.A.S., Cgil, Cisl, Cnca, Comunità di famiglie Villapizzone, Conagga, Cooperativa Amenano, Ctg,

Federazione Scs-Cnos/Salesiani per il sociale, Federconsumatori, FeDerSerD, Fict, Fitel, Forum delle associazioni familiari Lombardia, Fp Cgil, Gruppo Abele, InterCear, Ital Uil, Lega Consumatori, Libera, Onds, Progetto ORTHOS, PIME, Scuola delle Buone Pratiche/Legautonomie-Terre di mezzo, *Shaker-pensieri* senza dimora, Uil, Uil Pensionati e Uisp) che si sono uniti per:

- sensibilizzare l’opinione pubblica e le istituzioni sulle caratteristiche del gioco d’azzardo nel nostro paese e sulle sue conseguenze sociali, sanitarie ed economiche
- avanzare proposte di regolamentazione del fenomeno
- fornire dati e informazioni
- catalizzare l’impegno di tanti soggetti che a livello nazionale e locale si mobilitano per gli stessi fini

Sempre con riferimento alla regione Lombardia, nel 2021, il Comune di Milano, con ordinanze n. 63/2014 e n. 65/2014, ha stabilito che gli apparecchi da gioco possono restare in funzione dalle 9 alle 12 e dalle 18 alle 23 e che, in caso di particolare gravità o recidiva delle violazioni rispetto a queste prescrizioni, può essere comminata la sanzione della sospensione dell’attività delle sale gioco o del funzionamento degli apparecchi.

In particolare, nel caso esaminato, a fronte dell’accertamento da parte della Polizia locale del funzionamento di un apparecchio in un orario non consentito, è stata disposta la sospensione per un giorno del funzionamento di tutti gli apparecchi presenti nel locale in questione.

Ciò posto, la società che gestisce l’esercizio ha presentato ricorso contro questo provvedimento e le ordinanze sopra richiamate.

Il TAR per la Lombardia si è pronunciato con la sentenza 8/2021.

Sulla questione del potere sanzionatorio dei Comuni, il TAR afferma che:

- a) in generale, sul piano della legittimità dell’applicazione della sanzione sospensiva da parte del Sindaco in caso di recidiva, riprendendo dalla sentenza 6331/2020 del Consiglio di Stato, i giudici argomentano che “con il passaggio dall’autorità di pubblica sicurezza ai Comuni delle funzioni di cui al T.U.L.P.S. per opera dell’art. 19, comma 1, del d.P.R. n. 616 del 1977 (...) sono transitati nella competenza dei Comuni anche i poteri sanzionatori, utilizzabili in presenza di violazione delle discipline specifiche che attengono alla tutela degli interessi pubblici diversi da quello dell’ordine e della sicurezza pubblica (...). Tra le misure sanzionatorie l’art. 10 del T.U.L.P.S. prevede proprio la revoca o la sospensione dell’autorizzazione nel caso di abuso della persona autorizzata; l’abuso consisterebbe anche nella violazione delle disposizioni dirette a garantire il

corretto esercizio dell'attività autorizzata, nel caso di specie, proprio, l'orario di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago”;

- b) con riferimento al caso specifico, secondo il TAR la sanzione sospensiva irrogata nei confronti dell'esercizio è correttamente motivata da parte del Comune, che richiama gli articoli 9 e 10 del TULPS. In particolare, i giudici rilevano che il “Comune di Milano motiva (...) la disposta sospensione in relazione alla previsione dell'art. 9 del T.U.L.P.S., in virtù del quale: «Oltre le condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni, che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse». La mancata osservanza della regolamentazione oraria stabilita dal Sindaco può integrare abuso del titolo autorizzatorio; fattispecie, quest'ultima, che legittima, ai sensi dell'art. 10 del T.U.L.P.S., anch'esso richiamato dal provvedimento impugnato, la sospensione dell'esercizio: «Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, nel caso di abuso della persona autorizzata»”.

Un'altra questione analizzata dalla sentenza è quella dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata Stato Autonomie locali del 7 Settembre 2017 e del valore che si deve attribuire a tale Intesa, nell'ambito della quale viene individuato in sei ore il periodo massimo di interruzione quotidiana del gioco. Il TAR ripercorre le varie posizioni in campo, quella espressa da TAR Veneto 417/2018 e TAR Lazio 12322/2018, secondo cui l'Intesa deve ritenersi priva di valore cogente perché non recepita con decreto, e quella espressa da TAR Lazio 1460/2019 per cui invece l'Intesa varrebbe come norma di indirizzo per gli Enti locali e come parametro per valutare la legittimità dei provvedimenti adottati. Il Tar, richiamando le pronunce del Consiglio di Stato nn. 4119/2020, 4496/2020, 5223/2020 e 6331/2020, aderisce al primo orientamento, rilevando che: “Per essere prevista quale atto prodromico all'esercizio del potere statale di coordinamento ed indirizzo con finalità di coinvolgimento delle Regioni, all'Intesa non può riconoscersi ex se, e senza che i suoi contenuti siano recepiti nel decreto ministeriale, alcuna efficacia cogente”.

Indirizzo ribadito anche nella sentenza n. 1189/2021 del TAR Lombardia.

Lo stesso orientamento è stato confermato dal TAR Lombardia nella sentenza n.666/2021 in cui oggetto del giudizio erano le ordinanze del Comune di Milano, contestate dal ricorrente, sempre per una pretesa violazione dei contenuti dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata.

Il Tar, respingendo la censura e richiamando le argomentazioni contenute nella sentenza n. 8/2021, rileva altresì che “il Consiglio di Stato ha più volte ribadito che

rientra nei poteri dei Sindaci quello di fissare limitazioni orarie all'utilizzo degli apparecchi da gioco, per contrastare la diffusione delle patologie legate al gioco stesso e realizzare così un equo temperamento fra le esigenze imprenditoriali e quelle di tutela della salute pubblica, queste ultime aventi rilievo primario (cfr. ancora la già citata sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5233/2020 e le sentenze della stessa Sezione V n. 4122 e n. 4125, entrambe del 2020)".

Altro caso è quello del Comune di Paderno Dugnano (Mi), che, con ordinanza sindacale n. 60/2019, ha disposto tre fasce orarie (7.30-9.30, 12-14, 19-21) di interruzione dell'esercizio delle sale gioco e degli apparecchi collocati in altri esercizi. Anche contro questo provvedimento è stato presentato ricorso da alcuni esercenti, su cui il TAR per la Lombardia si è pronunciato con la sentenza n. 36/2021.

La prima questione che viene analizzata riguarda il lamentato difetto di istruttoria che, secondo gli esercenti, caratterizzerebbe l'ordinanza. Il TAR, peraltro, non pare condividere le argomentazioni dei ricorrenti e, a dimostrazione che l'istruttoria è stata compiuta, fa riferimento ad una serie di iniziative che il Comune ha assunto con riferimento al gioco: l'approvazione del Regolamento comunale per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito, i lavori della Commissione Comunale Legalità, che ha svolto diverse sedute nel biennio precedente, i lavori del tavolo tecnico di lavoro costituito da Personale dell'Amministrazione Comunale (Settore Socio-culturale, Polizia Locale, SUAP), l'attuazione del Progetto di contrasto del Gioco d'azzardo ideato in collaborazione con il Comune di Novate Milanese e finanziato dalla Regione Lombardia.

Le argomentazioni addotte dal Tar in parte differiscono da quelle rese in casi simili, nei quali le valutazioni rispetto alla completezza dell'istruttoria vengono generalmente ricondotte a dati quantitativi di immediata lettura (il numero di soggetti presi in carico dai Servizi per le dipendenze, il volume di giocate complessive, il numero di esercizi in cui è possibile giocare e dati simili). Nella sentenza in esame, invece, sulla base delle iniziative assunte dal Comune, i giudici concludono rilevando che si debba escludere che "il fenomeno della ludopatia e del collegamento tra il gioco da un lato e le sale giochi e gli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro collocati in locali di pubblico esercizio dall'altro non sia stato adeguatamente valutato, anche con riferimento alle caratteristiche del territorio comunale".

Ed ancora in punto istruttoria il TAR rileva altresì che:

- 1) il fenomeno della ludopatia costituisce un fatto notorio o, comunque, una nozione di fatto di comune esperienza (come si legge anche nella sentenza 128/2017 del TAR Veneto);

- 2) il numero di soggetti in cura per combattere la ludopatia risente di una notevole cifra oscura e, per questo, non si può fondare una decisione solo su questi dati.

Un altro punto centrale della sentenza è quello relativo al numero di ore di chiusura (fissato in sei ore al giorno, nell'ordinanza impugnata). Al riguardo il Tar evidenzia che in altre circostanze la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha avallato limitazioni orarie anche più stringenti (ad esempio nelle sentenze nn 2519/2016, 4861/2015, 4794/2015, 3271/2014).

Riguardo le limitazioni orarie come misura efficace contro la ludopatia, il TAR, sempre riprendendo parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato, ritiene che:

- 1) con questo tipo di provvedimento è rispettato il principio di proporzionalità;
- 2) “l'argomento secondo cui l'amministrazione non abbia tenuto conto di altre forme di gioco verso le quali i soggetti affetti da ludopatia si indirizzerebbero prova troppo poiché dimostra che comunque è opportuno limitare già una delle possibili forme di gioco (le slot machines, appunto) se altre ve ne sono a disposizione”;
- 3) il sacrificio per gli interessi privati è il minore possibile, essendo ai gestori comunque consentita l'apertura al pubblico anche nelle fasce orarie di interruzione del gioco, permettendo loro di realizzare una diversa organizzazione d'impresa attraverso altre attività (es. bar).<sup>28</sup>

Un'altra pronuncia intervenuta di recente in tema di misure restrittive inerenti il gioco pubblico riguarda l'Emilia-Romagna ed in particolare il comune di Bologna. Nel 2021 il Consiglio di Stato si è, infatti, pronunciato sulla questione con un sostanziale via libera al distanziometro di Bologna, evidenziando il: “Ruolo centrale dei Comuni nella prevenzione della ludopatia”. La sezione I° del Consiglio di Stato ha, inoltre, rilevato come il Regolamento del Comune di Bologna sia in realtà una “pedissequa riproduzione della legge regionale” del 2013 e, pertanto, sia in linea con tale normativa. Dunque, il giudice amministrativo ha confermato la legittimità del cosiddetto distanziometro (distanza minima di 500 mt) per sale e apparecchi da luoghi sensibili come, ad esempio, scuole e chiese, anche per esercizi già in attività al momento di entrata in vigore.<sup>29</sup>

Si richiama, poi, il chiarimento da parte della Giunta regionale dell'Emilia Romagna sull'interpretazione della delibera 831 del 2017, relativamente al distanziometro applicato a locali pubblici ed esercizi commerciali che ospitano apparecchi come le slot machine. È stato specificato che tali esercizi non sono obbligati a delocalizzare

---

<sup>28</sup> M. De Pasquale, 2021.

<sup>29</sup> [www.agipronews.it](http://www.agipronews.it), 2021.

(o dismettere gli apparecchi) fino a scadenza dei contratti tra concessionari ed esercenti, prevista per il 2022 dalle gare nazionali. Non è una proroga – non è stato emanato alcun atto amministrativo – ma un’interpretazione della delibera 831 avanzata dagli uffici legali regionali in sede di approvazione e ribadita in Assemblea regionale a seguito di un’interrogazione.

Per quanto riguarda la regione Lazio, sono intervenute diverse pronunce in materia di ordinanze limitative degli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco.<sup>30</sup> I casi di cui alle sentenze del TAR per il Lazio nn. 1460/2019 e 6260/2019 attengono alle ordinanze limitative degli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco emanate dai sindaci dei Comuni, rispettivamente, di Anzio e di Guidonia Montecelio (nel caso di Anzio, le ordinanze sono state due in sequenza: la 28/2018, che prevedeva il funzionamento nelle fasce 10-12 e 18-24, poi rettificata con l’ordinanza 45/2018 che ha modificato le fasce in 10-13 e 16-24; nel caso di Guidonia Montecelio, l’ordinanza è la 26/2019 che ha previsto il gioco nelle fasce 9-12 e 18-23).

Il Comune di Guidonia Montecelio ha presentato poi ricorso al Consiglio di Stato, che si è pronunciato con la sentenza 5233/2020, ribaltando completamente l’esito del TAR. Punto centrale delle sentenze del TAR è costituito dalle valutazioni in merito all’Intesa in sede di Conferenza Unificata Stato Autonomie locali del 7 Settembre 2017 che, tra le altre cose, ha previsto un tetto massimo di interruzione quotidiana del gioco pari a 6 ore, distribuibili dai Comuni nell’arco della giornata, previa intesa con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Il TAR, innanzitutto, in una prima generale disamina dell’Intesa rispetto ai profili che qui interessano, quelli della disciplina degli orari, rileva che questa “presenta una piena e specifica attinenza rispetto alla controversia in esame, in quanto, pur non essendo tale Intesa volta principalmente a disciplinare gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco (avendo ad oggetto il complessivo riordino dell’offerta del gioco lecito), tale aspetto ha tuttavia trovato esaustiva trattazione in sede di Conferenza Unificata e condivisione nei suoi approdi”.

Si passa, poi, all’esame del valore cogente, o meno, che deve intendersi attribuito all’Intesa: posto che, non essendo stata recepita con decreto ministeriale (come invece si indicava nell’art. 1, comma 936 della legge di stabilità per il 2016 che per prima ha previsto il ricorso a questo strumento), non si può dire che abbia acquisito efficacia vincolante, i giudici non si accontentano di questa conclusione e cercano, invece, un raccordo con il principio di leale collaborazione istituzionale.

---

<sup>30</sup> [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), 2019.



Lo strumento dell'Intesa, infatti, in quanto provvedimento amministrativo concertato, costituisce di per sé "lo strumento che assicura la partecipazione ed il coinvolgimento degli enti in materie di loro interesse" (che, nel caso del gioco, sono molteplici: dall'ordine pubblico, di competenza statale, alla tutela della salute, su cui vige una competenza concorrente tra Stato e Regioni e, sul piano applicativo, investe anche gli Enti locali, fino alla pianificazione e governo del territorio, di prerogativa comunale). Ricostruita in questi termini, per il Collegio, non c'è dubbio che all'Intesa non possa essere disconosciuta una certa forza vincolante per gli enti partecipanti alla Conferenza Unificata, e ciò proprio sulla base del principio di leale collaborazione istituzionale.

Se, dunque, non si smentisce in toto la conclusione di altra giurisprudenza (ad esempio, tra le tante, la sentenza del TAR Veneto 417/2018) sul tema dell'attuale assenza di valore cogente dell'Intesa (poiché non recepita con decreto), è su un altro piano che queste sentenze intendono muoversi: di fronte ad una disposizione normativa (la legge di stabilità per il 2016 poco sopra richiamata) che prevede l'adozione dell'Intesa per cercare di sbrogliare la matassa di competenze afferenti a vari livelli e su più materie che caratterizzano il gioco, a questa Intesa, una volta raggiunta, non si può negare "il valore di parametro di riferimento per l'esercizio, da parte delle Amministrazioni locali, delle loro specifiche competenze (...) in materia di disciplina degli orari di apertura delle sale gioco e di funzionamento degli apparecchi da gioco".

Risolta in questi termini la questione dell'Intesa, il TAR si concentra poi sull'istruttoria, collegando i due temi: secondo i giudici, infatti, se la norma di indirizzo prevista in Conferenza Unificata è quella di un'interruzione quotidiana del gioco al massimo per 6 ore, a cui le Amministrazioni (si è appena visto) dovrebbero attenersi, per discostarsi da questa disposizione i Comuni dovrebbero portare, nell'istruttoria in epigrafe dell'ordinanza, dei dati relativi al proprio Comune che giustificano la scelta di introdurre fasce orarie diverse (più restrittive in questo caso). A detta del TAR nelle due sentenze, né il Comune di Anzio né quello di Guidonia Montecelio hanno riportato dei dati specifici relativi al proprio comune che fossero in grado di dimostrare il maggior rigore delle misure introdotte: gli unici elementi istruttori si riferirebbero, infatti, a dati aggregati a livello nazionale e regionale, ciò che si rivela insufficiente per dimostrare l'esigenza di allontanarsi dalle previsioni dell'Intesa.

Su un altro punto, poi, le sentenze del TAR censurano le ordinanze comunali impugnate ed è quello del mancato rispetto della disposizione dell'Intesa in sede di Conferenza unificata che prevede, prima della definizione di come distribuire le

fasce orarie di interruzione del gioco nell'arco della giornata, un'intesa specifica del Comune con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Tale previsione, in particolare, è importante a detta dei giudici perché l'ADM è portatrice di un altro interesse rilevante in materia di gioco d'azzardo, ossia quello dell'Erario, tenuto conto del rilevante introito che deriva, alle casse dello Stato, dal gioco lecito.

Di fronte all'esito della sentenza 6260/2019, il Comune di Guidonia Montecelio presenta appello al Consiglio di Stato che, nella sentenza 5233/2020, ribalta completamente l'esito del primo grado, con una ricostruzione in tutt'altri termini dell'Intesa.

Infatti, dicono i giudici di Palazzo Spada, la previsione di un decreto ministeriale per regolamentare il gioco pubblico a livello nazionale (ossia quanto previsto dall'art. 1, comma 936 della legge di stabilità per il 2016) ha il significato dell'attribuzione all'amministrazione statale di un potere di indirizzo e coordinamento: un'esigenza unitaria che sorge dalla compenetrazione di più materie a vari livelli che poco sopra si è evidenziata. In casi come questi, sottolinea il Consiglio di Stato, "è dovuta nella legge statale la previsione del previo raggiungimento dell'Intesa in sede di Conferenza unificata (...) quale strumento tipico di coinvolgimento delle regioni in attuazione del principio di leale collaborazione".

Ma da questa previsione, affermano i giudici, non si possono far discendere ulteriori conseguenze che prescindano da questo quadro: per il fatto di "essere prevista quale atto prodromico all'esercizio del potere statale di coordinamento ed indirizzo con finalità di coinvolgimento delle regioni, all'intesa non può riconoscersi *ex se*, e senza che i suoi contenuti siano recepiti nel decreto ministeriale, alcuna efficacia cogente". In altri termini, l'Intesa deve essere vista (e solo in questo senso rileva) in relazione al potere statale, in particolare nella sua funzione prodromica di ulteriori atti di coordinamento.

Nemmeno la circostanza che la legge di stabilità per il 2018 assegni all'Intesa un certo valore nell'ambito della dislocazione dei punti gioco vale a modificare questa conclusione, essendo quella previsione limitata ad un profilo molto specifico del documento della Conferenza unificata.

Anche sul punto dell'istruttoria, il Consiglio di Stato modifica le conclusioni cui sono giunti i giudici del TAR: il punto centrale nell'analisi dei dati, infatti, non deve essere cercato nel numero assoluto dei casi di ludopatia accertati ma nella crescita progressiva ed ininterrotta che caratterizza questo fenomeno. A questo si aggiunge anche la considerazione in merito ad una speculare crescita dell'aumento dell'offerta di gioco e della raccolta monetaria, oltre alla presenza di una notevole cifra oscura tra i casi di ludopatia. Il trend in crescita, dunque, che gli elementi istruttori mettono

in evidenza, giustifica a detta dei giudici la scelta del Comune di limitare gli orari, che ha innanzitutto una funzione precauzionale.

Dopo aver vagliato i dati istruttori riportati nell'ordinanza e il fine preventivo rispetto alla ludopatia, la sentenza porta il ragionamento sul terreno del principio di proporzionalità, verificando se, alla luce degli interessi in gioco, la misura assicura un corretto temperamento delle varie esigenze. Il test di proporzionalità si articola in diverse valutazioni:

- 1) idoneità della misura rispetto allo scopo, cioè se la limitazione oraria è in potenza capace di raggiungere l'obiettivo di prevenzione della ludopatia;
- 2) stretta necessità, ossia se la misura adottata è quella che permette di raggiungere lo scopo con il minor sacrificio possibile per gli interessi privati;
- 3) adeguatezza della misura, anche in relazione alla sostenibilità da parte dei gestori.

Il Consiglio di Stato, anche richiamando parte della giurisprudenza che già si è occupata del tema, conclude in senso positivo la valutazione sulla proporzionalità della misura, ricordando anche che:

- 1) la Corte di Giustizia UE ha più volte giudicato prevalenti le esigenze di tutela della salute rispetto a quelle economiche;
- 2) l'interesse economico dell'Erario (specificamente richiamato nelle sentenze di primo grado) non è prevalente rispetto alla tutela della salute, anzi: "è la garanzia dei diritti incompressibili (come quello alla salute) ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (dalla sentenza 275/2016 della Corte costituzionale).<sup>31</sup>

Sempre con riferimento alla regione Lazio, nel 2021 sono stati stanziati oltre 3 milioni di euro per contrastare il gioco d'azzardo patologico, a seguito della Manifestazione di Interesse rivolta alle Aziende pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), presenti nel territorio regionale, per la realizzazione di interventi mirati e specifici per impedire il diffondersi del GAP.

Al riguardo, l'assessore alle Politiche Sociali Welfare, Beni Comuni e ASP Troncarelli ha evidenziato: "Con questa iniziativa regionale vogliamo intervenire sul fenomeno con azioni trasversali in grado di coinvolgere tutti gli aspetti di un fenomeno multifaccettato. Il gioco d'azzardo patologico invade la vita delle persone che ne soffrono e delle loro famiglie, per questo vogliamo incentivare aiuti concreti predisponendo interventi di prevenzione, contrasto, sostegno, cura e riabilitazione, che possano essere di supporto anche alle famiglie. Ma vogliamo anche sollecitare

---

<sup>31</sup> M. De Pasquale.

la proposta di attività di cura ‘alternative’ nei tradizionali servizi sociosanitari pubblici territoriali, ad esempio programmando interventi meno strutturati e informali come quelli dei gruppi auto-mutuo-aiuto o delle Unità di strada o di prossimità ai luoghi di gioco”.

La Manifestazione di Interesse prevede uno stanziamento di 3,2 milioni di euro dal Fondo GAP e possono presentare domanda le ASP che abbiano previsto nel proprio Statuto la possibilità di operare nell’ambito degli interventi sociali e che possano dimostrare di aver svolto attività specifiche nel campo delle dipendenze patologiche. Ogni Azienda di Servizi alla Persona potrà presentare una sola istanza relativa a un unico ambito territoriale tra i sei previsti: Roma Capitale, Città Metropolitana di Roma Capitale, provincia di Rieti, provincia di Latina, provincia di Frosinone, provincia di Viterbo. Le ASP sono chiamate a proporre attività di coordinamento e pianificazione generale degli interventi, adottando appositi avvisi pubblici riservati agli Enti del Terzo Settore, con sede legale e operativa nel territorio regionale, iscritti in uno dei Registri nazionali o regionali previsti dalla normativa di riferimento e che possano dimostrare di aver svolto attività specifiche nell’ambito delle dipendenze patologiche. Sempre secondo Troncanelli “Le Asp, operando in sinergia con Regione, enti locali, e Terzo Settore locale, rappresentano a livello territoriale un nodo fondamentale della rete integrata dei servizi territoriali e il loro coinvolgimento è un’importante opportunità per sostenere le persone più vulnerabili in maniera puntuale e capillare, promuovendo una qualificazione dei servizi e puntando al superamento della frammentarietà degli interventi. Inoltre, la partecipazione degli Enti del Terzo Settore è stata pensata proprio per aumentare la capacità di presa in carico in favore dei più vulnerabili; un traguardo raggiungibile anche grazie alla forte motivazione degli operatori e dei volontari, alla flessibilità organizzativa e alla tipologia di contatto socio-relazionale informale messo in campo dagli Enti del Terzo Settore”.

La durata degli interventi territoriali, per la realizzazione dei quali le ASP selezionate adotteranno appositi Avvisi Pubblici rivolti agli Enti del Terzo settore, è biennale, con previsione di inizio dei progetti entro 90 giorni dalla pubblicazione della determinazione di individuazione delle ASP territoriali e di assegnazione delle risorse per la realizzazione degli interventi per il contrasto al gioco d’azzardo patologico.<sup>32</sup> Sempre per quanto riguarda la regione Lazio, ad agosto 2021 è entrata in vigore la nuova legge sul gioco pubblico (L.R. 5/2013), che ha subito destato preoccupazione per più di 5.000 esercizi a rischio “retroazione”.<sup>33</sup> Questa la stima che gli operatori del settore del gioco pubblico hanno previsto a fronte dell’attuazione della nuova

---

<sup>32</sup> WWW.REGIONE.LAZIO.IT, 2021.

<sup>33</sup> www.romatoday.it, 2021.

legge della regione Lazio, che prevede il distanziometro e ulteriori misure per contrastare i disturbi del gioco patologico, riguardante 150mila lavoratori e 75mila imprese più l'indotto. Cifre e dinamiche del fenomeno sono state fotografate nel corso del webinar intitolato "Analisi dell'impatto sociale del settore del Gioco Pubblico nella Regione Lazio e delle conseguenze dell'entrata in vigore della L.R 5/2013", organizzato dall'Associazione concessionari di giochi pubblici (Acadi). Secondo il testo della nuova legge "è vietata l'apertura di nuove sale gioco che siano ubicate in un raggio inferiore a cinquecento 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". L'obiettivo è quello di allontanare dai punti sensibili del territorio i luoghi dedicati al gioco d'azzardo, inoltre così come riportato nel documento è vietata anche la promozione e la pubblicizzazione di "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 e l'attività di comunicazione istituzionale, per pubblicizzare i giochi che prevedono vincite di denaro".

L'attuazione della nuova legge, secondo gli operatori del settore, metterebbe ancora una volta in difficoltà le attività, con il rischio inoltre di favorire il dilagare di forme illegali di gioco d'azzardo che finirebbero nelle casse delle mafie. "La riduzione del numero degli apparecchi da intrattenimento stabilita dalle norme nazionali, unita all'inasprimento delle limitazioni di distanze da luoghi sensibili e degli orari di gioco da parte di norme regionali e locali, ha determinato una contrazione del mercato legale e un probabile incremento dei fenomeni illegali", si legge nella relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato 2018.

Il dibattito è partito da un'analisi scientifica degli scenari che la norma regionale andrebbe a produrre. Analisi elaborata da Paolo Feltrin, politologo e docente di Analisi delle politiche pubbliche all'Università di Trieste. L'esito della ricerca è stato esaminato durante il webinar dal Direttore generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Marcello Minenna e dal sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze Claudio Durigon.

"La norma regionale stabiliva originariamente che, per le nuove installazioni, sarebbe stato necessario rispettare la distanza di 500 metri dai luoghi sensibili. Affermano successivamente, nel febbraio 2020, nel collegato di Bilancio un emendamento ha esteso il divieto a tutte le attività esistenti a far data dal 28 agosto 2021. È stato in sostanza introdotto il principio di retroattività". Sulla base di questi elementi lo studio di Feltrin evidenzia come, già a partire dal 2021, per effetto della

retroazione della norma, nello scenario meno sfavorevole i posti di lavoro a rischio nel Lazio sarebbero almeno 5mila.

“Oltre alle infiltrazioni criminali, è certo che l’area del gioco presenti dei rischi per la salute dei cittadini, anche se i dati oggi in nostro possesso sono, forse, meno allarmanti di quelli che emergono dal consumo di tabacco, di droghe e di alcol. - afferma Federico Cafiero De Raho, Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo - È quindi necessario attrezzarsi per questa specifica dipendenza “sine substantia”, che inoltre molto spesso si manifesta in connubio con altre forme di dipendenza “da sostanza”. Ma pensare di intervenire vietando di fatto di giocare legalmente, per un verso non garantisce una libertà che deve essere comunque rispettata, per l’altro spalanca praterie per il gioco illegale. [...] La repressione deve riguardare l’illegalità, e in proposito la politica dovrebbe intervenire dotando le Forze dell’ordine e gli inquirenti di strumenti più avanzati. Una cosa è certa: il proibizionismo, in questo come in altri settori, ha sempre dimostrato di non essere una soluzione”.

Effetti espulsivi sul 97% del territorio, mettono a rischio 7mila posti di lavoro. Inoltre, le scelte previste dal provvedimento, secondo quanto spiega in una nota Acadi, l’associazione concessionari di giochi pubblici: “Nel Lazio sono calcolati 1,8 milioni di giocatori che assicurano un gettito erariale pari a 1,1 mld di euro: la Regione rappresenta una fetta di mercato pari al 10% di quello italiano. Una domanda che, con l’abbattimento del numero di esercizi, rischia di transitare in buona parte nelle mani della criminalità organizzata. Gli esercizi a rischio trasferimento nell’illegalità per effetto della norma sono circa 680. Il gettito eluso che diventa extra profitto degli operatori illegali è pari a minimo 48 milioni di euro.” Secondo lo studio di Paolo Feltrin è stata stimata la “perdita di occupazione del comparto AWP-VLT negli scenari di insediabilità al 10% e al 5% adottando il numero medio di occupati per esercizio da fonte Eurispes e due diverse ipotesi sul grado di dipendenza dell’occupazione dalla presenza di apparecchi AWP-VLT a seconda della tipologia di esercizio. L’ipotesi di dipendenza occupazionale intermedia assume: 100% per gli esercizi dedicati (ovvero che tutta l’occupazione dipenda dalla presenza di apparecchi AWP-VLT), 40% per i generalisti giochi (in linea con la quota di raccolta AWP-VLT sul totale raccolta) e 20% per i generalisti, ristorazione e altro. L’ipotesi di dipendenza occupazionale massima rappresenta il caso estremo in cui tutta l’occupazione viene meno con la rimozione degli apparecchi AWP-VLT”.

Nel Lazio, infine, la perdita di addetti nel comparto AWP-VLT ha effetti sociali più accentuati che nel resto d’Italia. “Il Lazio è la regione italiana con la più alta

densità di addetti nella gestione di apparecchi che consentono vincite in denaro funzionanti a moneta o a gettone: 25 addetti ogni 100 mila abitanti. La media complessiva delle altre regioni italiane è di 14 addetti ogni 100 mila abitanti. Significa che, a parità di riduzione nel numero di addetti nel comparto diretto AWP-VLT, l'effetto per la popolazione è 1,8 volte più forte in Lazio rispetto alla media delle altre regioni italiane”.

Con riferimento alla regione Piemonte, il ddl Giochi Piemonte approvato dalla Giunta Regionale del Piemonte nel mese di maggio 2021 prevedeva varie misure in materia di orari, distanze e retroattività. In particolare, un distanziometro di 400 metri in tutta la regione, limiti orari omogenei, eliminazione della retroattività della vecchia legge. Nello specifico «il distanziometro a 400 metri dai luoghi considerati sensibili (tra cui compro oro, bancomat, scuole, ospedali)» per slot e *videolottery*. Distanziometro che però «non trova applicazione nei casi in cui il rispetto delle distanze ivi previste venga meno per fatti sopravvenuti». Cioè nel caso in cui l'apertura di eventuali luoghi sensibili avvenga cronologicamente dopo quella dei locali in cui sono installati apparecchi per il gioco legale. Per quanto riguarda le fasce orarie, «Chi ha dismesso gli apparecchi in forza della legge 9/2016 può rivolgere istanza per reinstallarli senza che ciò venga considerata nuova apertura». Pertanto, «si elimina l'effetto di retroattività della vecchia legge». I titolari delle sale da gioco, delle sale scommesse e degli spazi per il gioco, in base al ddl, saranno tenuti, nell'arco dell'orario di apertura previsto, a rispettare le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco. Fasce orarie che, «a differenza del passato, saranno omogenee per tutto il territorio regionale, in modo da scongiurare il rischio del “pendolarismo del gioco”». Previsto, inoltre, lo stanziamento di 955mila euro annui per la lotta e il contrasto delle ludopatie e l'istituzione, presso l'Osservatorio Epidemiologico delle Dipendenze patologiche (OED Piemonte), della Sezione tematica sul G.A.P., con funzione consultiva. Per quanto riguarda l'aspetto degli investimenti, l'assessore regionale rileva: «Con questo Disegno di Legge investiamo un milione di euro l'anno per combattere la ludopatia e contemporaneamente saniamo un problema che si era creato con la vecchia legge, cioè la retroattività di una norma che danneggiava gli operatori legali di un settore in cui lavorano migliaia di persone. Facciamo anche di più, però, perché per la prima volta verrà reso omogeneo su tutto il territorio regionale l'orario di chiusura degli apparecchi, evitando il pericolo di “pendolarismo del gioco”, e si introduce l'obbligo di utilizzare la tessera sanitaria per utilizzare le slot, accertando quindi l'età reale degli utenti e combattendo il gioco minorile. Siamo ovviamente aperti al dialogo con tutte le forze

politiche che vorranno discutere seriamente in merito a questo testo, per migliorarlo e renderlo il più utile possibile per i cittadini e i lavoratori». La Regione, poi, ha fatto sapere che la possibilità di riposizionare apparecchi per il gioco legale per gli esercizi pubblici e commerciali che li avevano già collocati alla data del 19 maggio 2016 varrà esclusivamente per sale gioco e sale scommesse (così come indicato dall'articolo 18 del DDL che fa riferimento a “esercizi pubblici e commerciali di cui all'art. 2 comma 1 lett. c) e d)”. Sono quindi esclusi i bar. Per quanto riguarda le nuove aperture vale invece, per tutti, la regola del mantenimento di una distanza di 400 metri dai luoghi sensibili.

Con riferimento al ddl, non sono, peraltro, mancati i contrasti posto che il Partito Democratico, con il consigliere Rossi ha evidenziato: “Lo avevamo anticipato: la destra torna nuovamente all'assalto della legge regionale per la prevenzione e il contrasto al gioco d'azzardo patologico. Questa volta lo fa con un disegno di legge della Giunta regionale”. Al centro della polemica la possibilità, per chi ha dismesso gli apparecchi come imposto dalla legge 9/2016, di rivolgere istanza per reinstallarli senza che ciò venga considerata nuova apertura. Di qui la considerazione che l'eccesso di offerta degli ultimi decenni ha determinato l'esplosione del gioco patologico. Stigmatizzato dunque il far tornare le slot nei bar e nelle tabaccherie, con ritenuto annullamento di fatto dei risultati ottenuti con la legge in vigore.

In tal senso si sono espressi anche l'Ordine dei medici, quello degli psicologi, gli assistenti sociali, le associazioni antimafia, i movimenti cattolici, le fondazioni antiusura, che spiegano come la Legge 9/2016 sia un punto di equilibrio importante, che regola un settore cresciuto enormemente negli ultimi anni, con notevoli benefici in termini di salute per i cittadini piemontesi.

A luglio 2021 il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato la nuova legge sul gioco d'azzardo patologico presentata dalla Giunta.

Con tale provvedimento cambia il “distanziometro”: vietate l'attività di sale da gioco, sale scommesse e spazi per il gioco, e anche l'installazione di nuovi apparecchi a una distanza inferiore ai 300 metri da luoghi sensibili (scuole, Università, sportelli bancomat, compro oro e altri) nei paesi sotto i 5.000 abitanti come da precedente legge, mentre viene ridotta da 500 a 400 metri per i centri con più di 5.000 abitanti. Gli esercizi che hanno dismesso gli apparecchi dopo l'entrata in vigore della l.r. 9/2016 possono rivolgere istanza di reinstallazione, anche se sono intervenuti cambi di titolarità, senza che ciò sia equiparato a nuova installazione, purché non si superi il tetto massimo esistente a maggio 2016.



Al riguardo l'assessore regionale alla Sicurezza Ricca commenta la nuova normativa qualificandola come: "una legge moderna e necessaria con la quale si vuole implementare la lotta alla ludopatia potenziando i mezzi a disposizione delle istituzioni e che tutela il lavoro del comparto legale. Coniugare salute pubblica e diritti sociali è possibile. La Regione si doterà di strumenti di monitoraggio che potranno vigilare costantemente sul gioco patologico, su quello online e sul percorso di formazione che giovani e lavoratori del settore potranno iniziare grazie ai fondi stanziati contro la ludopatia. Oltre a questo, era anche nostra intenzione tutelare i posti di lavoro del comparto del gioco legale. Pensiamo - aggiunge Ricca - che la fondamentale esigenza di tutelare la salute pubblica non debba mai scontrarsi con l'esigenza, altrettanto importante, di tutelare il diritto al lavoro. L'istituzione che cede all'idea di non poter controllare i fenomeni in modo sano e responsabile è un'istituzione che abdica alla sua stessa missione".

Ed un parere positivo viene espresso anche dall'assessore alle Attività produttive Andrea Tronzano: "Con questo provvedimento vengono ristabiliti lo Stato di diritto e la certezza degli investimenti, sono salvati i lavoratori dal licenziamento, è garantita la legalità rispetto al gioco sommerso, è sconfitto lo Stato etico che dice ai propri cittadini che cosa sia giusto e che cosa si deve fare. È stata una battaglia di principio e di sostanza che ho iniziato per primo tre anni fa e che ora è diventata realtà".

Dunque, con la nuova legge, la Regione Piemonte vuole implementare la lotta alla ludopatia potenziando i mezzi a disposizione delle istituzioni concentrandosi su due pilastri diversi ma complementari: quello educativo, che vedrà una fitta rete di iniziative didattiche, formative, pubblicitarie che prenderanno vita sia nelle scuole che sui posti di lavoro e quello del monitoraggio, che vedrà la Regione stessa dotarsi di strumenti per analizzare e quantificare costantemente l'impatto del gioco sulla salute pubblica; parallelamente sarà posta attenzione anche al fenomeno nuovo e meno monitorato del gioco online. Anche in questo caso "vigilanza" sarà la parola chiave per scongiurare danni sociali che in assenza di regole rischiano di danneggiare, oltre ai soggetti fragili, anche i più giovani.

Nell'ambito delle competenze in materia di tutela della salute e di politiche sociali e sanitarie, la Regione promuove pertanto interventi finalizzati alla prevenzione, al contrasto e alla riduzione del rischio di dipendenza dal gioco d'azzardo patologico sul tessuto sociale, al rafforzamento della cultura del gioco misurato, responsabile e consapevole nonché al recupero delle persone che ne sono affette e al supporto delle loro famiglie e alla tutela delle fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione con particolare riferimento alla tutela preventiva dei minori e dei giovani. Obiettivo di questa legge è promuovere la conoscenza, l'informazione, la formazione

e l'aggiornamento degli esercenti, dei lavoratori dipendenti delle sale da gioco, sale scommesse e punti per il gioco con vincita in denaro, degli operatori di polizia locale e delle altre forze dell'ordine coinvolte, degli operatori sociali, sociosanitari e sanitari, nonché degli operatori delle associazioni di consumatori e utenti e degli sportelli welfare e dei volontari operanti nelle associazioni con riguardo al gioco d'azzardo patologico mediante tutti gli strumenti di comunicazione disponibili.

Proprio per questo, con deliberazione della Giunta regionale, la legge disciplinerà i corsi di formazione finalizzati alla prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico, in particolare attraverso il riconoscimento delle situazioni di rischio, favorendo, inoltre, con lo stesso personale formato, la realizzazione di un test di verifica che permetta una concreta valutazione del rischio di dipendenza. I costi per i corsi di formazione degli esercenti e dei lavoratori dipendenti sono a carico dei datori di lavoro e devono essere svolti in orario lavorativo.

Prevista poi l'approvazione da parte del Consiglio regionale del Piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio del gioco d'azzardo patologico, con validità triennale, al fine di promuovere e incentivare:

- interventi di monitoraggio e di prevenzione del rischio del gioco d'azzardo patologico mediante iniziative di sensibilizzazione, educazione, informazione e comunicazione;
- l'informazione di genitori e famiglie sui programmi di filtraggio e blocco dei giochi online;
- l'assistenza e la consulenza telefonica, tramite l'estensione di numeri verdi esistenti, di un servizio specifico finalizzato a fornire un primo livello di ascolto, assistenza e consulenza telefonica per l'orientamento ai servizi, i cui riferimenti sono affissi su ogni apparecchio per il gioco lecito.

Inoltre, viene previsto che gli istituti di istruzione primaria e secondaria predispongono, nell'ambito della propria autonomia, iniziative didattiche volte a rappresentare agli studenti il senso autentico del gioco e i potenziali rischi connessi all'abuso o all'errata percezione del medesimo.

Al fine di incentivare l'informazione e l'educazione tra i minori sulle conseguenze derivanti dall'abuso dell'utilizzo di giochi e applicazioni on line, per computer e smartphone, vengono organizzate nelle scuole di ogni ordine e grado della Regione, in collaborazione con l'ufficio scolastico regionale (U.S.R. Piemonte), lezioni tematiche volte ad educare, sensibilizzare ed informare le nuove generazioni sui rischi derivanti dall'abuso del gioco patologico d'azzardo e dalla dipendenza da gioco.

Viene poi istituito il logo regionale "Slot, no grazie!" con onere per la Giunta regionale di predisporre un concorso per la progettazione grafica del logo, la cui

partecipazione viene riservata agli istituti scolastici e a quelli formativi di secondo grado. Il tutto al fine di sensibilizzare, in collaborazione con gli istituti di ogni ordine e grado e con le università, le nuove generazioni sul tema del contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico per prevenirne i rischi.

La Regione renderà disponibile tramite le Asl un decalogo di azioni sul gioco sicuro e responsabile e i contenuti di un test di verifica per una rapida valutazione del rischio di dipendenza da gioco patologico d'azzardo. Il materiale fornito sarà esposto in luogo visibile e accessibile al pubblico.

Saranno vietati gli spazi pubblicitari relativi al gioco lecito sui mezzi di trasporto pubblico locale e regionale per favorire l'adozione di un codice di autoregolamentazione.

Proibite anche qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco e sale scommesse e, all'esterno dei locali che ospitano sale da gioco, sale scommesse, ricevitorie, agenzie ippiche e qualunque altro genere di attività che offre giochi con vincite in denaro, comunque denominati, ogni forma di esposizione di cartelli, manoscritti e proiezioni video che pubblicizzino la possibilità di vincita ovvero vincite, di qualunque importo, appena accadute o risalenti nel tempo.

È interdetto l'esercizio delle attività in locali che si trovano a una distanza inferiore a 300 metri, calcolati secondo il percorso pedonale più breve, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ed inferiore a 400 metri per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, dai seguenti luoghi sensibili: istituti scolastici d'istruzione secondaria, Università, istituti di credito, sportelli ATM e servizi di trasferimento denaro (*money transfer*), esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed oro usati ed altre attività creditizi, ospedali, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, strutture ricettive per categorie protette.

Le vetrine dei locali in cui sono installati apparecchi per il gioco devono essere oscurate con pellicole, tende, manifesti o altro oggetto utile a limitare la visibilità dall'esterno.

Sono equiparati a nuova apertura l'installazione di apparecchi aggiuntivi, esclusa la sostituzione di quelli esistenti, e il trasferimento dell'attività in altro locale.

Ai sensi della legge, entro il 31 dicembre 2021 i titolari degli esercizi pubblici e commerciali presso cui alla data del 19 maggio 2016 erano collocati apparecchi per il gioco dismessi in attuazione di quanto disposto dalla l.r. 9/2016 possono rivolgere istanza al soggetto competente e reinstallarli, anche qualora siano intervenuti mutamenti di titolarità, di variazione del concessionario ovvero della nomina di nuovo rappresentante legale, senza che ciò possa essere equiparato a nuova

installazione, purché venga mantenuto un numero di apparecchi non superiore a quello già esistente alla data del 19 maggio 2016.

Infine, vengono previsti fondi per la lotta alla ludopatia. Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificati in 955.000 euro per ciascun esercizio finanziario, trovano copertura nei trasferimenti ministeriali per la tutela della salute e il contrasto al gioco d'azzardo patologico.<sup>34</sup>

In conclusione, tale nuova normativa liberalizza il settore visto che cinque anni fa erano state stabilite restrizioni particolarmente strette per le slot machine. Con il nuovo regime, si dà la possibilità alle tabaccherie che avevano gli apparecchi prima del 2016 e che avevano dovuto toglierli per la retroattività di rimetterli (esclusi, invece i bar). Così le sale gioco e le attività che nel frattempo hanno cambiato titolare o che lo cambieranno. Un punto contestato, quest'ultimo, essendosi evidenziato il pericolo di un'infiltrazione della criminalità organizzata. Per quanto riguarda le attività che non avevano le slot cinque anni fa, e che avrebbero voluto metterle, si riduce anche il distanziometro. La distanza minima dai luoghi sensibili (bancomat, compro oro, scuole, e via dicendo) diviene di 400 metri nei centri sopra i 5 mila abitanti e di 300 nei Comuni sotto i 5 mila cittadini. Tolto inoltre il potere ai sindaci di imporre orari di spegnimento degli apparecchi più stringenti di quelli regionali, che ora fissano la chiusura dalle 23 alle 9. Sul fronte della prevenzione alla ludopatia, le slot dovranno avere un lettore di tessera sanitaria (come accade per i distributori di sigarette) in modo da essere accessibili solo ai maggiorenni. Inoltre viene stanziato un milione per il contrasto al gioco d'azzardo patologico. Infine, sono previsti contingentamenti, per cui ci potrà essere un numero limite di macchinette in relazione alla superficie dell'attività che le ospita.<sup>35</sup>

Volgendo lo sguardo al passato nel novembre 2018 la Regione Piemonte aveva diffuso e illustrato i risultati prodotti dall'applicazione della legge regionale del 2016 (leggi questa scheda): la Raccolta si era ridotta di oltre mezzo miliardo di euro, passando dai 5,1 miliardi nel 2016 ad una stima di 4,6 miliardi nel 2018.

Sempre nel novembre 2018, il Consiglio regionale piemontese aveva approvato l'articolo 89 del provvedimento "Omnibus" che modificava l'articolo 13 della legge regionale sul gioco d'azzardo per concedere "tempi adeguati" agli esercenti di slot machine e ai titolari di sale gioco o di licenza per l'esercizio delle scommesse che "si trovino a non rispettare le distanze dai luoghi sensibili per fatti sopravvenuti in seguito all'approvazione della legge 9/2016".

---

<sup>34</sup> [www.regionepiemonte.it](http://www.regionepiemonte.it), 2021.

<sup>35</sup> BERNARDO BASILICI MENINI, 2021.

Nel frattempo, un'ordinanza del Tribunale Civile di Torino poneva alla Corte Costituzionale la questione di legittimità della precedente legge della Regione Piemonte, sospendendo la multa ad un esercente che non aveva ottemperato alle disposizioni sul "distanziometro".

In data 4 marzo 2020 è entrata in vigore la Legge Regionale della Campania nr. 2/2020 recante "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". La legge indica le competenze della Regione che disciplina e monitora le attività per il gioco attraverso la regolamentazione degli orari di esercizio e delle distanze da luoghi sensibili.

Vietata la nuova apertura di attività di gioco (sale, corner, esercizi pubblici che installano apparecchi) ad una distanza dai luoghi sensibili inferiore a 250 metri misurata dall'ingresso principale degli edifici; per le attività già esistenti, le disposizioni regolanti le distanze non sono applicabili, a condizione che detti esercizi siano dotati o che si dotino entro 240 giorni dall'entrata in vigore della legge, di una serie di requisiti e presidi finalizzati a prevenire e contrastare il fenomeno del disturbo da gioco d'azzardo, come ad esempio l'accesso selettivo all'offerta di gioco, la videosorveglianza, la partecipazione dei titolari delle attività ai corsi di formazione previsti dalla legge.

Le distanze minime dai luoghi sensibili si applicano, dopo 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, alle attività esistenti anche nel caso in cui l'ingresso delle stesse sia situato a meno di 250 metri dal luogo sensibile se entrambi i luoghi sono situati sulla facciata dello stesso edificio. Su ogni apparecchio deve essere indicata la data di collegamento della rete telematica.

Vengono considerati luoghi sensibili gli istituti scolastici (comprese scuole dell'infanzia e nidi), le strutture sanitarie e ospedaliere, le strutture residenziali operanti in ambito sanitario, scolastico o socio-assistenziale, i luoghi di culto.

Per quanto riguarda gli orari di esercizio delle slot, i Comuni dovranno introdurre una differente disciplina per gli esercizi pubblici e le sale. Gli esercizi pubblici come bar, tabacchi, ecc. dovranno osservare una sospensione di complessive 12 ore giornaliere, di cui 10 consecutive nella fascia notturna e di ingresso scolastico (23-9), e le restanti 2 nella fascia diurna di uscita dalle scuole, dalle 12,30 alle 14,30. Per le sale invece è prevista una sospensione di 8 ore giornaliere complessive e consecutive, dalle 2 alle 10. Tali orari non si applicano agli apparecchi senza vincita in denaro. Nel caso in cui i Comuni non adottino misure di adeguamento alle suddette fasce orarie entro 90 gg dall'entrata in vigore le medesime si intenderanno obbligatorie.

Il testo specifica che “non costituisce nuova apertura il semplice trasferimento di titolarità delle attività, così come non costituiscono nuova installazione la sostituzione degli apparecchi per guasto o vetustà in corso di validità del contratto”.

Il trasferimento di sede è invece sottoposto alla disciplina delle distanze.

La normativa sulle distanze non si applica agli esercizi che esercitino attività di distribuzione e vendita di generi di monopolio a patto che sia garantito il controllo visivo degli apparecchi o la presenza di personale adeguatamente formato e comunque purché gli apparecchi non siano installati in aree materialmente o visivamente separate.

Con riguardo ai corsi di formazione, la Giunta Regionale emetterà una Delibera relativa all’obbligo formativo.

Sanzioni da 1.000 a 5.000 Euro per ogni apparecchio da gioco e blocco telematico del medesimo nel caso di installazione degli apparecchi in assenza di soluzioni tecniche volte ad evitare l’accesso dei minori al gioco e ad avvertire il giocatore dei rischi di dipendenza dal Dga.

Da 200 a 1.200 Euro per omessa esposizione di materiale informativo sul Dga (fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale che restano sempre valide).

Da 5.000 a 15.000 Euro con sequestro dell’apparecchio per la nuova apertura di negozi scommesse, sale dedicate, corner o sale bingo in violazione delle distanze (l’obbligo di rispetto delle distanze per questa tipologia di esercizi è previsto dall’entrata in vigore della legge, 4 Marzo 2020).

Da Euro 250 ad 1500 per uso abusivo del logo regionale “*No gambling Campania*” i cui contenuti grafici dovranno comunque essere prima predisposti dalla Giunta Regionale.

Da Euro 1.000 a 3.000 per inadempienza all’obbligo formativo (dovrà prima essere approvata delibera attuativa da parte della Giunta Regionale).

Per quanto concerne l’installazione di singoli apparecchi di cui all’art.110 comma 6 del Tulp in esercizi generalisti (Es: Bar) i Comuni dovranno adeguarsi alle disposizioni regionali sulle distanze entro 90 gg dall’entrata in vigore, in mancanza l’obbligo di rispetto della distanza minima prevista sarà efficace anche per questa tipologia di esercizi.

In considerazione di quanto riportato nell’art.1 della Legge l’obbligo di rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili deve considerarsi applicabile esclusivamente agli apparecchi con vincita in denaro, ai locali dotati di licenza ex art.86 o 88 Tulp che installino apparecchi con vincita in denaro, ai corner, alle sale scommesse ed alle sale bingo.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> [www.sapar.it](http://www.sapar.it), 2020.

Nel 2020 il Tribunale amministrativo regionale della Campania si è espresso sul ricorso di alcune sale gioco dedicate che erano ricorse contro l'approvazione del Regolamento Sale da gioco e Giochi leciti e l'Ordinanza del Sindaco del Comune di Napoli recante "Disciplina degli orari di apertura e chiusura delle sale giochi autorizzate di cui al Regolamento Sale da gioco e Giochi leciti". I due provvedimenti introducono sia le distanze dai luoghi sensibili che i limiti orari al gioco.<sup>37</sup>

I ricorrenti hanno rilevato che "Il 7.7.2020, è stata promulgata la L.R. 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", la quale:

- all'art. 4 affida alla Regione la disciplina dell'attività degli esercizi, con la regolamentazione delle distanze da luoghi sensibili, del controllo e degli orari di esercizio (stabilendo all'ultimo comma che le modalità applicative sono definite con deliberazioni della Giunta regionale);
- dispone che i Comuni sono tenuti ad adeguare e integrare i regolamenti esistenti entro e non oltre 90 giorni dalla sua entrata in vigore, decorsi i quali le disposizioni della legge trovano immediata applicazione (art. 7, co. 5)".

L'introduzione della normativa regionale determina la privazione di effetti della delibera comunale impugnata, superata dalla nuova determinazione di adeguamento alle norme regionali oppure dalla loro diretta applicabilità.

"L'interesse alla decisione – ha invece spiegato il Tar – non può derivare dalla circostanza, secondo cui la promulgazione della legge regionale comporterebbe la fondatezza dell'impugnativa".

Il Collegio ha respinto i ricorsi rilevando, sulla questione degli orari, che: "È evidente che il potere esercitato dal Sindaco nel definire gli orari di apertura delle sale da gioco non interferisce con quello di licenza del Questore, atteso che la competenza di quest'ultima ha ad oggetto rilevanti aspetti di pubblica sicurezza, mentre quella del Sindaco attiene in senso lato agli interessi della comunità locale, con la conseguenza che le rispettive competenze operano su piani parzialmente diversi, senza che sia configurabile alcuna violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. Le limitazioni in termini orari all'attività degli esercizi commerciali si giustificano, in conformità ai principi costituzionali in tema di salute pubblica e della normativa comunitaria sulla libertà dell'iniziativa economica, con la necessità di prevenire il fenomeno della ludopatia, particolarmente tra le fasce più deboli della popolazione. La disciplina degli orari delle sale da gioco è quindi volta a tutelare in via primaria

---

<sup>37</sup> [www.pressgiochi.it](http://www.pressgiochi.it), 2021.

non l'ordine pubblico, ma la salute ed il benessere psichico e socio economico dei cittadini, compresi nelle attribuzioni del comune; pertanto, il potere esercitato dal sindaco nel definire gli orari di apertura delle sale da gioco non interferisce con quello degli organi statali preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza”.

Quanto alle distanze, il Collegio ha affermato: “Con il Regolamento de quo l'Amministrazione Comunale ha disciplinato anche l'aspetto relativo alla localizzazione delle “agenzie per la raccolta di scommesse”, delle “sale VLT” e in generale delle attività ove si verifichi l'esercizio di giochi con vincita in denaro e l'ambito di applicazione dell'art. 6 (“localizzazione e requisiti dei locali”), così come predisposto dal Regolamento, vi fa rientrare ogni esercizio commerciale che metta a disposizione della clientela “giochi con vincita in denaro”.

Dunque, sia pure con decorrenza di cinque anni dall'entrata in vigore del Regolamento, per tutte le attività già esistenti nelle quali si verifichi l'esercizio di tale tipo di giochi, si pone la duplice alternativa:

- 1) delocalizzare l'attività;
- 2) dismettere i giochi in questione.

Tale duplice alternativa comporta conseguenze diverse a seconda che si tratti di esercizi nei quali l'attività di gioco sia prevalente (qualificati “sale pubbliche da gioco” ai sensi dell'art. 5 del Regolamento), oppure che si tratti di uno degli esercizi nei quali è ammesso l'utilizzo di tali macchine da gioco (alberghi, locande e pensioni, trattorie, osterie e ristoranti caffè, enoteche e bar, stabilimenti balneari, rivendite di tabacchi ed altri esercizi commerciali). In tale ultimo caso, infatti, all'effetto pratico si avrà il sostanziale divieto dell'esercizio di tali giochi, salvo che l'attività venga delocalizzata, per cui sarà possibile continuare l'attività purché si dismettano i giochi posti al bando, mentre, al contrario, nel caso delle sale pubbliche da gioco, l'unica soluzione sarà la chiusura dell'attività.

Inoltre, è vietata la localizzazione di tali esercizi a meno di 200 metri da sportelli bancari, postali o bancomat, agenzie di prestiti di pegno o attività in cui si esercita l'acquisto di oro, argento od oggetti preziosi, ma la lista non finisce, avendo l'Amministrazione Comunale interdetto l'esercizio dei giochi con vincita in denaro anche in tutti gli immobili di proprietà dell'Amministrazione e di società da essa partecipate, nonché nei chioschi su suolo pubblico; infine tale esercizio è interdetto a tutto il perimetro del centro antico cittadino (con precisa individuazione di tale perimetro) ed a tutto il Centro Storico delle Municipalità così come perimetrata zona A del vigente Piano Regolatore.



Per il Tribunale amministrativo, di fatto, le sale giochi ricorrenti non hanno dimostrato di trovarsi in una condizione di vicinanza con i “luoghi sensibili” tale da pregiudicarne la sopravvivenza, con la conseguenza che la censura relativa alla localizzazione delle sale da gioco, nel difettare del presupposto dell’esistenza di una lesione, anche solo potenziale, finisce per mostrarsi inammissibile per carenza di concretezza ed attualità dell’interesse.

“Peraltro, eventuali limitazioni dovute al rispetto delle prescrizioni in tema di distanze da determinati “luoghi sensibili”, hanno l’indiscutibile effetto di contenere l’ingresso nel settore di eventuali altri operatori, circostanza che non contrasta ma anzi viene incontro all’interesse imprenditoriale della società ricorrente, orientato ad evitare che nuovi soggetti possano operare in concorrenza in luoghi prossimi ai propri locali” spiega il Collegio.

“L’art. 1, comma 201, della legge regionale Campania 7 agosto 2014, n. 16 ha stabilito che i comuni possano dettare disposizioni di carattere urbanistico territoriale in ordine alla localizzazione delle sale da gioco; tutto ciò risulta coerente con gli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza 18 luglio 2014 n. 220, ha attribuito alla potestà degli enti locali la collocazione delle sale giochi sul territorio cittadino, nell’ambito dell’attività di pianificazione e governo del territorio, “rispetto alla quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al Comune le relative funzioni”.

Più precisamente, la Corte ha ritenuto che le disposizioni sui limiti di distanza imposti alle sale da gioco siano dirette al perseguimento di finalità prevalentemente di carattere socio-sanitario.

Pertanto, lo Stato ha il compito di fissare i principi generali che ispirano la materia, dettati dalla riduzione e dal contrasto all’attività del gioco d’azzardo; mentre le Regioni e gli enti locali hanno il potere di disciplinarne le concrete modalità, avuto riguardo, da un lato, agli obiettivi programmati a livello nazionale, e, dall’altro, alle caratteristiche peculiari del territorio entro cui le attività del gioco sono destinate ad incidere.

È in primo luogo da osservare – ha infine puntualizzato il Collegio – che l’estensione dell’applicazione a tutti gli operatori del settore, ivi compresi quelli già operanti, non implica una retroattività delle disposizioni ma è piuttosto finalizzata ad escludere situazioni franche da una verifica periodica con la sottrazione totale dei soggetti già autorizzati da ogni possibilità di controllo e verifica successiva, con inammissibile incisione anche sui principi di imparzialità e di par condicio tra operatori del settore”. Per quanto riguarda la regione Marche, l’art. 5, comma 2 della legge regionale 3/2017 delle Marche stabilisce che: “è vietata l’installazione di apparecchi e

congegni per il gioco in locali ubicati in un raggio di cinquecento metri, nei comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti, di trecento metri, in quelli inferiori ai cinquemila abitanti”. Nei commi successivi del medesimo articolo, inoltre, si autorizzano i Comuni ad assumere altre iniziative (ad es., l’individuazione di ulteriori luoghi sensibili), in direzione più restrittiva rispetto alle prescrizioni regionali.<sup>38</sup>

Il Comune di Civitanova Marche, con la delibera 323/2018 della Giunta comunale, ha introdotto alcuni elementi di specificazione dei criteri di calcolo delle distanze rispetto alla legge regionale.

A seguito di tali interventi è stato incardinato un contenzioso da un operatore del settore.

Nel caso specifico, dall’utilizzo dei due criteri di calcolo delle distanze (quello regionale, imperniato sul raggio in linea d’aria senza particolari specificazioni; quello comunale, che invece ha introdotto elementi ulteriori) discendono due esiti opposti: infatti, con il criterio comunale (utilizzato dall’Ufficio Urbanistica del Comune) la distanza sarebbe rispettata, mentre non lo sarebbe con quello regionale (utilizzato anche dalla Questura che ha così negato l’autorizzazione richiesta).

L’operatore in questione ha così sollevato ricorso, sul quale si è pronunciato il TAR per le Marche con la sentenza 131/2019 e, in seguito, il Consiglio di Stato con la sentenza 8563/2019.

Sia il TAR che il Consiglio di Stato respingono l’istanza sollevata dal ricorrente rispetto al metodo di calcolo della distanza, escludendo che si debba ricorrere ad una consulenza tecnica d’ufficio e risolvendo in punto di diritto la contraddizione generatasi. Infatti, viene ricordato, la legge regionale non attribuisce ai Comuni alcun potere normativo in materia di distanza, prevedendo invece solamente la facoltà di intervento per adottare altre misure più restrittive: non è questo il caso, dal momento che il metodo di calcolo comunale favorisce oggettivamente la sala giochi in questione. È, dunque, corretto che il calcolo delle distanze avvenga attraverso l’applicazione dei criteri regionali, come fatto dalla Questura.

Il ricorrente solleva poi dei dubbi più generali rispetto alla misura del distanziometro. Il Consiglio di Stato ripercorre ampiamente la questione, anzitutto attraverso la considerazione che se da un lato la pianificazione nazionale sulla distribuzione dei punti gioco ancora non ha visto luce, dall’altro permane per il legislatore regionale uno spazio di intervento per individuare distanze e luoghi sensibili (il tutto nella stessa direzione delle norme nazionali che tale pianificazione prevedono).

Del resto, “il metodo del distanziometro ... rappresenta, a tutt’oggi, uno degli strumenti cui è affidata la tutela di fasce della popolazione particolarmente esposte al rischio di

---

<sup>38</sup> [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), 2019, M. De Pasquale, Master APC, Università di Pisa.

dipendenza da gioco”: questo tipo di misura, applicato anche nella Regione Marche senza discostarsi particolarmente rispetto alla media degli altri interventi regionali (avallati in genere dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa), non si risolve a giudizio del Consiglio di Stato nell’“introduzione di una sorta di ‘proibizionismo’, che potrebbe sortire effetti contrari sul piano stesso della tutela della salute, né di divieto generalizzato” ma costituisce in realtà semplicemente una misura di “regolamentazione in corrispondenza di luoghi particolari”.

Sotto altro profilo, il ricorrente lamenta che il provvedimento di diniego dell’autorizzazione della Questura di Macerata determinerebbe una violazione del legittimo affidamento in quanto, prima di quest’atto, il Comune aveva attestato la legittimità dell’insediamento non risultando esservi luoghi sensibili nel raggio di 500 metri.

Anche in questo caso, sia il TAR sia il Consiglio di Stato respingono la censura: i giudici di Palazzo Spada, in particolare, negano possa parlarsi di affidamento legittimo “prima che si sia costituita a favore dell’interessato la posizione di vantaggio richiesta col provvedimento concessorio o autorizzatorio; solo dopo il rilascio dell’autorizzazione potrebbe, semmai, configurarsi, per effetto di una revoca o di un annullamento sopravvenuti, la violazione dell’affidamento”.

Non è evidentemente questo il caso, in cui invece il ricorrente sostiene essersi formato il suo affidamento in seguito ad un parere, ben sapendo però che l’iter complessivo per l’insediamento, nel caso specifico, prevede anche l’autorizzazione della Questura. Il fatto di aver proceduto con i lavori di ristrutturazione dei locali prima del provvedimento della Questura non inficia la conclusione ma semmai, a detta del TAR, semplicemente accerta che la società in esame “si è assunta volontariamente il rischio che [il procedimento] potesse concludersi con un diniego”.

Quanto alle limitazioni orarie nel comune di Macerata, l’ordinanza 117/2018 del Sindaco di Macerata prevede il divieto di esercizio delle sale scommesse e delle sale VLT nonché di utilizzo degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro installati presso pubblici esercizi, circoli privati, tabaccherie, esercizi commerciali vari dalle ore 7 alle ore 10 e dalle ore 15 alle ore 20.

Avverso quest’ordinanza sono stati presentati una serie di ricorsi sui quali il TAR per le Marche si è pronunciato con le sentenze nn. 12/2019, 324/2019 e 325/2019 che argomentano il rigetto delle censure in modo sostanzialmente identico.

In primo luogo, i giudici del TAR confermano che l’ordinanza sindacale è corretta dal punto di vista dell’esercizio del potere: non vi è dubbio, infatti, anche alla luce

dell'interpretazione contenuta nella sentenza 220/2014 della Corte costituzionale, che l'art. 50, comma 7 del TUEL consenta al Sindaco di disciplinare gli orari delle sale gioco e degli esercizi in cui vi siano gli apparecchi; sotto altro profilo, si ricorda che non è “necessario che l'ordinanza sindacale impugnata sia preceduta dall'approvazione degli indirizzi da parte del Consiglio comunale ... atteso che la mancata approvazione dei detti indirizzi non condiziona l'esercizio del potere sindacale”.

Sul versante del supporto motivazionale delle limitazioni orarie, il TAR innanzitutto richiama l'“innegabile notorietà del fenomeno della diffusione della ludopatia”, mostrando di tenere in considerazione anche la c.d. cifra oscura che caratterizza il gioco patologico.

La prova della gravità del fenomeno viene riscontrata nei diversi atti legislativi che, a livello regionale e nazionale, si sono occupati del fenomeno della ludopatia e che forniscono, anche al provvedimento in questione, la base (oltre che la ratio) dell'intervento limitativo: in particolare viene richiamata la legge regionale 3/2017 (che dà copertura nel caso specifico alle disposizioni comunali), la legge di stabilità per il 2016 (in cui trovano posto alcune disposizioni in tema di lotta alla ludopatia) e l'Intesa in sede di Conferenza Unificata del 7 Settembre 2017.

Su quest'ultimo punto, se, infatti, in molte occasioni l'Intesa è stata utilizzata dalle sale gioco per contestare l'imposizione di stringenti limiti orari, nel caso specifico, invece, i giudici (richiamando anche la sentenza 3382/2018 del Consiglio di Stato) notano che “alla luce dei ... contenuti dell'Intesa si può affermare che principio generale della materia è la possibilità di prevedere limitazioni orarie come strumento di lotta al fenomeno della ludopatia”.

In ogni caso, al di là delle considerazioni in merito alle motivazioni generali delle limitazioni orarie, il TAR dà rilievo anche agli elementi istruttori adottati in epigrafe dell'ordinanza.

Sul piano più specifico del numero complessivo di ore di chiusura e delle fasce orarie in concreto introdotte nel Comune di Macerata, i giudici anzitutto richiamano il vincolo contenuto nell'art. 5, comma 4 della legge regionale 3/2017 che il Comune stesso deve rispettare: il monte orario totale di chiusura ivi previsto è di 12 ore giornaliere. Il Sindaco, nel caso di specie, prevedendo 8 ore di chiusura, si è pertanto tenuto “ben al di sotto dell'interruzione massima consentita”.

Anche alla luce di questa considerazione, il contemperamento fra gli interessi economici dei gestori e l'interesse pubblico a prevenire e contrastare la ludopatia viene ritenuto equo dai giudici.

I ricorrenti delle sentenze 12 e 324 del 2019 contestano, inoltre, che la disciplina oraria possa applicarsi anche alle sale scommesse, atteso anche il diverso di

grado di pericolosità tra quest'attività e quella delle slot machines che i ricorrenti stessi perorano.

Il TAR rigetta tale censura rilevando: “tutto l'impianto della legge regionale è costruito per prevenire il fenomeno del gioco d'azzardo patologico ... in tutte le sue estrinsecazioni, sicché ... si deve ritenere che l'ambito di applicazione ricomprenda, indistintamente, qualsiasi forma di gioco dal quale derivi un premio in denaro”.

Il ricorrente della sentenza 325 del 2019, gestore di un'attività di rivendita di tabacchi con installazione di apparecchi da gioco all'interno dell'esercizio, contesta il fatto che gli orari siano gli stessi sia per le sale dedicate esclusivamente al gioco sia per gli esercizi cosiddetti promiscui. In particolare, fa presente che in concreto l'orario di funzionamento delle slot machines nel suo esercizio sarebbe esclusivamente dalle 10 alle 13.

Il TAR non fornisce una risposta univoca sul punto in quanto, osserva, la scelta è sostanzialmente rimessa alla discrezionalità degli Enti che introducono la disciplina di volta in volta. Nel farlo, viene anche richiamata la sentenza 23/2019 del TAR Toscana in cui, invece, è stata avallata la scelta opposta di differenziare le limitazioni orarie concedendo un arco temporale più esteso in favore delle sale dedicata esclusivamente al gioco.

Infine, il Tar conferma il potere del Comune di introdurre delle sanzioni in caso di violazione delle norme prescritte: benché ciò non rilevi nel caso specifico, i giudici nella sentenza 325/2019 comunque ribadiscono che in capo al Sindaco è anche il potere di disporre in materia di sanzioni.

Altro caso è quello del comune di Corinaldo (AN), che ha approvato, con la delibera del Consiglio comunale n. 16/2018, il Regolamento comunale per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico. In esso, all'art. 2, è previsto che: “L'esercizio del gioco tramite gli apparecchi da gioco, così come previsti dalla normativa statale, nei giorni feriali non è consentita nelle fasce orarie comprese fra le ore 6,00 e le 8,00, fra le ore 11,00 e le ore 15,00 e fra le ore 17,00 e le ore 23,00 e nei giorni prefestivi e festivi non è consentita nelle fasce orarie comprese fra le ore 12,00 e le ore 24,00. A partire dal 31 dicembre 2019 l'esercizio del gioco tramite gli apparecchi da gioco, così come previsti dalla normativa statale, non è consentita nella fascia oraria compresa fra le ore 10,00 e le ore 22,00. Durante tali fasce orarie le sale da biliardo o da gioco devono rimanere chiuse e gli apparecchi da gioco, anche se installati in altri esercizi commerciali o pubblici o circoli privati ed associazioni o nelle aree aperte al pubblico, devono rimanere spenti”.

Avverso questa ordinanza, alcuni operatori del gioco sollevano ricorso dinanzi al TAR per le Marche che si è pronunciato con la sentenza 75/2019.

Uno dei principali motivi di ricorso sollevati attiene alla circostanza che l'interruzione quotidiana del gioco raggiunge complessivamente le 12 ore quotidiane, scelta ritenuta eccessiva dai ricorrenti e contraria rispetto all'Intesa in sede di Conferenza Unificata. Il TAR è di avviso opposto:

- 1) il numero complessivo di ore di sospensione del gioco è in linea con il massimo stabilito nella legge regionale 3/2017 e pertanto è corretto;
- 2) l'Intesa, al di là delle valutazioni in merito al suo valore cogente o meno, "fa comunque salve le disposizioni regionali più restrittive".

I ricorrenti lamentano la carenza di attività istruttoria che, a loro giudizio, nel caso di specie sarebbe ancor più necessaria dal momento che il Comune di Corinaldo ha scelto di "comprimere i servizi di gioco lecito ... nella misura massima consentita dall'art. 5 L.R. Marche n. 3/2017". Il TAR respinge questa censura ridimensionando in parte il valore dell'istruttoria: infatti, viene detto, che "non è possibile annettere soverchia rilevanza ai dati statistici in possesso delle Aziende sanitarie e/o dei Servizi Sociali comunali, visto che solo una minima parte dei giocatori patologici ricorre a tali strutture pubbliche (e in particolare non vi ricorrono quasi per nulla i soggetti più giovani, i quali molto spesso non sono nemmeno consapevoli di essere vittime della patologia)".

Sempre in punto di motivazione del Regolamento, il TAR respinge la doglianza dei ricorrenti anche con altre argomentazioni:

- 1) i regolamenti comunali, ai sensi dell'art. 3 della legge 241/1990, non richiedono alcuna motivazione, essendo questa "da rinvenire nei c.d. lavori preparatori";
- 2) leggendo la deliberazione 16/2018 del Consiglio comunale di Corinaldo, il dibattito che ivi si è svolto sul punto ha mostrato una "diffusa consapevolezza di tutti i consiglieri circa l'entità del fenomeno del gioco d'azzardo patologico", circostanza che smentisce ulteriormente l'asserita carenza di motivazione del provvedimento.

Per quanto riguarda la regione Veneto, si evidenzia il caso del Comune di Marostica (VI), intervenuto sulla materia del gioco con il Regolamento comunale per sale giochi e installazione di apparecchi da intrattenimento (approvato con delibera consiliare 45/2016) e con l'ordinanza sindacale 11/2016 sulla disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi per il gioco lecito.

Avverso tali provvedimenti è stato sollevato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e, pertanto, il Consiglio di Stato si è espresso con parere definitivo 402/2019.<sup>39</sup>

Nel parere si dà prima di tutto conto della relazione ministeriale, allegata agli atti trasmessi, che sostanzialmente propende per l'accoglimento del ricorso. Ciò, in particolare, sulla base di alcune considerazioni:

- 1) “l'adozione di misure limitative del gioco lecito ... avrebbe come effetto quello di orientare la domanda dei giocatori verso offerte di gioco illegali”;
- 2) con questo tipo di normativa si cagionerebbe un “pregiudizio pure al gettito erariale”;
- 3) “le iniziative degli enti locali possono confliggere con la competenza statale in materia di contrasto e di prevenzione delle ludopatie”: anche per questo, si “richiede un sufficiente grado di uniformità regolatoria su tutto il territorio nazionale”.

Il Consiglio di Stato è di diverso avviso ed esprime parere negativo al ricorso.

Per prima cosa, il Collegio interviene sugli strumenti normativi da utilizzare: per la società ricorrente, infatti, anche in base all'art. 20 della legge regionale 6/2015 (oggi superata con la legge regionale 38/2019, che comunque sul punto non si discosta particolarmente rispetto alla normativa precedente), il Comune avrebbe dovuto utilizzare i “tipici strumenti urbanistici e/o gli atti del governo del territorio, i quali imporrebbero alle Amministrazioni comunali l'obbligo di osservare un regime di cd. “doppio binario”, dovendosi consentire agli interessati adeguate forme di partecipazione procedimentale”.

Il Consiglio di Stato respinge questa censura: la materia, infatti, afferisce anzitutto all'ambito della tutela della salute pubblica; la legge regionale, inoltre, “non prevede alcun obbligo in capo al Comune di esercitare tale potere mediante strumenti di pianificazione urbanistica”.

Il ricorrente, poi, solleva la questione relativa alla sovrapposizione tra la normativa nazionale di primo grado e quella locale, paventando così l'illegittimità di quest'ultima.

I giudici ricostruiscono in altri termini il nodo delle competenze: “la normativa in materia di gioco d'azzardo – con riguardo alle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso ai giochi degli utenti – non è riferibile alla sola competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza ... ma alla tutela del benessere

---

<sup>39</sup> [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), 2019, M. De Pasquale, Master APC, Università di Pisa.

psico-fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili e della quiete pubblica ... tutela che rientra nelle attribuzioni del Comune ex artt. 3 e 5 del d.lgs. n. 267 del 2000”.

L’altro aspetto centrale del ricorso è relativo alla contestazione della disciplina degli orari delle sale gioco (10-13 e 17-22). Anche in questo caso il Consiglio di Stato avalla la normativa introdotta nel Comune, in quanto:

- 1) non è dimostrata, dalla società ricorrente, la pretesa diretta causalità “tra la contestata riduzione dell’orario e la diminuzione, fino al limite della non convenienza economica, dell’attività di gioco gestita”;
- 2) in ogni caso il diritto di iniziativa economica (art. 41 Cost.) non è assoluto ma deve essere bilanciato con la sicurezza, la dignità umana e l’utilità sociale;
- 3) la riduzione degli orari di apertura è, pacificamente, “una delle molteplici misure delle quali le autorità pubbliche possono avvalersi per contrastare le ludopatie”;
- 4) nello specifico, il frazionamento in due periodi giornalieri dell’orario di funzionamento non è illogico “trattandosi di accorgimento regolatorio che disincentiva soprattutto le fasce più giovani, e quindi più deboli, di utenti e, sotto questo profilo, detta limitazione supera il test di proporzionalità”.

#### **4. La necessità di una normativa di riordino del settore e di coordinamento tra gli interventi dell’Amministrazione centrale e degli Enti locali**

A livello nazionale, tra 2017 e 2018, in attesa di una legge di riordino nazionale, il gioco continua la sua espansione.

La Raccolta, ovvero l’insieme delle giocate registrate nel singolo anno, è arrivata nel 2017 a 100 miliardi di euro, poi superati nel 2018.

Il divieto assoluto di pubblicità introdotto dal cd. Decreto Dignità è entrato in vigore in modo graduale con effetti valutabili nel medio-lungo periodo.

Fermo comunque l’intendimento del Governo di mettere mano al riordino del settore e ad un aumento della tassazione attraverso specifiche disposizioni nel collegato alla manovra finanziaria, nonché la discussione in Parlamento delle numerose proposte di legge in materia.<sup>40</sup>

Il gettito delle attività da gioco nei primi 9 mesi del 2018, considerando solo le imposte indirette, è stato pari a 10 miliardi e 364 milioni di euro (+3,6% rispetto allo stesso periodo del 2017).

---

<sup>40</sup> [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), 2018, C. Forleo.



Il Prelievo Erariale Unico sui cd. “apparecchi da intrattenimento” – AWP e *videolottery* – già aumentato dello 0,25% dal 1° settembre 2018 per effetto del Decreto Dignità (leggi questa scheda), è stato ulteriormente rimodulato dalla legge di Bilancio, con aumenti di un ulteriore 0,50% a partire dal 1° gennaio 2019.

Le nuove aliquote per AWP e VLT nel periodo 2019-2023:

19,75% e 6,75% dal 1° gennaio 2019

20,10% e 7,15% dal 1° maggio 2019

20,18% e 7,18% dal 1° gennaio 2020

20,25% e 7,25% dal 1° gennaio 2021

20,10% e 7,10% dal 1° gennaio 2023.

Tale aumento dovrebbe avere garantito alle casse dello Stato un maggiore gettito pari a 714,3 milioni di euro nel triennio 2019-2021. Questi dati sono calcolati dalla Relazione tecnica alla legge di Bilancio presentata dal Governo, tenendo conto di una stimata contrazione del mercato degli apparecchi da intrattenimento. Il bilancio di previsione dello Stato prevede nel triennio 2019-2021 entrate complessive generate dalle attività da gioco stimate tra i 14,5 e i 14,7 miliardi di euro.<sup>41</sup>

Dal 3 novembre 2018 è scattato l’obbligo per i cd. “Gratta e Vinci” – previsto dal Decreto Dignità – di riportare sul fronte del tagliando la dicitura «Questo gioco nuoce alla salute» e «può causare dipendenza patologica», con indicazione del numero verde nazionale per l’aiuto ai giocatori patologici (800 55 88 22).

Sul fronte delle inchieste della magistratura, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo Federico Cafiero De Raho, nel corso della conferenza stampa sull’operazione internazionale di polizia coordinata dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo che ha svelato la presenza di forti infiltrazioni delle mafie (‘ndrangheta reggina, mafia catanese e famiglie pugliesi) che hanno messo le mani sul mondo delle scommesse online illecite, finendo per controllare giocate per 4,5 miliardi di euro, ha richiamato la Politica sull’urgenza di: “(...) prestare attenzione alle infiltrazioni criminali, in questo settore ma non solo: l’economia degli imprenditori sani in questo modo viene danneggiata, (...) il gioco è un settore di grande rischio, e tutto questo va contrastato, ma pensare di intervenire vietando di giocare non garantisce una libertà che deve essere il primo diritto da rispettare. Si tratta di formare le persone, educare, vigilare ed intervenire non solo con la repressione ma attraverso altri organi e credo che la politica dovrebbe spingere in questa direzione. Il proibizionismo non è assolutamente una soluzione”. L’operazione ha fatto scattare oltre 60 arresti in Puglia, Calabria e Sicilia, tra imprenditori e prestanome, e le confische nel mercato delle scommesse clandestine

<sup>41</sup> [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), 2018.

on line. Fondamentale la collaborazione di Eurojust e delle autorità giudiziarie di Austria, Svizzera, Regno Unito, Isola di Man, Paesi Bassi, Curacao, Serbia, Albania, Spagna e Malta.

Le indagini, avviate nel 2017, dell'operazione "Beta 2" hanno portato i Carabinieri del Ros, coordinati dalla procura di Messina, ad arrestare 8 persone per associazione mafiosa, traffico di influenze illecite, estorsione e turbata libertà degli incanti, aggravati dall'aver agevolato il gruppo Romeo-Santapaola, ha portato al sequestro preventivo di una società con sede a Catania, operante nel settore dei giochi e delle scommesse. Il clan voleva ottenere l'inserimento di un progetto contro il gioco patologico in una graduatoria che avrebbe dovuto consentire di ricevere un finanziamento.

Indagini condotte dalla Squadra Mobile di Catania e dal Servizio Centrale Operativo hanno evidenziato l'esistenza di una consolidata organizzazione criminale che, sotto l'egida del clan catanese Cappello – Bonaccorsi, era dedicata alla gestione di numerose agenzie di scommesse presenti sull'intero territorio siciliano e la progressiva e pervasiva infiltrazione e la connessa espansione nel settore dei giochi e delle scommesse on line. Nel corso dell'operazione è stata data esecuzione al sequestro preventivo di 20 agenzie di scommesse, nelle province di Catania, Siracusa, Caltanissetta e Ragusa.

Sempre nel 2018 interviene la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 06/09/2018 n° 5237, chiamato a stabilire se un regolamento comunale possa, o meno, essere assunto a presupposto del divieto di apertura di una sala da giochi, sentenza che pone varie riflessioni sul tema della installazione e dell'uso dei sistemi di gioco.<sup>42</sup> Precisamente, nel caso di specie, una disposizione regolamentare aveva posto il divieto di apertura di sale da gioco e, comunque, di installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo a distanza inferiore a 500 metri dai luoghi individuati come "sensibili".

Facendo leva sul tessuto normativo regionale di riferimento (L.R. Veneto 27 aprile 2015, n. 6, art. 20, comma 3, lett. a) e L.R. Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, art. 54, comma 5) si afferma in sentenza come: "l'obiettivo del contestato Regolamento sia proprio quello di dare puntuale applicazione alla normativa così evitando l'apertura di nuove sale da giochi che si trovino ad una distanza inferiore ai cinquecento metri da alcuni luoghi sensibili".

I Comuni esercitano quindi un potere non di tipo urbanistico in quanto la citata normativa regionale, nell'ambito delle materie rientranti nell'art. 117 co. 3 della

---

<sup>42</sup> M. Castello, 2018.

Costituzione, interviene sulla tutela della salute pubblica, anziché su quella del governo del territorio.

La stessa legge (art. 20 cit.), si precisa ancora da parte del Consiglio di Stato, “dopo aver indicato alla lettera a) la possibilità di introdurre limiti di distanza, ha previsto alla lettera b) il potere di limitare gli orari di apertura ed alla successiva lettera c) quello di adottare misure premiali per gli esercizi dei gestori che scelgono di non installare o disinstallare le apparecchiature per il gioco d’azzardo lecito: che sono, evidentemente, poteri estranei alla materia urbanistica”.

Il Consiglio di Stato richiama e fa proprie altresì:

- la giurisprudenza della Corte Costituzionale per la quale non sussistono dubbi di costituzionalità in riferimento alle disposizioni contenute nelle Leggi regionali o provinciali che prevedono limitazioni di distanza (Corte Cost. 9 novembre 2011, n. 300; Corte Cost. 11 maggio 2017, n. 108);
- la giurisprudenza amministrativa secondo cui “sono ammissibili restrizioni che vadano sino al divieto delle lotterie e di altri giochi a pagamento con vincite in denaro, trattandosi di un divieto pienamente giustificato da superiori finalità di interesse generale” (Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867);
- la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (22 ottobre 2014, C-344/13 e C367/13) che, nell’ambito della materia in esame, nel bilanciamento tra libertà economica e tutela della salute, dà prevalenza a quest’ultima;
- la normativa comunitaria che giustifica misure derogatorie in materia di libera circolazione delle merci e prestazione dei servizi per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Peraltro, se è indubbio il cennato orientamento della Consulta, l’interprete non può mancare di sottolineare come la disciplina delle distanze possa portare, nel settore qui in esame, all’inaccettabile conseguenza di azzerare, di fatto, l’esercizio di una attività economica (lecita e disciplinata dal Legislatore) nell’ambito di un determinato Comune.

Non può quindi farsi assurgere il bene salute a “tiranno” rispetto ad altri diritti che godono di copertura costituzionale, primi fra tutti quelli di libera iniziativa economica e di tutela di servizi di interesse economico generale gestiti in concessione.

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 85 del 9 maggio 2013 così si è espressa: “Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”

(sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona".

Anche alla luce dell'insegnamento della giurisprudenza costituzionale (Corte Cost., 18 luglio 2014, n. 220) dobbiamo affermare che lo Stato ha il compito di fissare i principi generali che ispirano la materia, dettati dalla riduzione e dal contrasto all'attività del gioco d'azzardo, mentre le Regioni e gli enti locali hanno il potere di disciplinarne le concrete modalità, avuto riguardo, da un lato, agli obiettivi programmati a livello nazionale, e, dall'altro, alle caratteristiche peculiari del territorio entro cui le attività del gioco sono destinate ad incidere.

In tale contesto il Decreto Balduzzi ha previsto disposizioni restrittive sulla collocazione di apparecchi da gioco rispetto a determinati luoghi cd. "sensibili" (Consiglio di Stato, sez. VI, 20 luglio 2017, n. 3587).

A loro volta le diverse Leggi regionali che dispongono misure per la prevenzione, per il trattamento e per il contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo vietano l'installazione di apparecchi per il gioco lecito e l'attività di raccolta di scommesse entro una certa distanza dai cd. "luoghi sensibili" (quali: istituti scolastici; centri di formazione professionale; cimiteri cittadini; luoghi di culto; impianti sportivi; strutture residenziali sanitarie e/o sociosanitarie; strutture ricettive per categorie protette; luoghi di aggregazione giovanile e per anziani; istituti di credito e sportelli bancomat; esercizi di compravendita di oggetti preziosi e oro usati; stazioni ferroviarie).

Si deve trattare, a ben vedere, di luoghi di aggregazione frequentati, se non esclusivamente, almeno prevalentemente, dalle fasce deboli ed influenzabili della popolazione (giovani, anziani e persone svantaggiate o malate, tutti potenzialmente non in grado, per immaturità, solitudine condizioni personali e/o sociali in genere, di gestire prudentemente e con temperanza l'accesso a tale forma di intrattenimento).

Non sono quindi riconducibili ai luoghi sensibili ambulatori medici, luoghi di culto e canoniche, la cui frequentazione è propria di categorie indifferenziate di persone. Le chiese, in particolare, sono luoghi dedicati alla preghiera, sia collettiva che personale e, quindi, sono aperti e frequentati dall'indifferenziata, anagraficamente e socialmente, comunità dei fedeli (T.a.r. Trentino Alto Adige, Trento, sez. unica, 21 febbraio 2013, n. 64).

In giurisprudenza sono emersi alcuni dubbi di costituzionalità e, precisamente, il Tribunale Ordinario di Torino (sez. III civ., ord. 31 ottobre 2018) - intervenuto in una vicenda in cui applicando il "distanziamento" previsto dalla Regione Piemonte (secondo cui gli apparecchi da gioco non possono essere collocati a meno di 500

metri dai luoghi sensibili) nella pratica si aveva che nell'intero territorio cittadino di riferimento non era possibile collocare apparecchi da gioco all'interno di attività aperte al pubblico – ha ritenuto che ciò produca un problema di costituzionalità della applicata norma regionale sotto vari profili.

Lo stato di fatto ha ingenerato, nella pratica, un sostanziale divieto di gestire macchinette da gioco, attività imprenditoriale consentita, sebbene da regolamentare e limitare a tutela di altri e pregnanti interessi costituzionali e, quindi, argomenta ancora l'adito Giudice torinese, il bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco pare aver portato nel caso del Comune di riferimento ad una totale negazione della possibilità, costituzionalmente garantita, di gestire una attività imprenditoriale lecita. E così conclude affermando: “Sul punto occorrerà valutare all'esito della udienza di merito, la necessità di disporre la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, anche alla luce di ulteriori considerazioni che le parti vorranno eventualmente svolgere”.

Ancora dubbi di costituzionalità sono stato sollevati dal T.a.r. Abruzzo, Pescara, 21 aprile 2017 ordinanza n. 161 che, intervenuto sulla corretta interpretazione dell'art. 1 L.R. Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (recante “Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco”) ha sottolineato come a tale norma sia sottesa la finalità di “tutelare determinate categorie di persone dai rischi che (...) derivano” dalla “diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco”.

Secondo l'adito Collegio giudicante non si riscontrano finalità di carattere socio-sanitario nella previsione di una distanza minima di rispetto delle sale da gioco dalle caserme militari in quanto tale requisito - distanza di almeno 300 metri da “caserme militari” (previsto in detta L.R.) - non risulta far capo ad esigenze riferibili alla materia “tutela della salute”.

Si ha quindi l'illegittimità costituzionale della previsione in quanto estranea alla competenza legislativa della Regione.

Argomenta il G.A.: “Né sembra possibile inquadrare la norma in altra materia regionale, visto che l'intera legge esprime una chiara finalità “socio-sanitaria”, non lasciando perciò alcun margine ad un'interpretazione diretta a ricondurre una sua specifica disposizione ad esigenze di tutela di interessi di altro tipo, che non emergono in alcun modo dal testo normativo.

Non si può d'altronde far riferimento alla materia “governo del territorio”, visto che dal testo normativo non emergono particolari esigenze urbanistiche connesse alla prossimità tra sale da gioco e caserme militari che non si manifestino rispetto a qualunque altro insediamento ad uso collettivo o pubblico.

L'assenza di ogni distinzione nell'ambito della categoria “caserme militari”, in cui si raggruppano strutture di differenti caratteristiche urbanistiche (essendo la norma,

nella sua genericità, riferibile anche a edifici di minima consistenza, purché di carattere “militare”), conferma ulteriormente che nessuna valutazione in termini urbanistici è stata effettuata dal legislatore regionale.

Non essendo la norma riconducibile alla materia sanitaria né ad altra di competenza regionale, si delinea, dunque, la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente invasione delle competenze statali ed in particolare nella materia “ordine pubblico e sicurezza” (art. 117, comma 2, lettera h), a cui appartiene la disciplina dell’attività svolta dalla ricorrente.

Si prospetta, in ogni caso, la violazione del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., non riscontrandosi alcuna peculiare interferenza tra case da gioco e caserme militari che giustifichi un regime speciale rispetto ad altre strutture di analoghe caratteristiche, come quelle che fanno capo alle amministrazioni civili del “comparto sicurezza”.

Va in conclusione ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 117, commi 2 e 3, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, lettera c), della L.R. Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), nella parte in cui include tra i luoghi sensibili, “IV) le caserme militari (...)”.

Altro tema che merita in questa sede almeno un cenno è quello della modalità di calcolo delle distanze da seguire nei singoli casi concreti.

Secondo il Tar Toscana, Firenze, sez. III, 23 ottobre 2017, n. 1268 l’indicazione di una distanza dai luoghi sensibili, per avere un senso ed essere efficace, deve essere reale e non virtuale facendosi così riferimento alla distanza reale tra due luoghi, calcolata in base al percorso più breve.

Questo percorso deve essere riferito unicamente ad un cammino pedonale (e non assistito da mezzi pubblici) ed è dirimente, tal fine, il disposto dall’art. 190 Codice della Strada.

La distanza de qua deve quindi essere calcolata sulla base del percorso pedonale minimo determinato con il rispetto delle norme del Codice della Strada, compreso in particolare il comma 2 dell’art. 190 cit. (Tar Sardegna, Cagliari, sez. I 24 maggio 2004 n. 619; Tar Campania, Napoli, sez. IV, 12 agosto 1995, n. 521).

In conclusione, il punto sul quale concordano tutti i soggetti operanti nel settore del gioco pubblico è la necessità di un immediato riordino nazionale del comparto, non più rinviabile.

Il Ministero dell’Economia e delle finanze ha, infatti, inserito tale punto tra gli obiettivi di politica fiscale 2021-2023 e ha chiesto all’Agenzia delle Dogane e dei

Monopoli di “fornire il supporto tecnico necessario al Governo per la regolamentazione del settore dei giochi”.

Dunque, un ruolo centrale nella riforma sarà assunto da ADM, che nel 2021 ha già formulato varie ipotesi di riordino nazionale.

Fra le proposte avanzate finora da Adm c'è l'azzeramento delle leggi regionali esistenti<sup>43</sup> ma, ad esempio, anche la compartecipazione degli Enti locali al gettito erariale derivante dai giochi.

---

<sup>43</sup> Al riguardo, in rappresentanza dei Comuni, Sara Seccia, vice presidente dell'Assemblea capitolina e referente comunale sul tema del Gap, ha rilevato: “Dispiace dover constatare che si è speso molto tempo, anche anni, ed energie per l'approvazione di leggi regionali e regolamenti comunali che potrebbero venire neutralizzati. Nel contempo, però, sarebbe un buon segnale se si addivenisse ad una normativa finalmente unitaria su tutto il territorio nazionale, perché ad oggi le varie leggi regionali indicano distanziometri diversi tra loro e rendono la disciplina disomogenea per ogni singolo territorio. Personalmente, sono sempre stata contraria ad un gettito erariale proveniente dal gioco con vincita in denaro, seppur razionalizzato. Ci sono altre fonti di entrata che possono essere ricercate, ad esempio, la puntuale tassazione sui grandi colossi dell'e-commerce che in Italia riversano cifre troppo esigue rispetto al fatturato che producono. Credo fermamente – e coerentemente con il lavoro portato avanti – che le entrate per lo Stato e per gli Enti pubblici non debbano originarsi tramite l'azzardo. Lo trovo eticamente scorretto. Si dice di voler combattere la patologia del Gap e poi si lucra su di esso, addirittura estendendo gli introiti agli Enti locali? Una contraddizione in termini”. Quanto ai capisaldi che “dovrebbe contenere” un riordino nazionale del gioco davvero efficace e capace di contemperare la tutela della salute con la salvaguardia della libera iniziativa economica, Seccia evidenzia: “Sommessamente, mi permetto di rilevare che sarebbe necessario in via preliminare un tavolo di lavoro serio tra le Autorità governative, gli Enti locali tutti e i protagonisti del settore, gestori compresi. I distanziometri retroattivi non li condivido, ma sono d'accordo nel disciplinare, non vietare, tutti gli aspetti, compreso il gioco online o la tassazione in zone fiscali 'franche', e in generale tutte le tipologie di gioco esistenti. Sarebbe opportuno prevedere un distanziometro univoco per tutto il territorio nazionale per non concentrare le attività in zone specifiche ed, eventualmente, valutare incentivi seri per chi intende disinstallare apparecchi e riconvertire la propria attività. Infine, occorrerebbe il controllo dell'importo giocato in base alle entrate mensili di ciascuno, magari con determinazione di un importo massimo utilizzabile. Si potrebbe pensare all'attivazione del gioco attraverso un dispositivo per la rilevazione del dato biometrico (impronta digitale), con tutte le cautele del caso relativamente al trattamento dei dati personali e sensibili. È chiaro che questo lavoro non può farlo un consigliere comunale ma va demandato alla sensibilità e all'attenzione del legislatore”. La consigliera, quindi, interviene anche sulla proposta di proroga all'entrata in vigore della normativa regionale sul gioco nell'ambito al Collegato di bilancio e la possibilità che successivamente si arrivi alla redazione di una nuova normativa in materia, osservando: “Non credo ci sia bisogno di una nuova legge regionale, quella attuale è completa e può essere applicata, nonostante il distanziometro sia stato inserito solo nel 2018, cinque anni dopo l'approvazione della L.R. 5/2013. Tuttavia, non so come si determinerà il consiglio regionale del Lazio in merito all'entrata in vigore del distanziometro che la stessa Regione ha inserito e che doveva trovare applicazione da settembre 2021. Distanziometro, tra l'altro, retroattivo e che non tiene conto degli investimenti già effettuati dai gestori. Credo che sarebbe stato più corretto se la Giunta Zingaretti si fosse impegnata in un confronto serio con il settore e avesse previsto dei correttivi maggiormente

Un ruolo fondamentale gioca tuttora il decreto Balduzzi che, nonostante costituisca un tassello importante nella regolamentazione del gioco pubblico, incentrato sull'aspetto di una adeguata pianificazione nazionale, sconta il fatto di essere un atto di legislazione d'urgenza, che non è stato seguito dall'auspicato sistema attuativo su scala nazionale.

---

progressivi nel tempo. Mi chiedo come mai Roma Capitale subì tredici feroci ricorsi al Tar, e poi al Consiglio di Stato, avverso l'ordinanza sindacale 111/2018, mentre dopo l'approvazione del 'distanziometro retroattivo' della Regione Lazio nessuno ha avuto nulla da eccepire, almeno a livello giudiziario". Domenico Faggiani, responsabile del Tavolo sulle problematiche dell'Osservatorio sul gioco d'azzardo patologico per Anci - Associazione nazionale Comuni italiani, sottolinea come debbano essere riviste le leggi regionali e date maggiori risorse agli enti locali. In particolare Faggiani evidenzia: "Premesso che il riordino di tutta la materia non è più rinviabile, e che questo riordino è anche propedeutico alle decisioni relative al rinnovo delle concessioni, il percorso più lineare potrebbe essere proprio quello della delega al Governo... Si potrebbe così arrivare alla emanazione di un testo unico, attraverso un processo che veda il contributo di tutte le parti coinvolte, a partire dalle autonomie locali, al fine di pervenire a soluzioni che siano il più possibile condivise. È evidente che, una volta emanate le norme di riordino di tutta la materia, creata cioè una cornice nazionale, le leggi regionali andrebbero riviste e adeguate. Le ipotesi sulle quali l'Agenzia delle dogane e dei monopoli sta lavorando, e che sono state presentate dal direttore Minenna, sono condivisibili. Nel riordino è importante porre, come uno dei punti centrali, il contrasto alla dipendenza da gioco. Per questo occorre prevedere l'assegnazione di maggiori risorse agli Enti locali. Da un lato incrementare il fondo nazionale Gap, con il quale vengono finanziati i piani regionali di prevenzione e cura della dipendenza da gioco. Dall'altro destinare risorse direttamente ai Comuni perché possano essere messi in condizione di svolgere il loro ruolo a tutela del cittadino, e quindi anche della sua salute, e di contrasto ad ogni forma di illegalità, compresa quella nel settore del gioco con vincita in denaro". Faggiani quindi propone una soluzione per la riforma nazionale del settore, rilevando: "Dovrebbe provvedere a riordinare, ridurre e riqualificare tutta l'offerta di gioco pubblico. Con un testo unico si darebbe ordine alla materia, raccogliendo tutte le disposizioni relative al gioco con e senza vincita in denaro, e certezza per chi opera nel settore. Riprendendo quanto indicato nell'Intesa, sottoscritta in sede di Conferenza Unificata nel settembre 2017, si dovrebbe prevedere una riduzione di tutta l'offerta di gioco e, al contempo, una riqualificazione della stessa. Lo Stato, ovviamente, dovrebbe mettere in conto una contestuale riduzione delle entrate. Un consistente recupero di risorse sarebbe però assicurato da un più efficace contrasto all'illegalità e da un inasprimento delle sanzioni, viste le cifre stimate per l'illegale. In questo un contributo importante potrebbe arrivare dal coinvolgimento dei Comuni, attraverso la polizia locale. E, soprattutto, norme che consentano una adeguata prevenzione, attraverso attività di informazione, di educazione e di formazione. Informazione e educazione rivolta a tutti, ma soprattutto alle fasce più fragili, a cominciare dai giovani, nelle scuole, sia in tema di gioco fisico che di quello online, compresi i videogiochi. E poi attività di formazione per gli addetti al settore del gioco, una formazione obbligatoria e ben fatta. Tutte attività da programmare con le leggi regionali adeguatamente riviste, come dicevo prima. Ai Comuni, nel rispetto delle normative nazionali e di quelle regionali, spetterebbe il compito di adottare regolamenti attraverso i quali, tra l'altro, programmare una omogenea distribuzione, all'interno del territorio comunale, della propria quota di offerta di gioco pubblico" (www.gioconews.it, Gioconews RIORDINO NAZIONALE DEL GIOCO, IL PUNTO DI VISTA DEI COMUNI, Luglio 31, 2021).



Per sopperire a tale carenza, il giudice amministrativo ha dovuto compiere un intenso lavoro interpretativo che, peraltro, ha condotto anche a soluzioni contrastanti e non ha escluso dubbi e riflessioni negative circa l'utilità di alcune strategie per il contrasto al GAP/DGA e circa l'efficacia delle misure attuate. Sicuramente, l'acritica applicazione del limite distanziometrico da luoghi astrattamente sensibili si rivela del tutto inutile ed anzi presenta aspetti critici quali il favorire la canalizzazione della domanda di gioco in circuiti illeciti. In tal senso, ad esempio, le due consulenze tecniche d'ufficio disposte dal Consiglio di Stato con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, ove all'applicazione del limite non è seguita nessuna conseguenza in termini di riduzione del gioco.

Sarebbe ora necessario un approccio sostanziale, fondato su un'accurata istruttoria da parte dell'amministrazione centrale, per una valutazione del rischio di esposizione al gioco nei vari territori. Dunque, una fattiva ed organica azione amministrativa, una pianificazione nazionale, incentrata su riscontri oggettivi, che faccia perno su un indispensabile dialogo tra amministrazione centrale e periferica e che tenga conto della peculiarità delle varie realtà locali.

## CAPITOLO 3

### GERMANIA - Casi di studio a confronto

*L'intermediazione dei giochi sui siti web accessibili dai Land e i divieti posti dall'Articolo 3 del Trattato interstatale sul gioco d'azzardo in Germania (GlüStV)*

Come già rilevato nei capitoli precedenti, da anni buona parte degli stati europei hanno disciplinato e regolamentato il settore del gambling ed in particolare del gioco on line, sia per il crescente aumento di domanda/offerta sia perché, con lo sviluppo della Rete e del gioco via Internet, gli utenti collegati dai paesi europei hanno la possibilità di giocare ai tanti giochi offerti dai casinò online di altre nazioni.

Peraltro, in Germania, fino a non molto tempo fa, non esisteva una normativa organica sul gioco e la situazione era ben diversa da paesi come l'Italia, ove è presente un articolato sistema concessorio disciplinato dal legislatore e sottoposto al controllo di ADM Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ed ove i siti di gioco on line devono ottenere una specifica autorizzazione ed avere il logo ADM, sinonimo di sicurezza e affidabilità per i fruitori. In alcuni Land il gioco era addirittura vietato. In vista della scadenza del 30 giugno 2021 del Trattato interstatale sul gioco d'azzardo, si è molto dibattuto sulla possibilità di concordare un nuovo regolamento unificato.

Tra i temi più complessi, quello della liberalizzazione o meno del gioco online. Infatti, mentre alcuni stati federali hanno fortemente sostenuto l'introduzione di una procedura di licenza per casinò e poker online, altri hanno, invece, affermato la necessità di un divieto del gioco online.

L'ISTG 2021 rappresenta un compromesso.

Il governo tedesco, in collaborazione con i sedici Land tedeschi, ha così varato il proprio Trattato di Stato sul gioco (denominato *Glücksspielstaatsvertrag*).

L'obiettivo perseguito dalla normativa varata dalla Germania è quello di rendere slegale e regolamentare il gioco online, così da consentire agli utenti di giocare e scommettere in sicurezza, senza il rischio di cadere in truffe e frodi, così ostacolando il gioco d'azzardo illegale offerto da operatori non autorizzati che operano al di fuori di ogni regola e controllo.

Sebbene il Trattato preveda licenze per quasi tutte le forme di gioco online, le condizioni di licenza sono ancora più rigorose e vanno oltre i precedenti requisiti per le licenze per le scommesse sportive.

L'ISTG 2021 prevede modifiche fondamentali alla legge tedesca sul gioco d'azzardo online.

L'emendamento più significativo include la revoca del divieto dell'online per il poker e le slot machine nonché, almeno in una certa misura, per i casinò online.

L'ISTG 2021 stabilisce un regime di licenze per consentire ai fornitori di ottenere i titoli per offrire scommesse sportive online, slot machine virtuali e poker online.

Secondo la nuova legge, i giochi di slot machine virtuali sono simulazioni di giochi di slot machine terrestri offerti su Internet.

La possibilità di ottenere una licenza per i giochi da casinò online deve essere regolamentata da apposite leggi emanate da ciascuno stato federale.

I requisiti per ottenere una licenza per offrire scommesse sportive online, slot machine virtuali e poker online sono simili, variando solo nei dettagli.

Tra i requisiti comuni:

- il deposito cauzionale: il richiedente deve fornire un deposito cauzionale di almeno 5 milioni di euro. In singoli casi, tale importo può essere aumentato fino all'importo del fatturato medio mensile previsto (massimo 50 milioni di euro); per le licenze per le scommesse sportive online, l'autorità competente ha indicato che tale importo potrebbe essere ridotto su richiesta. Non è chiaro se e in quali circostanze ciò sarà possibile nell'ambito dell'ISTG 2021;
- separazione di diverse offerte: i fornitori di giochi d'azzardo possono offrire diverse forme di gioco d'azzardo (ad es. scommesse sportive, slot machine virtuali e poker online) tramite lo stesso dominio Internet a condizione che l'operatore crei aree indipendenti e graficamente separate per ciascuna forma di gioco d'azzardo; la separazione comporta anche il divieto di fare "pubblicità incrociata" tra le diverse forme di gioco d'azzardo; inoltre, un giocatore non deve essere in grado di giocare contemporaneamente in aree diverse;
- account dei giocatori: i giocatori devono creare un account giocatore individuale con le loro credenziali per ogni provider; il provider deve verificare le informazioni sul giocatore; l'ISTG 2021 prevede che la verifica debba essere effettuata con procedure appropriate e affidabili, ma non contiene ulteriori specifiche. L'autorità può definire nella licenza una specifica misura di verifica;
- limite di deposito tra fornitori: al momento della registrazione su un sito Web, il giocatore deve impostare un limite di deposito mensile tra fornitori di un massimo di EUR 1.000,00; ciò significa che il limite si applicherà per giocatore, non per operatore (cioè come regola generale 1.000 EUR/mese/giocatore per tutti gli operatori); l'autorità competente controllerà il rispetto del limite tramite un "file di controllo del limite" centrale; i fornitori devono pagare una tariffa per connettersi e

- utilizzare il file di controllo dei limiti; inoltre, i fornitori devono offrire limiti di deposito separati relativi al fornitore che il giocatore può impostare volontariamente;
- limitazioni del gioco parallelo: i giocatori non devono giocare contemporaneamente a offerte di operatori diversi; dunque, i fornitori devono verificare lo “stato di attivazione” dei giocatori con il sistema di attivazione dell’ autorità prima di abilitarli a giocare sul sito Web del fornitore;
  - pubblicità: le pubblicità per le offerte di gioco online sono generalmente consentite con alcune limitazioni; in particolare, la pubblicità non deve essere rivolta ai minori e non deve essere presentata come mezzo per risolvere problemi finanziari. Le limitazioni includono inoltre il divieto di trasmissione e pubblicità online tra le 6:00 e le 21:00; infine, l’ autorità specificherà alcuni obblighi di notifica che devono essere rispettati dal fornitore.

Per le slot machine virtuali, oltre ai requisiti generali, l’ ISTG 2021 prevede alcuni requisiti aggiuntivi:

- una partita deve durare almeno cinque secondi;
- la puntata massima è di 1,00 EUR a partita;
- le puntate e le vincite non possono essere utilizzate per accumulare un jackpot.

Per le scommesse sportive online i requisiti specifici sono i seguenti:

- sono consentite scommesse sull’ esito di una partita e sugli eventi durante la partita, o una combinazione di entrambi; inoltre, le scommesse live saranno consentite in base a requisiti specifici; ed ancora, le licenze per le scommesse sportive online concesse prima del 1° luglio 2021 rimarranno in vigore fino al 31 dicembre 2022; tuttavia, un tribunale tedesco ha sospeso l’ attuale procedura di autorizzazione nell’ aprile 2020.

Per i casinò on line sono previste alcune condizioni speciali.

In primo luogo, l’ ISTG 2021 definisce i giochi da casinò online (a differenza delle slot machine virtuali) come simulazioni virtuali di giochi da casinò e trasmissioni in diretta di giochi da casinò terrestri con possibilità di partecipazione via internet (es. roulette, black jack).

La legge non regola le licenze per i giochi da casinò online ma gli stati federali tedeschi possono prevedere le rispettive normative nelle loro singole leggi locali. Si prevede che le licenze dei casinò online saranno disponibili ma soggette alle specifiche per una licenza per gestire un casinò offline. Ciò include in particolare una restrizione sul numero di licenze.

L'ISTG 2021 stabilisce che l'autorità competente non può rilasciare più licenze per i casinò online rispetto alle licenze disponibili per i casinò terrestri.<sup>1</sup>

In conclusione, i siti che offrono i giochi tradizionalmente appartenenti ai casinò, come poker, slot machine, roulette o blackjack, devono munirsi delle necessarie licenze. Tra gli obblighi che i siti hanno per ottenere la licenza, vi è, prima di tutto, l'obbligo di identificazione del giocatore, che per potere giocare deve innanzitutto essere maggiorenne.

Ed ancora, secondo la normativa varata, i casinò online devono porre un limite di giocata alle slot machine di 1 € per turno e anche per i giocatori viene posto un limite di deposito al massimo di euro 1.000 su tutti i portali di gioco on line.

Al varo anche l'ipotesi di stabilire un limite di tempo massimo che ogni giocatore potrà trascorrere nei siti di gioco, al fine di contenere eventuali fenomeni di dipendenza.

Dunque, la normativa in esame mira ad un costante controllo onde favorire una fruizione consapevole e informata per il pubblico.

La disciplina in esame prevede che, prima di ottenere la licenza per il gioco online in Germania, il casinò online debba essere sottoposto ad una valutazione da parte di una commissione per il gioco d'azzardo, che, attraverso il portale delle garanzie, valuterà l'affidabilità e sicurezza del soggetto richiedente. Il numero di licenze rilasciate dovrà corrispondere al numero di sedi fisiche di ogni casinò, per evitare la troppa presenza di tavoli di gioco nei portali online, e comunque non potrà superare le 5 licenze concesse. Saranno controllati, inoltre, i generatori di numeri casuali, per garantire la validità dei risultati di ogni macchina e di ogni gioco da tavolo online. In ogni caso, le licenze dovranno essere rinnovate e rivalutate dopo dieci anni dalla prima concessione.<sup>2</sup>

Esaminata la normativa varata in Germania, si ritiene utile illustrare un caso oggetto di un interessante procedimento giudiziario.

Si richiama in particolare la sentenza emessa dalla CORTE AMMINISTRATIVA FEDERALE (BVerwG) (Corte amministrativa federale (BVerwG) 8 C 18.16 Tribunale amministrativo superiore (VGH) 6 S 1426/14) pronunciata il 26 ottobre 2017 nella controversia amministrativa tra una società con sede in Amburgo, Germania contro il Land tedesco del Baden-Württemberg (BW), una società con sede in Stoccarda, Germania, e il rappresentante degli interessi della Federazione presso la Corte amministrativa federale (BVerwG) (intervenuta in giudizio).

---

<sup>1</sup> Redazione Emmegi, 2021.

<sup>2</sup> Le nuove regole in Germania per il gioco online e offline <https://www.targatocn.it/2021/12/09/leggi-notizia/argomenti/economia-7/articolo/le-nuove-regole-in-germania-per-il-gioco-online-e-offline.html>.

La sentenza così statuisce: “Nella misura in cui gli interessati hanno dichiarato all’unanimità l’avvenuta definizione della causa principale, il giudizio è rinunciato. La sentenza del Tribunale amministrativo superiore (VGH) del Baden-Württemberg dell’8 settembre 2015 e la sentenza del Tribunale amministrativo (VG) di Karlsruhe del 3 novembre 2011 non sono così operanti a tal riguardo.

Per tutti gli altri aspetti, la sentenza del Tribunale amministrativo superiore (VGH) del Baden-Württemberg dell’8 settembre 2015 è modificata e il ricorso del Ricorrente contro la sentenza del Tribunale amministrativo (VG) di Karlsruhe del 3 novembre 2011 è respinto.

Le spese legali del giudizio saranno per 3/4 a carico del Ricorrente e per un ¼ a carico del Resistente.”

Nel caso di specie il Ricorrente gestisce/opera come intermediario per le scommesse sportive, di poker e giochi di casinò su diversi siti web accessibili dal Land del Baden-Württemberg almeno dal novembre 2009. A seguito dell’udienza, il Regierungspräsidium (Consiglio Regionale di) Karlsruhe ha emanato un avviso datato 21 gennaio 2010 con cui si faceva divieto al ricorrente di operare, effettuare attività di intermediazione, pubblicizzare o sostenere giochi d’azzardo pubblici ai sensi dell’Articolo 3 del Trattato interstatale sul gioco d’azzardo in Germania (GlüStV) nella versione in vigore in quel momento (GlüStV 2008) nel Land del Baden-Württemberg. Nell’avviso si intimava inoltre al Ricorrente di interrompere definitivamente le attività vietate senza indebito ritardo. Il Consiglio Regionale ha inoltre minacciato di imporre un’ammenda e ha fissato un onere amministrativo per l’avviso. Il Consiglio Regionale ha precisato che il Ricorrente gestisce/effettua attività di intermediazione e pubblicizza il gioco d’azzardo pubblico sotto forma di scommesse sportive, poker e giochi da casinò sui siti web sebbene non possieda la licenza richiesta per tali attività nel Baden-Württemberg. Secondo il Consiglio Regionale, tale licenza non può essere rilasciata. Nell’avviso si afferma inoltre che il divieto si riferisce a tutte le presenze in internet gestite dal Ricorrente nella misura in cui i giochi d’azzardo pubblici sono gestiti su tali presenze in internet e l’offerta è accessibile dal Baden-Württemberg.

Il ricorrente si oppone al provvedimento di divieto ai sensi della normativa sul gioco d’azzardo.

Il Tribunale amministrativo (VG) ha respinto il ricorso. Su ricorso del Ricorrente, il tribunale amministrativo superiore ha modificato la sentenza del tribunale amministrativo e, successivamente alla dichiarazione da parte degli interessati nella controversia della definizione della causa principale sotto tutti gli altri aspetti, ha

annullato l'avviso, con effetto dalla data della sentenza d'appello. Secondo il Tribunale amministrativo superiore, il divieto non soddisfaceva il principio di chiarezza e certezza. Il tribunale ha affermato che il divieto riguardava tutte le presenze in internet del ricorrente per i giochi d'azzardo pubblici - anche quelle future - sempre che l'offerta fosse accessibile dal Baden-Württemberg. Secondo il Tribunale amministrativo superiore, il divieto non ha fornito istruzioni precise per un caso individuale specifico, limitandosi a ripetere la norma generale e astratta, motivo per cui il provvedimento ha superato una soglia assoluta, rendendolo poco chiaro e indefinito. Secondo il tribunale, il provvedimento di divieto sarebbe inoltre privo di chiarezza e definitività richieste laddove fosse riferito solo alle scommesse sportive online, al poker online e ai giochi di casinò online. Anche la generalizzazione dei giochi d'azzardo nella motivazione dell'avviso in questione non determina sufficientemente, secondo il Tribunale, la portata del contenuto normativo. Il Tribunale amministrativo superiore ha inoltre motivato che il divieto si è basato su un errore di valutazione nell'esercizio della discrezionalità da parte dell'autorità. A questo proposito, è irrilevante che il margine discrezionale dell'autorità per disporre misure sia stato ridotto a zero. Alla luce dell'articolo 3, dell'articolo 12 e dell'articolo 19 del diritto costituzionale tedesco (GG), le autorità competenti non possono - per casi simili - ordinare misure diverse, misure che sono contro il sistema o senza struttura. Secondo il tribunale amministrativo superiore, non esiste un approccio affidabile che regoli in quali circostanze e in quale ordine debbano essere prese misure nei confronti dei fornitori di giochi d'azzardo online (per esempio, sulla base della presenza sul mercato, delle entrate o delle vincite). Nel procedimento d'appello per motivi di diritto in terza istanza, il Resistente ha spiegato che l'avviso del 21 gennaio 2010 si riferiva unicamente alle scommesse sportive online, al poker online e ai giochi di casinò online. Di conseguenza, gli interessati hanno dichiarato all'unanimità che la causa principale del procedimento era stata definita anche se l'avviso riguardava inizialmente anche altri tipi di giochi d'azzardo che non erano stati elencati in modo specifico. Gli interessati hanno inoltre rilasciato dichiarazioni corrispondenti in cui si indicava la questione come definita (dichiarazione di transazione) per quanto riguarda il periodo del divieto tra la sentenza della corte d'appello in secondo grado e il 25 ottobre 2017 - data dell'udienza in terzo grado.

Al fine di motivare la sua impugnazione in diritto in terzo grado, il Resistente ha sostenuto che l'avviso contestato era stato sufficientemente chiaro e definito, almeno nell'ambito di applicazione contestato fino alla fine, ovvero la tipologia di giochi d'azzardo offerti dal ricorrente come indicato nell'avviso. Il Resistente ha inoltre

spiegato che tutti i giochi di poker offerti dal Ricorrente, che si classificano come giochi di abilità, non rientravano nel divieto. Secondo il Resistente, l'autorità di controllo per il gioco d'azzardo era obbligata a intervenire nei confronti del Ricorrente in quanto i giochi d'azzardo online gestiti da quest'ultimo non rispondevano ai requisiti previsti dalla licenza dal punto di vista del diritto sostanziale in virtù del divieto di internet di cui alla sezione 4 del Trattato Interstatale (GlüStV 2008, ora GlüStV 2012). Il Resistente ritiene che le misure nei confronti dei singoli fornitori illegittimi possano essere adottate senza richiedere necessariamente un approccio di esecuzione. Data la grande varietà di giochi d'azzardo illegali offerti su Internet, è naturale che l'autorità utilizzi le capacità esistenti per perseguire e seguire i casi divenuti noti. Inoltre, il Resistente ha dichiarato che il divieto Internet è conforme alla libertà di servizio ai sensi dell'Articolo 56 e seguenti del TFUE. A causa dei pericoli specifici associati all'offerta di giochi via internet, il divieto è necessario e adeguato per combattere il gioco compulsivo e per garantire la protezione dei minori.

Il Resistente chiede che la corte modifichi la sentenza del tribunale amministrativo superiore (VGH) del Baden-Württemberg dell'8 settembre 2015 nella misura in cui si riferisce al periodo di divieto a partire dal 26 ottobre 2017 e che respinga in questo senso il ricorso in fatto e diritto (secondo grado) del Ricorrente avverso la sentenza del Tribunale amministrativo (VG) di Karlsruhe del 3 novembre 2011.

Il Ricorrente chiede alla corte di respingere sotto questo aspetto il ricorso in diritto (terzo grado).

Il Ricorrente ha dichiarato di non offrire più giochi d'azzardo nell'Unione Europea. Continua comunque a difendere la sentenza della corte d'appello di secondo grado e aggiunge che il divieto avrebbe dovuto e potuto essere ulteriormente specificato elencando individualmente i giochi d'azzardo vietati. Secondo il Ricorrente, la responsabilità di trovare una risposta alla domanda se un certo gioco è classificato come un gioco d'azzardo non può essere trasferita su un giudizio di esecuzione. Secondo il Ricorrente, la Sezione è vincolata dalle conclusioni della corte d'appello in secondo grado, ovvero che il Resistente non è stato in grado di fornire motivi di fatto per introdurre misure di intervento.

Il Rappresentante degli Interessi della Federazione ha sostenuto le argomentazioni del Resistente senza presentare una propria domanda. Ha aggiunto che, data la sua esperienza, il Ricorrente e il Resistente erano entrambi in grado di valutare se le scommesse sportive, il poker online e i giochi di casinò online offerti dal Ricorrente su internet si classificano come giochi d'azzardo. Il divieto di azioni arbitrarie non significa che il Resistente sia obbligato ad avviare misure di esecuzione in tutto il



Land e contemporaneamente contro tutti i fornitori di giochi d'azzardo senza licenza su internet sulla base di un approccio che è stato concepito per l'intero Land.

Ciò posto, secondo la Corte, applicando l'art. 141, primo comma, in combinato disposto con l'art. 125, primo comma, prima frase, e l'art. 92, terzo comma, prima frase, del codice tedesco di procedura amministrativa (VwGO) al ricorso per motivi di diritto, il giudizio doveva essere interrotto nella misura in cui gli interessati avevano statuito l'avvenuta definizione all'unanimità della causa principale della controversia; a tal riguardo, le sentenze del tribunale amministrativo e del tribunale amministrativo superiore sono senza effetto (art. 173 frase 1 VwGO in combinato disposto con l'art. 269 seconda metà della frase 1 del codice di procedura civile tedesco (ZPO)). Per tutti gli altri aspetti, il ricorso del Resistente in diritto è accolto. A questo proposito, la sentenza d'appello impugnata (secondo grado) si basava su una violazione del diritto federale (Articolo 137 (1) del codice di procedura amministrativa tedesco (VwGO)) e non è ritenuta corretta per altri motivi (Articolo 144 (4) VwGO).

Secondo la Corte, il ricorso di annullamento rimane ammissibile. Il provvedimento di divieto del 21 gennaio 2010 non è considerato obsoleto solo perché, secondo le sue stesse dichiarazioni, il Ricorrente non offre più giochi d'azzardo nell'Unione Europea. Un cambiamento delle circostanze di fatto non annulla automaticamente l'effetto normativo di un atto amministrativo. Un atto amministrativo perde i suoi effetti giuridici solo se è divenuto infondato a causa di successivi cambiamenti delle circostanze di fatto o giuridiche. Per quanto riguarda i provvedimenti di divieto ai sensi della normativa in materia di gioco d'azzardo che si applicano a condotte future, ciò significa che il comportamento vietato è stato abbandonato del tutto o che non può più essere ripreso (Corte amministrativa federale (BVerwG), sentenze del 20 giugno 2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE<sup>3</sup> 147, 81 nota a margine 16 e - 8 C 47.12 - juris nota a margine 15 e seguenti). Questo non ricorre nel caso di specie. È persino dubbio se il Ricorrente abbia abbandonato del tutto la propria offerta di giochi d'azzardo. Nella sezione delle informazioni legali sui siti web a cui si fa riferimento nel provvedimento di divieto ora è indicato quanto segue: "I nostri servizi negli stati membri del Mercato Unico Europeo (ad eccezione degli stati in cui i nostri servizi sono forniti con una licenza locale) sono gestiti da..., che fa parte dell'Unione Europea." Questa dichiarazione dimostra che i servizi del Ricorrente continuano ad essere forniti da... "Di conseguenza, il diritto d'autore a cui si fa riferimento nella

---

<sup>3</sup> Corte amministrativa federale (BVerwG), sentenze del 20 giugno 2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81 nota a margine 16 e - 8 C 47.12 - juris nota a margine 15 e seguenti Sintesi delle decisioni del BVerwG (Tribunale amministrativo federale).

parte iniziale dell'articolo delle informazioni legali è attribuito al ricorrente e il ricorrente è indicato come titolare di una licenza di gioco che condivide con ...".

Il Tribunale amministrativo superiore (VGH) ha erroneamente ritenuto che l'avviso impugnato (laddove sia ancora oggetto di contenzioso) fosse poco chiaro e indeterminato, violando così l'art. 37 (1) della normativa sul procedimento amministrativo del Land Baden-Württemberg (VwVfG BW), la cui formulazione concorda con l'art. 37 della legge sul procedimento amministrativo della Federazione (VwVfG) e che può quindi essere impugnato con un ricorso in diritto (art. 137 n. 2 del codice di procedura amministrativa tedesco (VwGO)).

Ai sensi dell'articolo 37 (1) della legge sul procedimento amministrativo del Land Baden-Württemberg (VwVfG BW), un atto amministrativo deve essere sufficientemente chiaro e definito per essere legittimo. Se l'interpretazione non aiuta a determinare l'esatto contenuto normativo di un atto amministrativo (cfr. BVerwG, sentenza del 9 giugno 1975 - 6 C 163.73 - BVerwGE 48, 279 <281 et seq.>), tale atto è considerato illegittimo ai sensi dell'articolo 37 della legge sulla procedura amministrativa (VwVfG). L'articolo 44 della legge sulla procedura amministrativa (VwVfG) determina se in tal caso anche l'avviso è nullo. Un atto amministrativo è considerato sufficientemente chiaro e definito se il destinatario può capire ciò che gli viene richiesto e se l'avviso è inoltre considerato una base adeguata per l'adozione di misure per il rispetto di tale avviso. In particolare, i requisiti relativi ad un sufficiente grado di chiarezza e definizione di un atto amministrativo sono regolati dalle caratteristiche del diritto sostanziale applicabile e che deve essere eseguito mediante tale atto amministrativo (prassi giuridica consolidata, cfr. BVerwG, sentenze del 15 febbraio 1990 - 4 C 41.87 - BVerwGE 84, 335 <338> e del 16 ottobre 2013 - 8 C 21.12 - BVerwGE 148, 146 <149>).

Il contenuto normativo di un atto amministrativo deve essere determinato mediante un'interpretazione in buona fede, tenendo quindi conto della sfera del destinatario nonché della competenza specifica del pubblico professionale a cui tale atto si rivolge; gli artt. 133 e 157 del Codice civile tedesco (BGB) si applicano mutatis mutandis a tale riguardo (prassi giuridica consolidata, cfr. solo BVerwG, sentenza del 20 giugno 2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81 <89> con ulteriori riferimenti). Il contenuto normativo è considerato sufficientemente chiaro e definito se può essere compreso senza dubbi dal contenuto complessivo dell'avviso, in particolare dai motivi, e dalle altre circostanze note agli interessati e da ogni altra circostanza rilevabile senza adottare ulteriori misure (cfr. BVerwG, sentenza del 3 dicembre 2003 - 6 C 20.02 - BVerwGE 119, 282 <284>).

Il contenuto normativo dell'avviso impugnato, che è ancora oggetto di giudizio, soddisfa tali requisiti. Si è ritenuto che le disposizioni normative contenute nell'avviso si riferissero esclusivamente ai giochi d'azzardo offerti dal Ricorrente così come elencati nella motivazione dell'avviso, ovvero le scommesse sportive online, il poker online e i giochi di casinò online, e non all'ambito del divieto rientrante nelle dichiarazioni di transazione parziale, ovvero tutti i giochi d'azzardo su Internet accessibili dal Baden-Württemberg.

L'oggetto delle restanti istruzioni normative dell'avviso che sono ancora oggetto del giudizio è determinato elencando i tipi di giochi d'azzardo (scommesse sportive online, poker online e giochi di casinò online) ed è ulteriormente specificato elencando i siti web utilizzati dal Ricorrente per offrire tali giochi nelle motivazioni dell'avviso. Questo pone il ricorrente informato nella posizione di capire senza dubbi quali sono i giochi d'azzardo che rientrano nel divieto nella portata ancora oggetto di contestazione. L'elenco dei giochi d'azzardo si riferisce anche alla loro accessibilità via internet e al tipo effettivo di gioco (scommesse sportive online e poker online) o al loro inquadramento come giochi d'azzardo che sono solitamente offerti nei casinò (giochi da casinò). Secondo l'uso linguistico generale, quest'ultimo include non solo i giochi da casinò "big money" (come la roulette e baccara), ma anche i giochi arcade "small money" come le slot machine. Questo chiarisce al Ricorrente, quale fornitore informato, che il divieto riguarda sia le scommesse sportive online, il poker online e le varianti online dei classici giochi da casinò, così come le varianti online di questi ultimi giochi di macchine. Eventuali incertezze residue sulla classificazione di un gioco o su eventuali offerte previste in futuro - a titolo esemplificativo rispetto alla chiara definizione delle tipologie di poker che si classificano come gioco d'azzardo e che rientrano pertanto nel provvedimento di divieto - sono risolte con la lista esemplificativa di siti web in cui sono indicati i giochi d'azzardo vietati in offerta che hanno indotto il Resistente a intervenire, come è chiaro anche al Ricorrente. Di conseguenza, si può presumere che i dipendenti del Ricorrente, che sono tenuti a eseguire il divieto, abbiano anche la competenza necessaria per riconoscere, sulla base della formulazione del divieto e dell'offerta di gioco del Ricorrente sottostante l'avviso, se un gioco offerto dal Ricorrente in futuro potrebbe costituire scommessa sportiva, poker o gioco di casinò. Non era pertanto necessario che il divieto descrivesse in dettaglio i giochi d'azzardo rientranti nell'avviso.

Per quanto riguarda la possibilità di imporre limitazioni di pagamento a terzi, in particolare a istituti di credito e di servizi finanziari (blocco finanziario), non è richiesto un maggior grado di chiarezza e di determinatezza, come previsto dall'art. 9, comma 1, frase 3, n. 4 del Trattato Interstatale sul gioco d'azzardo in Germania,

nella versione del primo trattato interstatale modificato sul gioco d'azzardo (Erster GlüÄndStV) del 15 dicembre 2011 (GBl. BW <sup>4</sup>2012, 385, 388). Il presupposto per l'interruzione dei pagamenti è l'imposizione di provvedimenti separati nei confronti di tali terzi, e tali provvedimenti - indipendentemente dal provvedimento di divieto - devono anche essere sufficientemente chiari e definiti (cfr. Tribunale amministrativo superiore (OVG) di Lüneburg, decisione del 17 agosto 2016 -11 ME 61/16 - GewArch<sup>5</sup> 2016, 425 <426>). I provvedimenti che impongono limitazioni di pagamento a terzi al fine di interrompere le attività di gioco d'azzardo non autorizzate non costituiscono un'esecuzione connessa a un provvedimento di divieto ai sensi della normativa sul gioco d'azzardo; tali provvedimenti costituiscono invece strumenti indipendenti dell'autorità di vigilanza in materia di gioco d'azzardo che si riferiscono a giochi d'azzardo non autorizzati invece di quelli vietati. Lo stesso vale per eventuali responsabilità penali derivanti da operazioni di gioco d'azzardo senza licenza ai sensi dell'articolo 284 (1) del Codice penale tedesco (StGB). La questione della responsabilità penale deve essere vista indipendentemente dall'esecuzione di un provvedimento di divieto. Il Codice penale deve essere sufficientemente chiaro e definito anche a tal riguardo.

Il provvedimento di divieto soddisfa inoltre il principio di chiarezza e definizione ai sensi dell'articolo 37 della legge sulla procedura amministrativa del Land del Baden-Württemberg (VwVfG BW) nella misura in cui vieta di "sostenere" l'esercizio e l'intermediazione o la pubblicità di scommesse sportive online, poker online e giochi di casinò online. Il termine "sostegno" non è definito dalla legge né chiarito espressamente dalle sentenze dei tribunali per quanto riguarda il suo significato in un contesto di gioco d'azzardo (tuttavia, cfr. per quanto riguarda il diritto di residenza: BVerwG, sentenza del 22 febbraio 2017 -1 C 3.16 - BVerwGE 157, 325 note a margine 28 e seguenti). Tuttavia, dato il significato usuale attribuito al termine "sostegno" e l'intenzione dell'autorità che emette l'avviso, che dovrebbe essere chiaramente distinguibile per il destinatario, è chiaro senza dubbio che si vuole impedire al Ricorrente di contribuire a una qualsiasi delle attività specificate nell'avviso, che al Ricorrente stesso è vietato intraprendere, anche se tali attività sono intraprese da terzi, per esempio fornendo un dominio o risorse umane. L'inserimento di tali attività di supporto nell'avviso dovrebbe impedire al destinatario dell'avviso di aggirare il divieto ristrutturando la sua offerta di gioco sia in termini di riorganizzazione aziendale che di misure tecniche, in particolare esternalizzando le attività vietate a terzi.

---

<sup>4</sup> GBl. BW 2012, 385, 388 Gazzetta ufficiale del Baden-Württemberg.

<sup>5</sup> Tribunale amministrativo superiore (OVG) di Lüneburg, decisione del 17 agosto 2016 -11 ME 61/16 - GewArch 2016, 425 <426 Rivista giuridica tedesca.

Anche l'altra considerazione indipendente della corte d'appello in secondo grado, ovvero che il provvedimento di divieto si è basato su un errore di valutazione, viola il diritto federale.

Il Tribunale Amministrativo (VG) ha argomentato che l'autorità aveva effettivamente commesso un errore di valutazione perché, sebbene il margine di discrezionalità fosse ridotto a zero, il Resistente, alla luce dell'articolo 3 e dell'articolo 12 della Costituzione tedesca (GG), sarebbe stato autorizzato a prendere misure contro il Ricorrente unicamente se tali misure di intervento fossero state basate su un approccio di intervento valido. Tuttavia, né l'articolo 3 né l'articolo 12 della Costituzione tedesca (GG) implicano che sarebbe stato richiesto un approccio di intervento precedentemente adottato, anche se l'autorità fosse stata obbligata a intervenire nel caso di specie.

Contrariamente all'opinione del precedente grado, la giustificazione di un intervento graduale ogni volta che il margine di discrezionalità è ridotto a zero in termini di parità di trattamento ai sensi dell'articolo 3 (1) del diritto costituzionale tedesco (GG) dipende solo dall'esistenza di motivi di fatto sufficienti per fare una differenziazione e non anche dall'autorità che interviene adottando un approccio di intervento prima del suo primo intervento e seguendo tale approccio. È vero che un approccio predisposto in precedenza vincola un'autorità (in termini di prassi amministrativa anticipata) allo stesso modo in base al principio della parità di trattamento in quanto prassi esistente. Tuttavia, l'articolo 3 della Costituzione tedesca (GG) non impone all'autorità un obbligo di predisporre un approccio d'intervento prima di intervenire.

Fissando un limite al margine della discrezionalità, l'articolo 3 del diritto costituzionale tedesco (GG) limita le possibilità di azione delle autorità.

Se una legge concede l'autorizzazione ad esercitare la discrezionalità nel vietare alcune condotte in determinati casi, e se tale legge autorizza pertanto l'autorità a considerare diversi criteri di opportunità e optare tra diverse conseguenze giuridiche, l'articolo 3 del diritto costituzionale tedesco (GG) prescrive che tale discrezionalità deve essere esercitata in modo uguale per casi simili.

Se un'autorità decide di adottare o di astenersi dall'adottare misure per contrastare situazioni illegittime in virtù della sua discrezionalità, deve agire allo stesso modo in casi simili.

Nel caso di molteplici violazioni, non discende che l'autorità debba agire contemporaneamente in tutti i casi; discende invece che l'autorità non può agire senza un sistema o in modo arbitrario. Se l'autorità tratta diverse serie di casi in modo differente, deve fornire una motivazione di fatto per farlo. Lo stesso vale se

l'autorità sceglie un singolo caso e limita le sue misure a tale caso (cfr. BVerwG, sentenza del 9 luglio 2014 - 8 C 36.12 - NVwZ<sup>6</sup> 2014, 1583 con ulteriori riferimenti). La situazione è invece diversa se l'autorità è obbligata a intervenire, come ipotizzato dal Tribunale amministrativo superiore (VGH) nel caso in questione. Se il margine di discrezionalità è ridotto a zero, l'autorità non ha più alcuna possibilità di scegliere una linea d'azione sulla base di criteri di opportunità. L'autorità è invece obbligata a intervenire in tutti i casi in cui il suo margine discrezionale è stato ridotto. Non è quindi necessario che l'autorità adduca (ulteriori) ragioni di fatto per intervenire nei confronti di una parte. L'unica cosa che l'autorità dovrebbe spiegare è perché sceglie di astenersi temporaneamente dall'intervenire. La carenza di risorse umane, da un lato, e l'intenzione dell'autorità di portare avanti un giudizio modello per ottenere un controllo giurisdizionale del suo parere giuridico, dall'altro, costituiscono ragioni di fatto atte a giustificare il motivo per cui l'autorità decide di astenersi temporaneamente dall'adottare misure che avrebbero dovuto, di norma, essere adottate immediatamente.

Qualora, in considerazione delle risorse limitate che rendano impossibile intervenire contestualmente contro tutte le violazioni, un'autorità dovesse decidere di basare la sua linea d'azione su un piano, quest'ultima dovrà attenersi a tale piano per non violare l'articolo 3 della Costituzione tedesca (GG). Qualora l'autorità non abbia elaborato un tale piano, è sufficiente che l'azione dell'autorità non appaia arbitraria. Per soddisfare tale requisito, è sufficiente, per esempio, laddove l'autorità segua le indicazioni per le violazioni di diritto e intervenga non appena sia convinta, nel corso dell'ordinaria prassi amministrativa, che siano rispettate le condizioni per intervenire (cfr. per quanto riguarda i provvedimenti ai sensi del regolamento edilizio: BVerwG, decisione dell'11 marzo 1991 - 4 B 26.91 - nota a margine juris 5). In virtù del principio della parità di trattamento, l'autorità non è obbligata a preparare un approccio su come pianificare i suoi interventi avverso più violazioni o anche ad indagare sulle violazioni che richiedono un intervento per poi pianificare i suoi interventi in base alla gravità delle violazioni.

La richiesta del giudice di secondo grado di basare la pianificazione delle misure dell'autorità nei confronti dei fornitori di giochi d'azzardo online sulla loro presenza sul mercato, sulle loro entrate o sulle loro vincite eccede palesemente i requisiti summenzionati. Le constatazioni fattuali di tale giudice, che sono vincolanti per il giudice di terzo grado, non indicano che il Resistente si sia discostato da un piano d'azione o che abbia addirittura agito in modo arbitrario.

---

<sup>6</sup> BVerwG, sentenza del 9 luglio 2014 - 8 C 36.12 – NVwZ 2014, 1583 Rivista di diritto amministrativo.

Nel caso in questione non era richiesto nemmeno di preparare un calendario per l'intervento dell'autorità al fine di garantire la tutela nei confronti della concorrenza ai sensi dell'articolo 12 in combinato disposto con l'articolo 3 della Costituzione tedesca (GG). Anche laddove un concorrente possa avere un vantaggio competitivo quando riceva un provvedimento di divieto in una fase successiva rispetto al Ricorrente, anche laddove le condizioni per imporre un tale provvedimento fossero effettivamente soddisfatte quando l'autorità è intervenuta contro il Ricorrente, ciò non conferisce a quest'ultimo il diritto, ai sensi dell'articolo 12 della Costituzione tedesca (GG), di proseguire le sue attività fino a quando l'azione è adottata anche nei confronti del suo concorrente. La libertà di scegliere un'occupazione non tutela le attività che sono state classificate come non autorizzate dal legislatore secondo il diritto costituzionale (prassi giuridica consolidata, cfr. BVerfG, sentenza dell'11 giugno 1958- 1 BvR 596/56 - BVerfGE <sup>7</sup> 7, 377 <397>). La libertà di scegliere un'occupazione non dà il diritto di provocare, per motivi economici, proprio quel pericolo per gli interessi giuridici rilevanti che dovrebbe essere impedito con il divieto di Internet (cfr. BVerwG, sentenza del 1° giugno 2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1 <6>).

Per mancanza di motivi alternativi validi, la decisione impugnata del Tribunale amministrativo superiore (VGH) si basa sulla suddetta violazione di diritto che può essere impugnata in diritto e, inoltre, non è ritenuta corretta per altri motivi (Sezione 144 VwGO). Le disposizioni del provvedimento di divieto che sono ancora oggetto del giudizio in esame erano legittime al momento in cui è stata pronunciata questa sentenza d'appello in diritto e non sono state ritenute in violazione dei diritti del Ricorrente.

Nella misura in cui si riferiscono al periodo ancora contestato nel giudizio in esame, ovvero il periodo a partire dal 26 ottobre 2017, la base giuridica dell'autorizzazione per i punti 1 e 2 del provvedimento di divieto impugnato del 21 gennaio 2010 è l'articolo 9 frase 2 e 3 n. 3 del Trattato Interstatale (nella versione attualmente in vigore del primo Trattato Interstatale modificato sul gioco d'azzardo (GlüStV 2012)) in combinato disposto con l'articolo 3 frase 2 della legge statale sul gioco d'azzardo del Baden-Württemberg (LGlüG). Le suddette disposizioni di legge autorizzano le autorità competenti a emettere i necessari provvedimenti per porre fine alle violazioni degli obblighi previsti dal Trattato Interstatale sul gioco d'azzardo in Germania. A tal fine, le autorità sono autorizzate specificamente a vietare la gestione, l'esercizio e l'intermediazione nei giochi d'azzardo senza licenza e a pubblicizzare

---

<sup>7</sup> BVerfG, sentenza dell'11 giugno 1958- 1 BvR 596/56 - BVerfGE 7, 377 <397>). Sintesi delle decisioni del BVerfG (Corte costituzionale federale).

tali offerte. Ai sensi dell'articolo 28 comma 2 del Trattato Interstatale (GlüStV 2012), l'articolo 3 comma 4 comma 2 della legge statale sui giochi d'azzardo (LGlüG) prescrive in larga misura che la gestione e l'intermediazione di giochi d'azzardo senza licenza e la relativa pubblicità devono essere vietate.

Sono pertanto soddisfatte le condizioni per l'emissione di un provvedimento di divieto. Il Ricorrente necessita di una licenza per i giochi di poker e casinò svolti su internet (Sezione 4, Sezione 3 del Trattato Interstatale (GlüStV 2012)). Il Ricorrente non ha la licenza richiesta e non può ottenere tale licenza. L'esercizio e l'intermediazione di tali giochi d'azzardo pubblici online e la relativa pubblicità sono vietati senza eccezioni (Articolo 4 e articoli 5 frase 1 e Trattato interstatale (GlüStV 2012)); spiegazioni più dettagliate a questo proposito sono fornite qui di seguito.

Le scommesse sportive gestite dal Ricorrente su Internet sono anche vietate salvo che sia concessa una licenza. A tal proposito, il Ricorrente avrebbe potuto ottenere una licenza ai sensi dell'articolo 10a e (2), (4) del Trattato Interstatale (GlüStV 2012). Tuttavia, non ha nemmeno richiesto una tale licenza (spiegazioni più dettagliate sono fornite al successivo punto c)). Il Regierungspräsidium (Consiglio regionale) era effettivamente obbligato a intervenire nei confronti del Ricorrente. Se l'esercizio del potere discrezionale è regolato da una disposizione che concede solo un grado limitato di discrezionalità (Soll-Vorschrift<sup>8</sup>), l'autorità competente di solito procede come previsto dalla legge. In assenza di circostanze che facciano apparire il caso atipico, "dovrebbe" va interpretato come "deve" (cfr. BVerwG, sentenza del 14 gennaio 1982 - 5 C 70.80 - BVerwGE 64, 318 <323>). Nel caso in questione, non sussistevano tali circostanze per quanto riguarda le scommesse sportive gestite dal ricorrente. Le attività formalmente illegittime che possono, tuttavia, essere consentite se si ottiene una licenza, possono essere tollerate per motivi di proporzionalità solo se soddisfano palesemente (ovvero laddove sia chiaro senza richiedere ulteriori esami) i requisiti di diritto sostanziale per l'ottenimento di una tale licenza, nel senso che non è necessario vietare tali attività per evitare pericoli (cfr. BVerwG, sentenza del 16 maggio 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 <322> e decisione del 25 febbraio 2015 - 8 B 36.14 - ZfWG<sup>9</sup> 2015, 227). Se - come nel caso di specie - il fornitore di gioco d'azzardo in questione non ha richiesto una licenza né, al di fuori di un procedimento di licenza, ha presentato documenti pertinenti che dimostrano il soddisfacimento dei requisiti per ottenere una licenza, non è chiaro, in assenza di una

---

<sup>8</sup> Il diritto tedesco distingue tre livelli di discrezionalità amministrativa nelle disposizioni: assenza di discrezionalità (disposizione obbligatoria, introdotta da "Muss" (deve)); un grado limitato di discrezionalità (introdotta da "Soll" (dovrebbe)); margine discrezionale (introdotta da "Kann" (può)).

<sup>9</sup> Decisione del 25 febbraio 2015 - 8 B 36.14 - ZfWG 2015, 227 Rivista di diritto del gioco d'azzardo.



richiesta di esame ulteriore, che le offerte di gioco d'azzardo di tale fornitore sarebbero idonee per una licenza. Poiché il grado di discrezionalità previsto dalla legge del Land è principalmente finalizzato all'adozione di misure di intervento, il Resistente non ha dovuto esercitare alcuna discrezionalità specifica.

Nella misura in cui l'avviso del 21 gennaio 2010 è volto a proibire il poker online e i giochi di casinò online, le argomentazioni del Ricorrente possono essere contrastate con il divieto di Internet ai sensi dell'articolo 4 (4) e (5) del Trattato interstatale (GlüStV 2012). Tale divieto è conforme al diritto costituzionale e dell'UE. Come la Sezione (BVerwG, sentenza del 1° giugno 2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1), la Corte costituzionale federale (BVerfG) (BVerfG, decisione della Camera del 14 ottobre 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ<sup>10</sup> 2008, 1338) e la Corte di giustizia europea (CGCE, sentenze del 8 settembre 2009 - C-42/07 [ECLI:EU:C:2009:519], Liga Portuguesa -, del 8 settembre 2010 - C-316/07 [ECLI:EU:C:2010:504], Markus Stoß - e - C-46/08 [ECLI:EU:C:2010:505], Carmen Media - e del 30 giugno 2011 - C-212/08 [ECLI:EU:C:2011:437], Zeturf -) ha già stabilito che, per quanto riguarda l'ex articolo 4 (4) GlüStV 2008, un divieto generale su Internet dei giochi d'azzardo pubblici è conforme sia ai diritti costituzionali della libertà di scegliere un'occupazione e al principio generale della parità di trattamento, sia al diritto dell'UE. Questa valutazione giuridica non viene modificata dal fatto che, ai sensi dell'articolo 4 capoverso 5 del Trattato interstatale modificato (GlüStV 2012), la vendita diretta e l'intermediazione di lotterie nonché la gestione e l'intermediazione di scommesse sportive e ippiche (cfr. articolo 27 capoverso 2 GlüStV 2012) su Internet possono ora essere autorizzate.

Il divieto di internet persegue obiettivi di interesse pubblico che sono considerati legittimi secondo il diritto costituzionale e il diritto dell'UE, come la protezione dei minori e la lotta al gioco d'azzardo compulsivo e ai reati associati, e lo fa in modo non discriminatorio. La sentenza della Corte costituzionale federale (BVerfG) e della Corte di giustizia europea citata sopra ha riconosciuto che i giochi d'azzardo su internet mettono in pericolo i suddetti obiettivi in modo particolarmente forte, perché offrire giochi su internet comporta pericoli specifici. La mancanza di un contatto diretto tra il consumatore e l'operatore fa sì che i giochi d'azzardo accessibili via Internet comportino rischi diversi e più rilevanti rispetto alle condotte criminali come la manipolazione fraudolenta o il riciclaggio di denaro. Inoltre, le caratteristiche specifiche dell'offerta di giochi d'azzardo via Internet possono rivelarsi una fonte di rischi di tipo diverso e di ordine maggiore in materia di protezione dei

---

<sup>10</sup> BVerfG, decisione della Camera del 14 ottobre 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338 Rivista di diritto amministrativo.

consumatori, in particolare per quanto riguarda i giovani e le persone con una propensione al gioco o suscettibili di sviluppare tale propensione, rispetto ai mercati tradizionali di tali giochi. La particolare facilità e la permanenza dell'accesso ai giochi proposti su Internet, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una tale offerta, in un ambiente peraltro caratterizzato dall'isolamento del giocatore, dall'anonimato e dall'assenza di controllo sociale, costituiscono fattori idonei a favorire lo sviluppo del gioco compulsivo e il relativo sperpero di denaro, e quindi ad aumentare le conseguenze sociali e morali negative che ne derivano (BVerwG, sentenza del 1° giugno 2011 - 8 C 5.10 -BVerwGE 140, 1 <12>, con riferimento alla sentenza della CGCE dell'8 settembre 2010 - C-46/08, l.c., Carmen Media - nota a margine 102 e seguenti, 105).

Nulla è cambiato riguardo a tali conclusioni. Né la corte d'appello (secondo grado) né gli interessati hanno reso dichiarazioni in merito e, poiché le caratteristiche peculiari di Internet continuano a essere presenti, appare ovvio che le sopra richiamate conclusioni siano ancora valide. In considerazione del pericolo insito nell'offerta di giochi d'azzardo via internet, i Länder tedeschi hanno deciso di aderire in generale al divieto di internet (come indicato nelle note esplicative ufficiali del primo trattato interstatale modificato sul gioco d'azzardo, p. 18 = LT-Drs. BW 15/1570, p. 65, con riferimento alle sentenze della CGCE e della Corte amministrativa federale (BVerwG)). In base a ciò, i Länder hanno semplicemente deciso di affrontare i pericoli specifici della dipendenza, frode, manipolazione e condotta criminale inerenti ai singoli tipi di giochi d'azzardo applicando misure più marcate (sezione 1 frase 2 del trattato interstatale (GlüStV 2012)). Come tale, la lotta al mercato nero come menzionato specificamente nell'Articolo 1 frase 1 n. 2 del Trattato interstatale (GlüStV 2012) deve essere affrontata, tra le altre misure, attraverso l'apertura parziale di internet per le offerte di lotterie e scommesse sportive e ippiche autorizzate. Lo scopo è quello di indirizzare la domanda delle persone con istinti di gioco verso offerte legali e, in questo caso, verso giochi che rappresentano un pericolo minore, soprattutto per quanto riguarda la prevenzione del gioco compulsivo (note esplicative ufficiali p. 6 = LT-Drs. BW 15/1570, p. 53). Il legislatore ha tuttavia deciso di mantenere il divieto dei giochi di casinò online e del poker, poiché - secondo il legislatore - questi giochi hanno un enorme potenziale di dipendenza, tendono alla manipolazione e sono anche molto suscettibili di essere utilizzati per il riciclaggio di denaro (note esplicative ufficiali p. 12 = LT-Drs. BW 15/1570, p. 59).

Viste le legittime finalità di interesse pubblico, il divieto di Internet previsto dal nuovo Trattato interstatale è ancora conforme al diritto costituzionale (bb) e al diritto comunitario (cc).

Il divieto di internet non viola ancora l'articolo 12 (1) della Costituzione tedesca (GG). Secondo il diritto costituzionale, il legislatore ha un certo margine di manovra nell'effettuare valutazioni e previsioni quando decide se una misura è adatta e necessaria, sempre considerando le limitazioni pratiche in essere. Questo margine di manovra si considera superato solo se le considerazioni del legislatore sono così palesemente errate che - sulla base di considerazioni ragionevoli - non possono servire come base per la misura legislativa impugnata (cfr. solo BVerfG, decisione della Camera del 14 ottobre 2008 -1 BvR 928/08 - NVwZ <sup>11</sup> 2008, 133; BVerwG, sentenza del 16 dicembre 2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 126 <143>). Prendendo come punto di riferimento la citazione sopra richiamata, l'apertura limitata e regolamentata del legislatore del canale di distribuzione via internet per le lotterie e le scommesse sportive e ippiche non mette in discussione l'idoneità del divieto di internet in sé. Il principio di base scelto dai Länder tedeschi, ovvero un divieto che può essere posto nel nulla ottenendo una licenza, è idoneo a orientare il gioco d'azzardo lungo canali ben ordinati e controllati, limitando i giochi d'azzardo offerti e aumentando la trasparenza delle operazioni di gioco. Le autorità competenti dei Länder sono in grado, attraverso la procedura di licenza, di esercitare un'influenza diretta sul numero e sull'identità degli operatori e degli intermediari attivi sul mercato del gioco d'azzardo (cfr. a questo proposito la precedente decisione della Camera del BVerfG, del 14 ottobre 2008 -1 BvR 928/08 - NVwZ <sup>12</sup>2008, 1338). Per tutti gli altri aspetti, il divieto modificato di internet è ancora adatto a raggiungere gli scopi del Trattato interstatale sul gioco d'azzardo in Germania, costringendo i giocatori a recarsi fisicamente per effettuare le offerte di gioco autorizzate ai sensi del Trattato ed evitando così il gioco online a domicilio che è particolarmente favorevole al comportamento del gioco d'azzardo compulsivo.

Il divieto è addirittura necessario per raggiungere gli scopi legittimi desiderati. Non ci sono altre misure evidenti e più blande che sarebbero altrettanto adatte a raggiungere questi scopi. Il fatto che i Länder abbiano deciso di non legalizzare l'intero mercato del gioco d'azzardo online, con riferimento alla suscettibilità dei giochi da casinò e del poker alla manipolazione, al loro enorme potenziale di dipendenza e alla loro suscettibilità di essere usati per il riciclaggio di denaro, non appare ovviamente errato.

Il divieto continua ad essere opportuno anche in senso restrittivo. Se il divieto generale di Internet è stato ritenuto opportuno (cfr. BVerwG, sentenza del 1° giugno

---

<sup>11</sup> BVerfG, decisione della Camera del 14 ottobre 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338 Rivista di diritto amministrativo.

<sup>12</sup> BVerfG, del 14 ottobre 2008 -1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338 Rivista di diritto amministrativo.

2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1 <8>), lo stesso deve valere per un divieto di Internet che - subordinatamente a una licenza - permette delle eccezioni per alcune tipologie di casi.

Il divieto di internet nella sua forma come previsto dall'articolo 4 (4) e (5) del Trattato interstatale (GlüStV 2012) non viola l'articolo 3 (1) del diritto costituzionale tedesco (GG). Le eccezioni al divieto di internet per le lotterie e le scommesse sportive e ippiche ai sensi dell'articolo 4 (5) del Trattato interstatale (GlüStV 2012) sono di fatto giustificate dall'obiettivo del legislatore di indirizzare il gioco d'azzardo lungo canali ben ordinati e controllati come sopra illustrato, e dal minor pericolo di dipendenza insito nei giochi che rientrano nell'eccezione.

Il divieto di Internet ai sensi dell'articolo 4 (4) e (5) del Trattato interstatale (GlüStV 2012) è conforme al diritto dell'UE. È vero che il divieto limita gli operatori di gioco d'azzardo nella loro libertà di servizio come previsto dall'articolo 56 e seguenti. TFUE, quando tali operatori di gioco d'azzardo - come il Ricorrente - hanno la loro sede legale in altri Stati membri dell'Unione europea e vogliono rendere i loro servizi sul territorio della Repubblica federale di Germania. Questa restrizione è, tuttavia, giustificata in quanto ritenuta opportuna ai sensi del diritto dell'UE e particolarmente adatta a raggiungere gli obiettivi legittimi desiderati al servizio degli interessi pubblici in modo coerente e sistematico.

In linea di principio, gli Stati membri sono liberi di definire nel dettaglio il livello di tutela perseguito in materia di gioco d'azzardo e di valutare quali misure siano necessarie a tal fine (cfr. CGCE, sentenze dell'8 settembre 2010 - C-316/07, l.c., Markus Stoß - e - C-46/08, l.c., Carmen Media -). Nel settore specifico dell'organizzazione dei giochi d'azzardo, le autorità nazionali godono di un margine di discrezionalità sufficiente per decidere ciò che è necessario per garantire la protezione dei consumatori e il mantenimento dell'ordine nella società (cfr. CGCE, sentenza del 30 aprile 2014 - C-390/12 [ECLI:EU:C:2014:281], Pflieger -). Tuttavia, uno Stato membro che intenda invocare un obiettivo idoneo a giustificare un ostacolo alla libera prestazione di servizi derivante da una misura restrittiva nazionale, ha l'obbligo di fornire al giudice chiamato a pronunciarsi su tale questione tutti gli elementi di prova atti a consentire a quest'ultimo di accertarsi che detta misura risponda effettivamente alle esigenze derivanti dal principio di proporzionalità (cfr. CGCE, sentenze dell'8 settembre 2010 - C-316/07, ), Markus Stoß - nota a margine 71, del 15 settembre 2011 - C-347/09 [ECLI:EU:C:2011:582], Dickinger/Ömer - nota a margine 54 e del 30 aprile 2014 - C-390/12, l.c, Pflieger -). Il giudice nazionale deve effettuare una valutazione globale delle circostanze in cui la legislazione restrittiva, come contestata, è stata adottata e attuata (cfr. CGCE, sentenze del 30

aprile 2014 - C-390/12, I.c., Pflieger-, dell'11 giugno 2015 - C-98/14 [ECLI:EU:C:2015:386], Berlington Hungary - e del 14 giugno 2017 -C-685/15 [ECLI:EU:C:2017:452], Online Games -).

Sulla base di questi parametri di riferimento, l'idoneità del divieto di internet a perseguire i legittimi interessi pubblici che devono essere raggiunti con il trattato interstatale sul gioco d'azzardo in Germania è senza dubbio fornita. L'apertura controllata del canale di distribuzione su internet per le lotterie e le scommesse sportive e ippiche serve a fornire un'alternativa legale e sicura ai giochi senza licenza offerti su internet, al fine di raggiungere meglio gli obiettivi stabiliti nella sezione 1 del Trattato interstatale (GlüStV 2012) e fornire la protezione dei giocatori. Un'autorizzazione limitata di tali giochi sulla base di diritti speciali o esclusivi concessi o assegnati a determinati enti, che ha il vantaggio di confinare il desiderio di giocare d'azzardo e lo sfruttamento del gioco d'azzardo all'interno di canali controllati, è in grado di rientrare nel perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di tutela del consumatore e dell'ordine pubblico (cfr. CGCE, sentenza 11 giugno 2015 - C-98/14, I.c., Berlington Ungheria -). Eventuali problemi pratici da parte degli Stati membri per garantire l'effettivo rispetto dei divieti nel settore del gioco d'azzardo, in particolare in relazione all'ambiente transnazionale di internet che è più difficile da controllare, non mettono in discussione l'idoneità generale della misura (cfr. sentenza della CGCE dell'8 settembre 2010 - C-316/07, I.c., Markus Stoß - nota a margine 86 e seguenti).

Anche dopo aver ammesso le eccezioni per le lotterie e le scommesse sportive e ippiche, il divieto di Internet contribuisce in modo coerente e sistematico al raggiungimento dei suddetti obiettivi del Trattato Interstatale sul gioco d'azzardo in Germania. La Corte di giustizia europea ha specificato i requisiti del diritto dell'UE per il principio di coerenza nel settore del gioco d'azzardo in modo più dettagliato, affermando che le disposizioni in relazione ai monopoli devono essere dirette a perseguire effettivamente obiettivi legittimi ai sensi del diritto dell'UE per garantire la coerenza in quel settore. Al di là dell'ambito del settore del monopolio, il principio di coerenza impone che una disposizione che limita la libertà di servizio non possa essere contrastata da una politica contraddittoria di uno Stato membro in altri settori del gioco d'azzardo con un potenziale di dipendenza uguale o superiore in modo tale da non essere più idonea a raggiungere l'obiettivo (cfr. BVerwG, sentenze del 20 giugno 2013 - 8 C 10.12- BVerwGE 147, 47 nota a margine 31 e ss., 51 e seguenti con ulteriori riferimenti e del 16 dicembre 2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 126 <165>). Tuttavia, le libertà fondamentali del diritto dell'UE non obbligano gli Stati membri a creare un'uniformità globale in tutti i settori del gioco d'azzardo e nelle

aree federali di competenza per quanto riguarda le sue misure di regolamentazione del settore del gioco d'azzardo (BVerwG, sentenza del 20 giugno 2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147, 47 note a margine 53 e 55).

L'ammissione parziale dei giochi d'azzardo organizzati e con riferimento ai quali è effettuata l'intermediazione su Internet non si pone in contrasto al rigoroso contenimento dei rischi inerenti ai giochi d'azzardo. Si riferisce esclusivamente alle lotterie e alle scommesse sportive e ippiche, che sono - secondo il legislatore - meno pericolose di altri tipi di gioco d'azzardo per quanto riguarda la prevenzione del gioco compulsivo. Nelle loro note esplicative ufficiali al Trattato Interstatale sul gioco d'azzardo in Germania, i Länder hanno sufficientemente illustrato il potenziale relativamente più elevato per il gioco compulsivo proprio dei giochi da casinò online e del poker online, presentando relativi studi e relazioni. Secondo la valutazione dei Länder tedeschi, questi giochi d'azzardo si prestano maggiormente alla manipolazione e al riciclaggio di denaro rispetto ad altri tipi di gioco d'azzardo (cfr. note esplicative ufficiali p. 12 = LT-Drs. BW 15/1570, p. 59). La concessione di una licenza eccezionale per lotterie e scommesse sportive e ippiche su Internet è inoltre soggetta, ai sensi dell'articolo 4 comma 5 della GlüStV 2012, a requisiti rigorosi per affrontare il potenziale di rischio specifico dei giochi d'azzardo online (cfr. per quanto riguarda la disposizione transitoria dell'articolo 25 comma 6 della GlüStV 2008: BVerfG, decisione della Camera del 14 ottobre 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ <sup>13</sup>2008, 1338). In particolare, l'Articolo 4 (5) n. 3 del Trattato Interstatale (GlüStV 2012) stabilisce che i giochi d'azzardo online con speciali incentivi alla dipendenza attraverso la ripetizione rapida non rientrano nella concessione delle licenze. Analogamente, le lotterie online con un'alta frequenza di estrazioni che animano i giocatori a continuare a giocare non rientrano nella concessione delle licenze. Lo stesso vale per le scommesse sportive, che sono - ai sensi dell'articolo 21 (4) frase 4 del Trattato Interstatale (GlüStV 2012) - soggette a un divieto generale di scommettere su eventi specifici durante l'evento sportivo. Per il resto, non è evidente in che misura l'ammissione limitata e regolamentata delle lotterie e delle scommesse sportive e ippiche su Internet possa contrastare l'obiettivo di combattere il comportamento compulsivo nei confronti dei giochi d'azzardo online che continuano a essere illegali.

Il fatto che l'esame della proporzionalità di una normativa nazionale restrittiva nel settore dei giochi d'azzardo deve tener conto non solo dell'obiettivo di tale normativa al momento della sua adozione, ma anche degli effetti della normativa

---

<sup>13</sup> BVerfG, decisione della Camera del 14 ottobre 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338, Rivista di diritto amministrativo.

stessa, valutati successivamente alla sua adozione (cfr. sentenza della CGCE del 30 giugno 2016 - C-464/15 [ECLI:EU:C:2016:500], Admiral - e del 14 giugno 2017 - C-685/15, l.c., Giochi online -), non modifica tale valutazione. Nel caso di specie, occorre considerare che l'apertura parziale e rigorosamente controllata del canale di vendita su Internet per le scommesse sportive è espressamente concepita come una clausola di sperimentazione (cfr. articolo 10a del trattato interstatale (GlüStV 2012)). L'obiettivo di tale clausola di sperimentazione è di scoprire se un'offerta controllata da parte di privati titolari di licenze aiuta a raggiungere meglio gli obiettivi del Trattato Interstatale sul gioco d'azzardo in Germania, in particolare l'obiettivo di combattere il mercato nero o di indirizzare i consumatori verso le offerte legali (cfr. note esplicative ufficiali p. 8 = LT-Drs. BW 15/1570, p. 55). La clausola di sperimentazione mira a raccogliere esperienze e a osservare e analizzare sistematicamente l'apertura in prova del mercato (cfr. note esplicative ufficiali pag. 10 = LT-Drs. BW 15/1570, pag. 57). Poiché questo esperimento non si è ancora concluso e la concessione di un numero limitato di licenze per le scommesse sportive è ancora in sospenso a causa di giudizi ancora in corso, l'apertura in prova del canale di vendita su Internet, in particolare per quanto riguarda la sua idoneità, non può essere valutata definitivamente in questa fase. L'apertura limitata del mercato delle lotterie e delle scommesse ippiche online non è concepita come un esperimento, ma non ci sono indicazioni che l'apertura controllata di questi giochi d'azzardo avrebbe favorito una passione generale per il gioco d'azzardo al di là di questo mercato ristretto.

Nella misura in cui l'avviso del 21 gennaio 2010 riguarda le offerte di scommesse sportive online del Ricorrente, quest'ultimo può essere accusato di non essere in possesso della licenza richiesta. Lo stesso Ricorrente ha dichiarato di non aver partecipato alla procedura di concessione della licenza per le scommesse sportive, nonostante fosse giuridicamente e di fatto in grado di presentare una domanda.

La struttura legislativa della procedura di concessione della licenza per le scommesse sportive di cui all'Articolo da 4a a 4e del Trattato interstatale (GlüStV 2012) offre una base giuridica sufficiente per lo svolgimento della procedura di concessione della licenza e, in particolare ai sensi del diritto dell'UE, non solleva obiezioni. Quale normativa che limita la libertà di servizio come previsto dall'articolo 56 e seguenti del TFUE, l'obbligo di ottenimento di una licenza soddisfa le disposizioni della suddetta disposizione esclusivamente laddove la procedura di concessione della licenza si basi su criteri oggettivi, non discriminatori e noti anticipatamente in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali, in modo che non sia utilizzato in modo arbitrario. Inoltre, qualsiasi soggetto destinatario di una misura restrittiva basata su una tale deroga deve disporre di un rimedio

giurisdizionale (cfr. sentenze della CGCE del 3 giugno 2010 - C-203/08 [ECLI:EU:C:2010:307], Sporting Exchange - nota a margine 50, dell'8 settembre 2010 - C-46/08, l.c, Carmen Media - nota a margine 87 e del 4 febbraio 2016 - C-336/14 [ECLI:EU:C:2016:72], Ince; BVerwG, sentenze del 16 maggio 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 <321 > e del 20 giugno 2013 - 8 C 39.12 - juris nota a margine 54). Le disposizioni sulla concessione di licenze per le scommesse sportive ai sensi degli articoli da 4a a 4e del Trattato Interstatale (GlüStV 2012) come notificato all'UE tengono conto di questi requisiti, in particolare, mediante la procedura disciplinata dall'articolo 4b GlüStV 2012. L'articolo 4b (1) frase 1 GlüStV 2012 prevede che le licenze siano concesse dopo un invito a presentare domande e a seguito di una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria. Sulla base dei requisiti di cui agli articoli da 4a a 4e GlüStV 2012, l'autorità preposta al rilascio delle licenze può verificare in via preventiva se il richiedente è un soggetto affidabile così come richiesto in particolare per le attività di scommesse e se può garantire la tutela dei minori e dei giocatori (cfr. articolo 4a comma 4 GlüStV 2012). I criteri di selezione elencati all'articolo 4b (5) GlüStV 2012 e specificati più dettagliatamente all'articolo 4b (2) GlüStV 2012 sono sufficienti a limitare adeguatamente la discrezionalità dell'autorità preposta al rilascio delle licenze. La legge prevede un elenco dettagliato dei documenti che sono necessari per la selezione dei richiedenti idonei. Ciascun richiedente può adire il tribunale per avviare un controllo sull'effettivo svolgimento delle procedure di concessione delle licenze secondo tali criteri previsti dalla legge e sulla legittimità della decisione di concedere o rifiutare una licenza. Per far valere efficacemente i loro diritti, i richiedenti sono anche liberi di richiedere provvedimenti inibitori.

Qualora il Ricorrente non abbia presentato una richiesta di concessione della licenza per scommesse sportive nonostante tale quadro giuridico adeguato che prevede tali condizioni e sebbene avesse potuto agevolmente farlo, non può sostenere che l'attuazione pratica della procedura giuridicamente adeguata e rigorosa di concessione della licenza sia stata effettuata illegittimamente nei confronti di coloro che hanno richiesto una licenza. Di conseguenza, il Ricorrente non può sostenere che il competente Ministero dell'Interno e dello Sport dell'Assia (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport) non abbia rispettato i requisiti di legge o non abbia attuato tali requisiti nei termini con riferimento alle procedure amministrative per la concessione delle 20 licenze per scommesse sportive. Il Ricorrente non può avanzare una tale richiesta, perché tali questioni giuridiche si riferiscono a una potenziale violazione ai sensi dell'articolo 3 (1) della Costituzione tedesca (GG) di una pretesa del Ricorrente rispetto alla procedura e possono quindi essere avanzate



solo da tale ricorrente. Inoltre, le obiezioni contro l'effettiva attuazione della procedura concessione della licenza si riferiscono esclusivamente alla legittimità di una futura decisione di concessione della licenza che potrebbe essere esaminata in modo indipendente sulla base dei requisiti di legge (per il procedimento) del Trattato Interstatale sul gioco d'azzardo in Germania e sulla base del diritto costituzionale e del diritto dell'UE. Ciononostante, l'attuale giudizio è volto a contestare un provvedimento di divieto, motivo per cui una potenziale decisione che avrebbe potuto essere emessa nei confronti del Ricorrente nell'ambito del procedimento di licenza non è oggetto del presente esame.

Ciò non è contraddetto dalla sentenza della Corte di giustizia europea, secondo la quale un operatore non può essere criticato per aver deciso di non richiedere una concessione di una licenza in assenza di certezza del diritto (cfr. sentenza della CGCE del 16 febbraio 2012 - C-72/10 e C-77/10 [ECLI:EU:C:2012:80], Costa und Cifone -). Questa sentenza si riferisce a un caso in cui l'operatore era stato escluso - in violazione del diritto dell'UE - da una precedente procedura di gara e quindi non si era pertanto adoperato per chiedere una licenza in un'altra, nuova procedura di gara. Il presente caso è diverso. Se la Corte di giustizia europea ha ulteriormente stabilito che è importante che le norme in questione siano applicate in modo trasparente a tutti gli offerenti (CGCE, sentenza del 22 giugno 2017 - C-49/16 [ECLI:EU:C:2017:491], Unibet -), ciò si riferiva a una normativa nazionale che conferiva al ministro dell'economia una scelta tra una procedura trasparente e una poco chiara, e non, come nel caso in esame, una normativa che prevede unicamente una procedura trasparente. Il fatto che l'articolo 10a (3) del Trattato Interstatale (GlüStV 2012) limiti il numero di licenze da concedere a un massimo di 20 licenze, non pregiudica la trasparenza della procedura di selezione e, viste le valide ragioni addotte (cfr. note esplicative ufficiali p. 11 = LT-Drs. BW 15/1570, p. 58), non è considerato arbitrario.

La Corte quindi conclude affermando che, se il divieto parziale di organizzare e di svolgere l'attività di intermediazione per i giochi d'azzardo pubblici su internet previsto dall'articolo 4, paragrafi 4 e 5, del Trattato Interstatale (GlüStV 2012) è conforme al diritto costituzionale e al diritto dell'UE, lo stesso vale, mutatis mutandis, per il divieto di pubblicizzare giochi d'azzardo su internet (articolo 5, paragrafo 3, frase 1, GlüStV 2012), le cui eccezioni possono essere concesse solo per le lotterie e le scommesse sportive e ippiche (articolo 5, paragrafo 3, frase 2, GlüStV 2012). L'utilizzo di Internet come mezzo di pubblicizzazione comporta incentivi particolarmente forti che non sono compatibili con gli obiettivi di lotta contro il gioco d'azzardo e le scommesse compulsive e con la protezione dei minori

(cfr. BVerwG, sentenza del 1° giugno 2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1 <18>). Se un gioco d'azzardo è ammesso su Internet, ha senso, in considerazione dell'obiettivo di indirizzare il gioco d'azzardo verso canali ben ordinati e sorvegliati, che esso sia anche pubblicizzato su Internet (cfr. note esplicative ufficiali p. 29 = LT-Drs. BW 15/1570, p. 76). Le limitazioni della pubblicità di cui all'art. 5 paragrafo 1, 2 e 4 del Trattato interstatale (GlüStV 2012) contribuiscono all'obiettivo di prevenire il gioco d'azzardo compulsivo.

## CAPITOLO 4

### SPAGNA - Casi di studio a confronto

#### Il gioco online

In Spagna, il settore del gioco on line è relativamente nuovo, essendosi sviluppato nei primi anni '90 con l'avvento dell'era digitale e di internet. Si tratta di un settore che, almeno inizialmente, ha mostrato uno sviluppo più lento rispetto al tradizionale settore dell'e-commerce B2C, principalmente a fronte di un consistente vuoto normativo, ma che negli ultimi anni ha avuto un incremento esponenziale, specie a seguito della pandemia da covid-19.

Si possono individuare due fattori principali che hanno contribuito alla nascita e allo sviluppo del gioco telematico:

1. la regolamentazione introdotta nel 1994 quando il governo dell'isola caraibica di Antigua & Barbuda approvò il "Free Trade and Processing Act"; con questa legge, lo stato caraibico fu il primo a offrire licenze finalizzate ad operare nel mercato del gioco online;
2. l'innovazione tecnologia apportata da due eventi che hanno contribuito in modo significativo alla crescita del settore: in primo luogo, la fondazione della società "Microgaming" e la creazione nel 1995 del primo software dedicato al gioco online basato sull'applicazione della tecnologia Random Number Generator (generatore di numeri casuali) nel settore; in secondo luogo, la creazione di "Cryptologic Inc.", una società che offriva soluzioni innovative per i sistemi di pagamento digitali. Innovazione che ha introdotto le basi dell'intero settore digitale, creando condizioni di sicurezza delle transazioni su Internet, fondamentali sia per i giocatori che per lo sviluppo dell'industria dell'e-commerce.

Nel 2010 il governo ha istituito una commissione per delineare una strategia per la regolamentazione del gioco online.

La Legge spagnola sul gioco del 2011 ha in seguito costituito la spina dorsale per l'intero regolamento del comparto, compresi il poker online e le scommesse sportive nel canale sia fisico che digitale.

A fronte di tali interventi, a partire dal 2012, la penetrazione del gioco online è aumentata raggiungendo nel 2017 una quota del 6,1% rispetto al mercato del canale fisico. Il valore della raccolta totale è inoltre raddoppiato dal 2014 al 2017,

raggiungendo i 13,3 miliardi di euro, mentre il payout è rimasto pressoché stabile e pari a circa il 96%.

Con riferimento alle entrate lorde di gioco, il mercato ha mostrato una crescita del 30,4% dal 2014 al 2017, ma i ricavi per il governo sotto forma di dazi fiscali sono diminuiti, a causa di una politica di riduzione della tassazione sul gioco online. Un particolare incremento è stato registrato nel mercato dei giochi da casinò e delle scommesse sportive, categorie che rappresentano insieme l'88,0% del mercato e mostrano una crescita rispettivamente del 59,0% e del 30,8% a partire dal 2014.

La Spagna, come l'Italia, rappresenta un mercato caratterizzato dalla maggiore crescita del gaming online negli ultimi anni sia sotto il profilo della raccolta pro capite (+26,4% e +24,5% CAGR 15-17) che del margine lordo (+29,7% e +32,7%). Dunque, in Spagna, come in quasi tutti i principali mercati Europei, il settore del gioco online è un settore in forte espansione. Situazione favorita da alcuni fattori quali l'aumento della penetrazione degli smartphone ed il miglioramento della customer experience sul canale online.

Tanto che le previsioni future sono nel senso di uno sviluppo esponenziale del settore, che potrebbe addirittura andare a sostituire il canale offline su gran parte delle categorie di gioco. Con la conseguenza che gli operatori della filiera dovranno necessariamente adottare strategie per massimizzare la loro attività.

Secondo la Costituzione spagnola, la disciplina del gioco è ripartita tra lo Stato centrale e le comunità autonome; il primo per la garanzia della sicurezza, dell'ordine pubblico e della tutela dei minori, le seconde per le competenze assegnate dai rispettivi statuti.

Due sono le istituzioni che operano a livello nazionale: la Direzione generale per l'Organizzazione dei giochi (DGOJ), che dipende dal Ministero delle Finanze e il Consejo de Políticas del Juego, di cui fanno parte anche i rappresentanti delle comunità autonome, con un ruolo di coordinamento tra queste ultime e lo Stato, tanto in materia legale (e quindi anche con riferimento al rilascio delle licenze) quanto in materia fiscale.

Le lotterie nazionali, tanto nella rete fisica quanto in quella online, sono oggetto di un regime di diritto esclusivo condiviso tra SELAE (Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado) e ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles)<sup>19</sup>. Questi due enti sono gli unici abilitati a operare, gestire e commercializzare giochi di lotteria non occasionali in Spagna.

La restante industria del gioco è invece regolata attraverso il rilascio di licenze.

Dunque il mercato spagnolo del gioco si divide in due sezioni:

1. il Gioco pubblico: affidato a due unici operatori (SELAE e ONCE), preposti alla gestione di una serie di lotterie su cui detengono un diritto esclusivo (peraltro SELAE offre anche scommesse sportive e ippiche online)
2. il Gioco privato: gestito dagli operatori privati muniti di licenza e riferito a tutte le tipologie di giochi non riservate, sia online che su rete fisica.

In relazione alla dimensione geografica dei servizi di gioco *land-based*, il Ministero ha la competenza sui giochi online pubblici e privati che vengono offerti nelle diverse Regioni.

Le comunità autonome si occupano, invece, della regolamentazione, dell'autorizzazione, della tassazione e del controllo delle attività di gioco pubblico e privato nell'ambito dei rispettivi territori, con specifico riferimento ai punti vendita presenti all'interno della comunità.

La legge n. 13/2011 (*Ley de regulacion del Juego*), come si dirà in prosieguo, introduce una disciplina unitaria ed organica del settore del gioco, colmando il vuoto normativo di cui soffriva il comparto online, ed istituisce un organo denominato Comision Nacional del Juego, con funzioni analoghe a quelle esercitate in Italia da AAMS, oggi ADM e in Francia da ARJEL, preposto al rilascio delle licenze agli operatori in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e dal bando.

Con legge n. 3/2013, i poteri di questo organo vengono concentrati nella DGOJ.

In Spagna i vari giochi online possono essere organizzati in una specifica regione autonoma, in più di una regione oppure a livello federale. L'ultimo caso è il più comune.

Per quanto riguarda la licenza federale, essa copre tutte le regioni, con la conseguenza che un operatore che detiene una licenza federale non necessita di una licenza regionale.

Le procedure di licenza relative ai servizi di gioco *land-based* dipendono dalla normativa delle singole Comunità Autonome, così come la durata della licenza e i relativi costi.

La legge 13/2011 regola l'offerta di giochi tramite mezzi interattivi sia dalla Spagna verso l'estero che dall'estero verso la Spagna.

Il livello di operatività è statale, pertanto non intervengono le competenze delle Comunità Autonome.

Le licenze concesse agli operatori privati sono di tre tipi:

1. le licenze per le scommesse
2. le licenze per concorsi
3. le licenze per gli altri giochi.

Un operatore licenziatario può erogare servizi online per i seguenti giochi: bingo, blackjack, roulette, baccarat, slot, poker, giochi complementari, scommesse a quota fissa (incluse quelle sportive e ippiche), scommesse a totalizzatore (sportive e ippiche), scambio scommesse.

Tutti i servizi di gioco che non rientrano in tali categorie sono proibiti.

Il sistema di aggiudicazione delle licenze passa attraverso un bando di gara, a fronte del quale gli interessati possono presentare domanda per l'ottenimento di due tipi di licenza, entrambe necessarie per operare: la licenza generale e quella singolare. La licenza generale deve essere richiesta per la gestione e la commercializzazione di scommesse, concorsi (a premi) e altri giochi (categoria residuale), mentre la licenza singolare, che può essere richiesta previa autorizzazione con licenza generale, è necessaria per lo svolgimento di ciascuno dei tipi di giochi inclusi nel campo di applicazione della licenza generale. La perdita della licenza generale comporta la perdita di quelle singolari ad essa collegate. Il numero delle licenze disponibili può essere oggetto di limitazione per ragioni di tutela dell'interesse pubblico, di protezione dei minori e di prevenzione dei fenomeni di dipendenza dal gioco. I requisiti per la partecipazione al bando possono essere distinti in giuridici, economici e tecnici.

I requisiti giuridici sono i seguenti:

- Società per azioni o società a responsabilità limitata, con indirizzo della società in uno Stato membro dello Spazio economico europeo.
- Avere come unico scopo aziendale quello di organizzare, commercializzare e gestire attività di gioco.
- Capitale sociale totale e versato minimo di 100.000 euro per richiedere una licenza generale per scommesse e altri giochi, o 60.000 euro per richiedere solo una licenza generale per i concorsi.
- Registrazione nel registro delle imprese spagnolo, mentre le società straniere devono registrarsi in un registro equivalente.

I requisiti economici sono:

- Solvibilità della società, dichiarata da entità finanziarie preposte.
- Dichiarazione sul fatturato complessivo dell'azienda degli ultimi tre esercizi.

I requisiti tecnici sono:

- Sufficiente esperienza professionale dei gestori del soggetto responsabile delle attività di gioco per le quali è richiesta una licenza.
- Presentazione di una dichiarazione nella quale si indicano i sistemi tecnici disponibili per la gestione delle attività di gioco per cui viene richiesta una licenza.

La pubblicità del gioco in Spagna, come si dirà anche in prosieguo, è soggetta ad un regime particolarmente restrittivo.

Il Trattato Interstatale del 2008 vietava qualsiasi forma di pubblicità attraverso la televisione, Internet e altri mezzi di telecomunicazione, sulle maglie sportive e sui cartelloni dei centri in cui vengono trasmessi gli eventi sportivi. Con riferimento alle modalità, la pubblicità avrebbe dovuto limitarsi a fornire informazioni sull'esistenza del gioco e ad illustrare le opportunità di vincita, senza incoraggiare gli utenti a parteciparvi e riportando chiaramente sia il divieto per i minorenni, che i rischi di dipendenza.

Pur rimanendo ferme le suddette restrizioni, oggi possono essere pubblicizzati solo i giochi per i quali è stata concessa una licenza, mentre ogni forma di pubblicità di giochi non autorizzati, ingannevole o diretta a minori o a soggetti a rischio è proibita. Sono previste eccezioni al divieto di pubblicità online e in televisione, con riferimento alle scommesse sportive, alle scommesse ippiche e alle lotterie.

Sotto il profilo fiscale, le tasse sul gioco interessano normalmente l'operatore, cioè la persona fisica o giuridica titolare della relativa licenza.

Invece, i produttori ed i distributori non sono destinatari della tassazione sul gioco. Per quanto riguarda i giochi online, la *Ley del Juego*, all'art. 48, diversifica l'imposizione a seconda della tipologia TIPOLOGIA BASE IMPONIBILE ALIQUOTA:

- Scommesse sportive Reciproche Raccolta 22%
- Della controparte Margine lordo 25%
- Incrociate Margine lordo 25%
- Scommesse ippiche Reciproche Raccolta 15%
- Della controparte Margine lordo 25%
- Altre scommesse reciproche Raccolta 15%
- Altre scommesse della controparte Margine lordo 25%
- Altre scommesse incrociate Margine lordo 25% di gioco: le aliquote sono comprese tra il 15% e il 25% e si applicano per alcuni giochi sulla raccolta e per altri sul margine lordo. Sono destinatarie dell'imposta anche le scommesse online, sportive e ippiche, offerte da SELAE3.

Le aliquote e le basi imponibili sono così articolate:

- Scommesse reciproche (*apuesta mutua*): una percentuale della somma degli importi scommessi è distribuita tra gli scommettitori che indovinano il risultato dell'evento cui è riferita la scommessa (assimilabili alle scommesse a totalizzatore).
- Scommesse della controparte (*apuesta de contrapartida*): il giocatore scommette "contro" un operatore, essendo il premio il risultato del prodotto tra l'importo della scommessa vincente ed il coefficiente che l'operatore ha precedentemente determinato (assimilabili alle scommesse a quota fissa).
- Scommesse incrociate (*apuesta cruzada*): un operatore funge da intermediario e garante degli importi scommessi fra terze parti, deducendo somme o percentuali precedentemente determinate (*betting exchange*).
- Bingo ed altri giochi online (e.g. giochi da casinò): 25% del margine lordo. Anche se le aliquote adottate al sistema di rete fisica sono molto variabili nelle varie regioni spagnole, a parità di base imponibile, le aliquote applicate al gioco online sono maggiori di quelle applicate al gioco su rete fisica (per esempio, per la medesima scommessa sportiva a quota fissa si applica un'aliquota sul margine lordo di circa il 10% per le scommesse effettuate su rete fisica, contro il 25% applicato all'online).<sup>1/2</sup>

Con riferimento alla Spagna ed al settore del gioco, in particolare quello online, risulta di particolare interesse riportare ed analizzare lo sviluppo nel corso degli anni a partire dal secondo millennio.

Come detto, sino all'entrata in vigore della legge n. 13/2011 del 27 marzo 2011, il mercato del gioco telematico non era sottoposto al controllo statale, vista la mancanza di una normativa ad hoc.

A tale situazione di vuoto normativo conseguiva l'assenza di forme di tutela a favore del giocatore, di regole per l'ottenimento di licenze operative, nonché di strumenti per il perseguimento delle società offshore di fatto operanti nel paese.

Naturalmente, sotto altro profilo, prima dell'introduzione della normativa citata, ciò comportava anche la totale assenza di introiti per l'erario spagnolo, vista la mancanza di regole, di licenze e l'assenza di limiti all'operato dei bookmakers stranieri.

Con l'introduzione della legge n. 13/2011, l'Autorità spagnola ha, invece, deciso di intervenire con una regolamentazione del gioco, denominata LRJ, che ha introdotto un controllo da parte dell'amministrazione pubblica spagnola tanto sul gioco terrestre quanto sulle scommesse effettuate in forma telematica.

---

<sup>1</sup> M. Spallone, T. Currao, A. Pandimiglio, 2017.

<sup>2</sup> A. Pandimiglio, M. Spallone, 2011, 2018, Carlos III University of Madrid.



Lo stato spagnolo ha altresì istituito un apparato di misure per il prelievo fiscale, inquadrando il fenomeno del gioco all'interno di una regolamentazione tributaria ben definita, che attualmente prevede il pagamento di un'imposta che oscilla tra il 15 e il 25% a seconda della tipologia di offerta di gioco da parte dell'operatore. Con la legge n. 13/2011, è stato demandato alla Comisión Nacional del Juego, in breve CNI, il controllo del mercato.

La Comisión Nacional del Juego CNI è, dunque, l'istituzione pubblica alla quale è attribuito il potere di autorizzazione e di vigilanza sul settore del gioco.

Pertanto La Comisión Nacional del Juego CNI ha la facoltà di autorizzare, controllare, revisionare, irrogare sanzioni con riferimento alla commercializzazione del gioco d'azzardo telematico, garantendo così un'offerta di gioco sicura, monitorata ed adeguatamente regolamentata, all'interno di un settore- quello del gioco on line – in costante e rapida evoluzione, con profili di rischio che richiedono un adeguato monitoraggio a tutela dei consumatori e delle stesse imprese.

La Comisión Nacional del Juego è quindi l'istituzione che ha competenza sul comparto del gioco, al pari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in Italia, e in qualità di amministrazione autonoma cura tutti gli aspetti amministrativi e legali del gioco d'azzardo, per il rilascio delle nuove licenze agli operatori del gioco telematico.

La legge n. 13/2011 del 27 marzo 2011 assegna, inoltre, al Ministero dell'Economia ed all'Agenzia delle Entrate spagnole la facoltà di emanare le direttive per ogni tipo di gioco telematico, ferma l'illegalità di ogni modalità di gioco non rientrante tra le fattispecie previste dalla normativa ed autorizzate dalle autorità competenti, in applicazione dell'art. 5.3 della legge n. 11040/2011.

Successivamente alla legge n. 13/2011, ed in esecuzione della medesima, in Spagna sono stati anche emanati anche i Regi Decreti n. 1613/2011, del 14 novembre 2011, che va ad implementare la citata legge n. 13/2011 per quanto riguarda i requisiti tecnici delle attività di gioco; nonché n. 1614/2011, del 14 novembre 2011, attinente le licenze, le autorizzazioni ed i registri del gioco pubblico.

Il settore del gioco online spagnolo viene, inoltre, disciplinato da ulteriori leggi ed in particolare dalla Legge n. 56/2007 del 28 dicembre 2011, per lo sviluppo della Società dell'Informazione; dalla legge n. 59/2003, del 19 dicembre 2011, sulla firma elettronica; dalla legge n. 32/2003, del 3 novembre 2011, sulle telecomunicazioni; dalla legge n. 34/2002, dell'11 giugno 2011, sui servizi della Società

dell'Informazione e sul Commercio Elettronico ed, infine, dalle numerose disposizioni normative locali, che disciplinano l'offerta di gioco in modo diversificato, a seconda della località di insediamento della società operante nel settore del gioco d'azzardo telematico.<sup>3</sup>

Dunque, secondo il nuovo assetto impresso dalla legge n. 13/2011 del 27 marzo 2011, la disciplina del gioco d'azzardo in Spagna coinvolge competenze sia dello Stato centrale sia delle Comunità autonome (Comunidades autónomas).

In base a quanto previsto dall'articolo 149 della Costituzione spagnola, in materia di riparto di competenze e, sulla base della giurisprudenza del Tribunale costituzionale (Tribunal Constitucional), vi è una competenza statale in materia di giochi che può essere ricondotta in parte a livello centrale per i profili di garanzia della sicurezza, dell'ordine pubblico e per la tutela dei minori.

Tale ambito, tuttavia, è contemperato dalle competenze in materia di gioco che viene riconosciuta alle singole Comunità autonome dai rispettivi Statuti.

Al fine di assicurare una sede di raccordo, l'ordinamento spagnolo prevede la presenza di un organo collegiale, il Consejo de Políticas del Juego, nel quale sono presenti, tra gli altri, i rappresentanti delle Comunità autonome.

Tra i compiti del Consiglio vi è l'individuazione dei principi regolatori in materia di gioco e la predisposizione di misure volte a proteggere i minori e i soggetti più vulnerabili. A quest'organo, inoltre, è affidato un più generale ruolo di coordinamento tra lo Stato e le Comunità autonome in materia di rilascio delle licenze nel settore dei giochi.

La legge n. 13/2011 del 27 marzo 2011 “de regulación del juego” ha pertanto introdotto una disciplina organica in tale settore. La stessa legge dedica anche una specifica parte ai giochi fruibili attraverso internet e quindi all'online.

Secondo la vigente normativa spagnola, si possono distinguere diverse tipologie di giochi:

- le lotterie statali la cui gestione è riservata, per legge, alla Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado;
- i giochi online, fruibili attraverso gli strumenti elettronici ed informatici presenti sul mercato;
- i giochi tradizionali.

---

<sup>3</sup> [https://www.studiocataldi.it/news\\_giuridiche\\_asp/news\\_giuridica\\_11872.asp#ixzz7NLVcgAe1](https://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_11872.asp#ixzz7NLVcgAe1) (www.StudioCataldi.it) Investire in Spagna: la normativa spagnola sul gioco d'azzardo telematico spiegata dallo studio legale Ana Fernandez & Geval.

Per quanto riguarda l'offerta dei giochi online, è necessario che l'operatore disponga di un apposito titolo rilasciato dallo Stato spagnolo.

È utile sottolineare, infatti, che la normativa non prevede l'automatico riconoscimento di titoli abilitativi rilasciati presso altri Stati.

Quanto ai giochi tradizionali, essi sono fruibili spesso attraverso apposite macchine da gioco, presenti nelle sale bingo e nei casinò.

Tale regolamentazione è disciplinata, per la parte attuativa, da ciascuna delle Comunità autonome.

Con riferimento alla definizione di gioco, la legge n. 13/2011 del 27 marzo 2011 precisa che rientrano in tale tipologia i giochi per i quali sia previsto un premio in denaro o di altra specie che si basino sulla scommessa di un evento futuro dall'esito incerto.

Rientrano, dunque, nella definizione di "gioco" tutti quei giochi che presumono un premio in denaro o di altra tipologia. Sono esclusi i giochi o i concorsi fatti per puro svago, per hobby o quei giochi ricreativi che costituiscono pratiche sociali e si sviluppano a livello statale, a condizione che non producano trasferimenti di denaro. Risulta inoltre necessario che il giocatore utilizzi del denaro per la partecipazione al gioco.

I principi che orientano tutta la normativa di settore sono volti a regolare le attività di gioco, nelle loro diverse modalità, al fine di garantire l'ordine pubblico, il contrasto alle frodi e proteggere i diritti dei soggetti più vulnerabili e cioè dei minori e salvaguardare i diritti dei giocatori/consumatori, al pari della normativa varata in Italia. Al fine di perseguire tali obiettivi, la normativa esaminata affida al Ministero dell'economia, attraverso appositi decreti ministeriali, la cosiddetta "regolamentazione di base" dei giochi.

La normativa spagnola contiene un espresso divieto di partecipazione ai giochi d'azzardo per i minorenni, le persone dichiarate legalmente incapaci e tutte le persone che abbiano presentato istanza, su base volontaria, affinché venga loro proibito, con provvedimento giudiziale, la partecipazione al gioco d'azzardo.

Per rendere effettivo questo divieto viene affidata alla Comisión Nacional del Juego il compito di redigere un apposito registro delle persone interdette al gioco d'azzardo, in modo tale che gli operatori del settore siano facilitati nel verificare in concreto che i soggetti interessati alla partecipazione ai giochi siano effettivamente titolari a farlo.

La protezione dei consumatori del settore dei giochi e scommesse viene affidata ad apposite politiche nonché a specifiche campagne pubblicitarie destinate a responsabilizzare gli interessati sugli effetti dannosi del gioco d'azzardo patologico, denominato anche ludopatia.

Si è detto, dunque, che l'esercizio del gioco è sottoposto ad apposita licenza che, in Spagna, è rilasciata dalla Comisión Nacional del Juego che dovrà tenere conto, nell'esaminare l'istanza, della normativa di settore della Comunità autonoma nel cui territorio la licenza verrà esercitata in concreto.

Con riferimento, invece, alle macchine impiegate nelle sale da gioco e nei casinò, è previsto l'obbligo di omologazione dei macchinari e dei relativi sistemi tecnici di gioco, compresi quindi il software.

I criteri tecnici per l'omologazione dei macchinari sono individuati dal Ministero dell'economia e dal Consejo de Políticas del Juego e vengono definitivamente approvati dalla Comisión Nacional del Juego.

I macchinari impiegati dovranno rispondere ad alcuni requisiti di carattere generale e, preliminarmente, attraverso appositi sistemi tecnici, consentire l'identificazione dei partecipanti al fine di permettere, agli operatori incaricati, di verificare che il giocatore non rientri tra i soggetti interdetti al gioco e, quindi, non sia presente nell'elenco indicato in precedenza.

Riguardo, invece, ad ulteriori aspetti quali, ad esempio, la distanza minima tra le case da gioco e il numero delle macchine da gioco installate presso ciascuna sala, la casistica è diversificata e molto eterogenea in quanto gli aspetti di tale disciplina sono rimessi alle singole Comunità autonome ed alla normativa alle medesime varata.

Ad esempio, il recente decreto n. 55/2015 della Comunidad Valenciana stabilisce che le sale da gioco debbano avere una superficie minima utile di 130 m<sup>2</sup>, qualora siano ubicate in un territorio comunale con più di 120.000 abitanti.

Al contempo viene fissata una distanza minima tra ciascuna sala da gioco prevedendo che non possa essere autorizzata l'apertura di nuove sale nel raggio di 800 metri da case da gioco già esistenti.

Il numero delle macchine da gioco installate presso le sale viene poi fissato in proporzione al numero degli abitanti del Comune presso il quale la sala da gioco ha la sua sede d'esercizio.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> E. Battisti, V. Satta, S. Bonanni, M. Mercuri, 2017.

Negli ultimi anni l'industria del settore del gioco in Spagna ha dimostrato di non subire crisi e di essere in costante ed imponente espansione.

In tal senso i dati di studio emersi nel 2017.

Tanto che si può dire che tra i fattori di ripresa dell'economia spagnola un ruolo decisamente importante e decisivo è stato sicuramente svolto dalle imprese legate al gioco.

Si evidenzia, infatti, come il gioco online nella penisola iberica sia diventato uno dei principali settori del commercio telematico grazie a una crescita, che nel 2017 si attestava intorno al 30%.

Il gioco telematico, infatti ha generato, nel secondo trimestre 2016, il 3,2% del fatturato totale dell'intero comparto del commercio elettronico spagnolo.

Ma l'incremento non ha riguardato solo il comparto dell'online.

Al contrario, tutta l'industria ruotante intorno al settore delle scommesse, lotterie e giochi, sia terrestri che online, non hanno subito alcuna crisi ed, anzi, hanno registrato un costante sviluppo ed incremento.

Nel 2017 il settore del gioco in Spagna vedeva 15.000 impiegati, 2.700 sale da gioco e la presenza di circa 600 compagnie operanti nella filiera. Il tutto con un fatturato annuo di circa 600 milioni di euro e un totale i posti di lavoro creati dall'industria del gioco pari a circa 75mila.

Peraltro, anche in Spagna, come in Italia, alla crescita del settore del gioco pubblico, che indubbiamente ha rappresentato e rappresenta un aspetto positivo per l'economia del paese, si sono affiancate anche una serie di problematiche come quelle inerenti i rischi creati dalla dipendenza e dall'uso eccessivo e non controllato del gioco, la cosiddetta ludopatia.

D'altronde, a fronte della comparsa di nuovi servizi di comunicazione elettronica e dell'utilizzo di servizi di gioco interattivo su internet, è cambiato sostanzialmente, sia in Spagna che negli altri Paesi, il concetto tradizionale del gioco.

A seguito del proliferare di scommesse e giochi via internet la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato la necessità di stabilire nuove regolamentazioni per fornire la certezza del diritto per gli operatori e i partecipanti ai vari giochi, senza dimenticare la protezione essenziale dei consumatori ed in particolare dei minori, di coloro che hanno richiesto volontariamente la non partecipazione, nonché la tutela della salute, la tutela dell'ordine pubblico, la prevenzione dei fenomeni di riciclaggio di denaro e di infiltrazioni mafiose.

Proprio a fronte di tali considerazioni e preoccupazioni è stata varata la legge n. 13/2011 del 27 marzo 2011, "Ley 13/2011 de regulación del juego" che ha introdotto

una nuova regolamentazione dedicando un'attenzione particolare al gioco online fruibile attraverso i moderni strumenti elettronici e telematici.

Di qui la previsione della necessità di un titolo autorizzatorio a favore dell'operatore rilasciato dallo Stato spagnolo a garanzia del rispetto dei criteri sopra indicati.

Dunque, principale obiettivo della legge è quello di una puntuale regolamentazione del gioco d'azzardo al fine di garantire la tutela dell'ordine pubblico, la lotta contro le frodi, prevenire comportamenti di dipendenza, proteggere i diritti dei minori e salvaguardare i diritti dei partecipanti ai giochi, fatte salve le specifiche disposizioni degli statuti delle Comunità autonome, che svolgono in tale contesto un ruolo altrettanto determinante.

Fondamentale, come detto, la previsione di un'articolata attività svolta dal Ministero dell'economia, che attraverso appositi decreti ministeriali ha il compito di attuare i suddetti obiettivi di garanzia e tutela e di rendere in concreto realizzabile l'attività degli operatori nel rispetto della disciplina di settore.

D'altronde, secondo l'articolo 149 della Costituzione spagnola, per quanto riguarda i giochi c'è una competenza statale che viene ricondotta a livello centrale e che concerne la garanzia della sicurezza, della tutela dei minore e dell'ordine pubblico. Ma al contempo c'è anche una competenza riconosciuta alle Comunità autonome dai rispettivi statuti.

La realizzazione di un sistema di raccordo tra Stato centrale e comunità autonome è demandata al Consejo de Políticas del Juego, organo collegiale che ha, tra i suoi compiti, oltre al rilascio delle licenze ed autorizzazioni nel settore dei giochi, anche l'individuazione dei principi regolatori in materia di gioco e la programmazione di misure ad hoc per proteggere i minori e i soggetti più vulnerabili.

Come detto, la legge spagnola vieta la partecipazione ai giochi d'azzardo ai minorenni, alle persone legalmente incapaci e a tutte le persone che abbiano presentato istanza, su base volontaria, affinché venga loro proibito, con provvedimento giudiziale, la partecipazione al gioco d'azzardo.

Normativa molto simile a quella che disciplina il gioco pubblico in Italia posto che gli stessi criteri sono presenti nella nostra normativa nazionale e vengono attuati, con un'intensa attività di organizzazione e controllo da parte dell'attuale Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ADM.

Dunque, anche in Spagna, per potere aprire un'attività relativa al gioco occorre ottenere un'apposita licenza che, come detto, viene rilasciata dalla Comisión Nacional del Juego.

La Commissione dovrà quindi tenere conto della normativa di settore della Comunità autonoma nel cui territorio la licenza verrà esercitata.

La procedura per rilasciare la licenza dovrà essere pienamente conforme ai principi di pubblicità, concorrenza, uguaglianza, trasparenza, obiettività e non discriminazione, a tutela dei consumatori e delle stesse imprese che operano nel settore.

Sotto lo specifico profilo della tutela dei giocatori/consumatori, la legge n. 13/2011 del 27 marzo 2011 prevede una serie di tutele, che vanno dall'aver uno specifico diritto ad informazioni chiare e precise sulle regole del gioco, al diritto ad ottenere i premi vinti nei tempi e modi previsti dal regolamento, al diritto a giocare liberamente senza coercizioni, nonché al diritto a conoscere l'identità del gestore di gioco a cui si rivolgono.

A tali diritti, peraltro, corrispondono anche alcuni obblighi ed essenzialmente il rispetto della normativa di settore, varata a tutela di giocatori ed imprese, nonché a tutela dell'ordine, della salute e della sicurezza pubblica e, quindi, a tutela dello Stato e della sua comunità.<sup>5</sup>

Come detto, in Spagna, alla normativa statale si affianca quella delle singole Comunità.

Ed al riguardo si segnala la normativa varata il 15.6.2020, con la quale la Comunità Valenciana ha approvato la propria legge sul gioco d'azzardo.

Si tratta della legge n. 1/2020 varata l'11 giugno 2020 della Generalitat, regolamento sul gioco d'azzardo e prevenzione del gioco d'azzardo nella Comunità Valenciana, pubblicata nella relativa Gazzetta ufficiale della Generalitat Valenciana, con entrata in vigore il giorno dopo la sua pubblicazione.

Tale legge costituisce il risultato di un lungo dibattito istituzionale, essendo stata controversa nella sua elaborazione ed avendo generato un intenso dibattito in fase di approvazione.

La legge in questione regola l'attività di gioco nella Comunità Valenciana pianificando e puntualizzando l'attività da svolgersi negli anni a venire.

Una delle principali novità apportate da tale normativa è data dall'incorporazione di un sistema di attivazione - disattivazione tramite telecomando delle macchine installate nel settore dell'ospitalità, sotto la responsabilità del personale dei locali.

Tali macchine devono rimanere senza emissione di suoni, immagini o illuminazione durante il periodo in cui non vengono utilizzate.

La legge garantisce comunque un periodo di dodici mesi dalla sua entrata in vigore, periodo nel quale le macchine di tipo B e le macchine per le scommesse ausiliarie devono adattarsi ai nuovi standard per soddisfare i requisiti introdotti.

---

<sup>5</sup> A. Castagna, 2017.

La legge n. 1/2020, all'articolo 51, stabilisce, con riferimento ai locali nei quali sono presenti le macchine da gioco, che "Ogni macchina di tipo B deve avere un sistema di attivazione / disattivazione tramite il controllo remoto del personale responsabile dei locali, in modo da impedire l'accesso al gioco d'azzardo, in conformità con gli articoli 18 e 19 di questa legge".

Dunque, tale misura mira a impedire l'accesso al gioco d'azzardo a minori, disabili, persone che compaiono nel registro delle persone escluse dall'accesso al gioco d'azzardo e altre persone identificate nella legge con divieto di partecipazione alle attività di gioco lecito.

Sempre in base a tale normativa, le macchine rimarranno disattivate senza emettere stimoli sonori, visivi o luminosi mentre non vengono utilizzate.

Il sistema di attivazione / disattivazione può includere un sistema di identificazione affidabile del giocatore, al fine di evitare le pratiche di gioco di coloro a cui è vietato, come, ad esempio, i minori.

Secondo la legge in esame, la mancanza di tale sistema di attivazione / disattivazione è considerata una grave violazione ai sensi dell'articolo 60 dello stesso e tra le altre conseguenze vengono previste sanzioni la cui imposizione può variare tra 601 e 6.000 mila euro, oltre a misure inerenti l'esercizio dell'attività.

L'impatto della normativa contenuta nella legge n. 1/2020 varata dalla Comunità Valenciana è considerevole in quanto influisce sul funzionamento di tutti gli operatori del settore, tanto gli imprenditori dell'ospitalità, quanto i proprietari di stabilimenti, i produttori dei macchinari ed in generale tutte le società della filiera dei giochi, società di trading di macchine da gioco e la stessa amministrazione.<sup>6</sup>

Normative come quella descritta assumono un ruolo fondamentale e di tutela dei consumatori e degli operatori in un settore in costante evoluzione.

Secondo i dati ufficiali raccolti nel 2021, in Spagna la popolazione tra i 15 e i 34 anni è quella che gioca di più on-line, e l'incidenza è in costante crescita. Durante la quarantena imposta dal Covid 19 nella primavera del 2020, i bookmakers hanno guadagnato circa il 20% in più rispetto all'anno precedente, nonostante la cancellazione di diversi eventi sportivi. Fenomeno che, secondo lo psicologo di "Proyecto Hombre", Pablo Llama, è da ricondurre a diversi fattori: "Ora ci sono molti modi per scommettere, attraverso il computer, attraverso il telefono cellulare e così via. Questo, l'aumento della pubblicità e la maggiore accessibilità lo rendono un comportamento molto più diffuso".

---

<sup>6</sup> [www.pressgiochi.it](http://www.pressgiochi.it), 2020.



A fronte della situazione descritta, la legge sul gioco d'azzardo, approvata dal governo spagnolo, limita la pubblicità dei bookmakers alla radio e alla televisione dall'una alle cinque del mattino e vieta i loro marchi negli eventi sportivi e sulle attrezzature sportive. Tuttavia, da più parti è stato rilevato come la legge abbia comunque lasciato dei vuoti normativi.

Il presidente della Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados, Máximo Gutiérrez, ritiene che la normativa in esame non sia sufficiente: “La legge ha lasciato un po' indietro questioni importanti, come la prevenzione, la riparazione dei danni e il trattamento della dipendenza dal gioco stesso e, quindi, gli effetti lasciati dall'attività del gioco”.<sup>7</sup>

In attesa di constatare l'efficacia della nuova legge, il governo spagnolo ha comunque lavorato su un regolamento che garantisca un ambiente di gioco sicuro. “Bisogna far capire che c'è il rischio di indebitarsi giocando d'azzardo, bisogna lanciare avvertimenti sulla possibilità che il gioco diventi un consumo compulsivo e un problema personale, bisogna attivare numeri di telefono in modo da poter chiamare uno psicologo in caso di necessità”, spiega Mikel Arana, direttore generale del regolamento del gioco d'azzardo.<sup>8</sup>

D'altronde, in Spagna, a fronte di una spesa media per il gioco online cresciuta nel 2020 del +18%, le scommesse ed il poker online costituiscono i giochi più gettonati. Complici le chiusure imposte per fronteggiare la pandemia, nel 2020 la spesa media nel gioco online in Spagna è cresciuta quindi in modo considerevole, superando per la prima volta nella storia i 50 euro al mese.

Tali dati sono stati pubblicati dal Governo spagnolo, che ha fissato a 608 euro la spesa media procapite annuale in giochi e scommesse online.

La spesa effettiva è stata pari a 850 milioni, con i casinò games cresciuti del 28,4% a 351 milioni ed il poker aumentato del 36% a 110,3 milioni.

Nel 2020 si è inoltre registrato un numero record di giocatori via internet: ben 1,48 milioni, di cui oltre 351 mila che hanno aperto un conto gioco proprio durante la pandemia.

Le statistiche dimostrano che la maggior parte dei giocatori – il 60,8% – ha puntato su un solo prodotto, in particolare sulle scommesse online (39,8%), seguite nelle preferenze dal poker (10,5%).

L'82,3% dei giocatori online spagnoli è di sesso maschile, mentre la fascia di età più rappresentata è quella che va dai 18 ai 45 anni (83,6%).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> M. Gutiérrez, 2021.

<sup>8</sup> C. Tassinari, 2021; Di Carlos Marlasca, 2021.

<sup>9</sup> 2021, <https://www.agimeg.it>.

Anche in considerazione della situazione descritta, il regolatore spagnolo per le attività del settore del gioco d'azzardo ha aperto una consultazione sulle nuove regole da varare per i casinò online, con particolare attenzione alla questione dei limiti di perdita massima per ogni sessione di gioco.

L'intenzione della Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) è, infatti, quella di introdurre limiti di perdita massima per i giochi da casinò online.

I giocatori dovrebbero impostare un limite di tempo e un limite di spesa netta all'inizio di ogni sessione di gioco, con impossibilità di modifica di tali limiti una volta iniziata la sessione.

Inoltre, i giocatori dovranno impostare dei limiti ogni volta che iniziano una nuova sessione poiché non sarà possibile salvare le preferenze per le sessioni future.

Gli operatori dovrebbero anche consentire ai giocatori di scegliere di limitare l'accesso a più sessioni se la loro sessione termina perché raggiungono i limiti di tempo o di spesa impostati.

Eventuali sessioni che iniziano entro 60 minuti dalla fine della sessione precedente devono essere accompagnate da un messaggio dell'operatore, che deve spiegare quanto tempo è trascorso dalla sessione precedente.

I giocatori devono ricevere almeno un messaggio ogni 30 minuti durante le sessioni di gioco del casinò. Questi devono includere informazioni oggettive sul loro gioco, ad esempio la quantità di tempo giocato, l'importo scommesso o la perdita netta.

Ed ancora, le nuove regole vieterebbero anche le "perdite mascherate da vincite" ossia i casi nei quali un risultato che porta a un'eventuale perdita viene invece presentato come un guadagno.

Parimenti la riforma in esame vieterebbe le comunicazioni che incoraggiano i giocatori a continuare a giocare dopo una perdita, ad esempio con messaggi come "ci sei quasi riuscito".

Per quanto riguarda le scommesse, prima di piazzare una scommessa, i clienti dovranno fissare un limite massimo di perdita per le 24 ore successive e non potranno modificare il limite prima che siano trascorse le 24 ore.

Secondo le nuove regole, gli operatori del settore del gioco dovrebbero altresì mettere a disposizione dei loro clienti i riepiloghi mensili delle giocate effettuate. Riepiloghi che dovrebbero includere il numero di volte che il giocatore ha visitato il sito, i depositi che il medesimo ha effettuato, la cronologia del saldo e qualsiasi ulteriore modifica apportata con riferimento ai limiti di deposito.

Le nuove regole impongono che tutti i giocatori che raggiungono il cinquanta per cento dei limiti massimi di perdita giornaliera o settimanale consecutivamente saranno classificati come dei "giocatori intensivi". Inoltre, i giocatori di età inferiore

ai 25 anni saranno considerati giocatori intensivi se raggiungeranno il venticinque per cento dei limiti massimi in ben due periodi consecutivi.

Ai soggetti individuati come giocatori intensivi deve essere inviato un messaggio specifico e differenziato entro 24 ore dal superamento della soglia. Messaggio che deve includere i dati sugli importi dei depositi, il tempo trascorso a giocare e le perdite accumulate. A tali giocatori, inoltre, sarà vietato utilizzare carte di credito per finanziare i propri conti.<sup>10</sup>

Nel costante sviluppo del gioco online in Spagna, anche nell'anno 2021 si può constatare un mercato in crescita, che nel primo trimestre del 2021 supera il dieci per cento rispetto ai primi tre mesi dell'anno precedente, superando i 240 milioni di euro di ricavi, con una fetta più consistente riferita al settore delle scommesse (110,3 milioni, quasi il 46% del totale anche se il dato è in leggera flessione rispetto al primo trimestre del 2020), seguite dai casinò online (99,5 milioni, il 41,4%) e dal poker (24,9 milioni, 10,4%, circa). Il bingo si attesta su 3,6 milioni (1,5%) e i concorsi arrivano a 1,7 milioni (0,7%).<sup>11</sup>

Peraltro, nel 2021 il ministro spagnolo dei Consumatori, Alberto Garzon, annuncia che il governo sta preparando modifiche drastiche alle leggi sul gioco del paese, dichiarando l'intenzione del Governo iberico di procedere celermente con un inasprimento delle leggi sul gioco d'azzardo.

L'obiettivo del Governo risulta, fra l'altro, quello di rivedere il frammentato sistema legislativo sul gioco d'azzardo del paese, con tutte le criticità che conseguono ad una normativa disorganica e diversificata a seconda della circoscrizione territoriale. Dunque, il Governo spagnolo mira ad una centralizzazione della governance di leggi e norme sul gioco, attraverso un'intensa attività ministeriale che, per il comparto del gioco, deve andare a sostituirsi alla competenza ed alle attività poste in essere dalle comunità autonome spagnole, con una particolare attenzione per la tutela dei consumatori, che può essere fattivamente attuata solo attraverso il descritto accentramento.

Tra gli interventi resi necessari anche a fronte delle criticità sviluppatesi a seguito della pandemia da covid-19 e dell'impatto di quest'ultima sulla società spagnola, uno dei principali è quello in tema di pubblicità.

Il ministero dei Consumatori spagnolo, infatti, ha approvato il regio decreto sulla pubblicità, che vieta alle televisioni spagnole di promuovere i servizi legati al gioco. Dal 1° settembre 2021 questo tipo di pubblicità scompare in quanto ritenuta invasiva e fuorviante nonché tale da determinare un considerevole peggioramento del cosiddetto fenomeno ludopatico.

---

<sup>10</sup> 2021, <https://www.jamma.tv>.

<sup>11</sup> 2021, <https://www.repubblica.it>.

Dunque, a titolo esemplificativo scompare la pubblicità del gioco negli stadi e in tale contesto viene esclusa la possibilità di pubblicizzazione del gioco sui capi di abbigliamento sportivo; ed ai giocatori come a tutte le celebrità del mondo del calcio viene fatto divieto di promuovere case di gioco e siti di scommesse.

Inoltre, viene esclusa la pubblicità del comparto del gioco alla radio, alla televisione nonché su qualsiasi altro tipo di mezzo di comunicazione.

Ed ancora, il ministero dei Consumatori vara nuove direttive quadro per la fase due della riorganizzazione, con ulteriori modifiche che vanno ad interessare la federazione e la centralizzazione della normativa e dell'amministrazione del gioco in Spagna.

Prevista, in particolare, nell'ambito di tale fase due della riforma del gioco in Spagna, la riorganizzazione del sistema di gioco spagnolo, con una ridefinizione del sistema di autoesclusione dei giocatori Rgiai, e lo sviluppo di una banca dati centrale dei giocatori gestita dalla Dgoj.

Tra gli obiettivi del Ministero dei Consumatori c'è anche la pubblicazione di un progetto di decreto, studiato dal ministero ed in collaborazione con la Dgoj, che delinea il percorso del regolatore per creare un quadro ottimale per ambienti di gioco più sicuri. Tra i punti salienti del decreto, è inclusa la proposta di chiedere ai giocatori di fissare dei limiti individuali di perdita durante ogni sessione di gioco, sia in ambito di scommesse sportive che di casinò online.<sup>12</sup>

Si arriva così, il 19.10.2021, alla trasmissione da parte della Spagna alla Commissione UE di due progetti di legge sul gioco.

Ha così inizio la procedura europea di *stand still* trimestrale alla Commissione Ue per il progetto di decreto reale della Spagna sul gioco responsabile.

Altra procedura riguarda la revisione della normativa della Comunità della Galizia. La prima procedura costituisce un "progetto di decreto reale" per lo sviluppo di ambienti di gioco più sicuri, e fissa le disposizioni concernenti le condizioni alle quali devono essere sviluppate le politiche di gioco responsabile e per la tutela dei consumatori/giocatori.

Tali regole riguardano i soggetti muniti di titolo abilitante rilasciato dall'Autorità statale di regolamentazione dei giochi e le attività di gioco soggette a identificazione dell'utente e titolari di conto di gioco.

In merito al primo progetto di legge è riportato quanto segue: "L'attuale legge sul gioco d'azzardo mostra carenze e difficoltà nella sua interpretazione, non conforme alla realtà

---

<sup>12</sup> D. Duso, Spagna, 2021.

attuale e derivata dalla sua antichità, pertanto con questo nuovo testo si intende aggiornare e precisare il contenuto dell'attuale legge del 1985. Si intende alleviare i pericoli ed i rischi causati da abusi o da un esercizio non responsabile del gioco, attraverso l'istituzione di un maggiore controllo da parte dell'Amministrazione. L'obiettivo è introdurre maggiori controlli sull'accesso ai luoghi di gioco, programmare il mercato del gioco adeguando l'offerta alla domanda realmente esistente, aggiornare la normativa in relazione alle esigenze dell'unità di mercato, adeguare le procedure, la regolamentazione e la documentazione necessaria per le nuove tecnologie e l'elaborazione elettronica, oltre a fornire una maggiore certezza del diritto agli operatori di gioco, stabilendo regole trasparenti e uniformemente applicate.

La motivazione deriva dalla necessità di avere una regolamentazione del gioco aggiornata derivata dai significativi cambiamenti che questo settore ha subito negli ultimi tempi. Tra gli obiettivi del regolamento possiamo citare l'istituzione di un maggiore controllo da parte dell'Amministrazione, promuovere misure che facilitino l'unità del mercato per migliorare la competitività del settore dei giochi in Galizia, adeguare le procedure alle disposizioni della legge 39/2015 del 1° ottobre per la semplificazione delle procedure amministrative e la fissazione di principi e di una politica del gioco responsabile”.

Vengono così contemplati alcuni obblighi informativi per i portali web, le applicazioni e gli stabilimenti aperti al pubblico; la configurazione delle sessioni di gioco dei partecipanti, la fissazione dei limiti di partecipazione alle scommesse live, la presentazione dei risultati nelle partite, la loro valutazione del rischio, nonché l'articolazione di un riepilogo mensile dell'attività di tutti i partecipanti.

Si riscontrano, inoltre, una serie di misure di tutela rivolte a determinate categorie di soggetti, i giocatori con comportamenti di gioco intensivi, imponendo l'obbligo di inviare un messaggio specifico per questa classe di giocatori, un riepilogo mensile della loro attività di gioco, nonché il divieto di determinati mezzi di pagamento, pur mantenendo inalterata tale condizione. Prevista, altresì, la configurazione di un messaggio personalizzato per i nuovi giovani partecipanti, nonché il divieto di offrire doni, vantaggi o corrispettivi vari.

Per quanto riguarda l'ambiente dei giocatori con comportamenti di gioco a rischio, vengono previsti obblighi specifici da implementare. Oltre a procedere alla loro adeguata rilevazione, gli operatori devono attuare un insieme di misure di tutela aggiuntive, quali la fissazione di una specifica interazione con tali partecipanti, la loro esclusione dalle attività promozionali e dall'elenco dei clienti privilegiati,

restrizioni alle comunicazioni commerciali, la fissazione di limitazioni ai mezzi di pagamento utilizzati da tale categoria di clienti e l'imposizione di misure di due *diligence* sui mezzi economici di tale categoria di utenti.

Ed ancora misure rivolte ai partecipanti che hanno esercitato poteri di autoesclusione e auto proibizione, quali la sospensione del proprio conto di gioco, la restrizione delle comunicazioni commerciali rivolte a tale gruppo, l'invio di specifici messaggi di autoconsapevolezza, ovvero l'istituzione di processi per il monitoraggio e la rilevazione di possibili furti di identità da parte dei partecipanti iscritti al Registro generale dei divieti di accesso al gioco.

In merito alle disposizioni aggiuntive, in buona parte (le prime tre) determinano alcuni obblighi nei confronti degli operatori di gioco:

- la prima disposizione aggiuntiva stabilisce l'obbligo di aderire ai sistemi di prevenzione del rischio di furto d'identità;
- la seconda disposizione determina la necessità di una collaborazione con l'Amministrazione per sensibilizzare e promuovere il gioco sicuro;
- la terza disposizione stabilisce l'obbligo di comunicazione all'autorità preposta alla regolamentazione del gioco degli eventuali studi sul gioco sicuro che tali operatori si accingono ad affrontare;
- la quarta disposizione aggiuntiva determina la competenza dell'autorità di regolamentazione del gioco a modificare i titoli abilitanti degli operatori di gioco;
- la quinta stabilisce alcune misure specifiche volte all'attività di gioco in presenza di tutti gli operatori di gioco, compresi quelli che commercializzano lotterie in tutto lo stato;
- la sesta disposizione aggiuntiva determina un periodo di adeguamento per i giochi già commercializzati dagli operatori di taluni obblighi contenuti nel regolamento de quo;
- la settima disposizione aggiuntiva è dedicata alla necessità di analizzare le possibilità di identificazione delle carte di credito utilizzate nei servizi di portafoglio elettronico;
- l'ottava disposizione introduce una regolamentazione di particolare applicazione per l'Organizzazione nazionale dei ciechi spagnoli, tenuto conto del suo particolare regime.

Quanto alle disposizioni transitorie, ve ne è una sola, che determina il quadro per la revisione dei servizi di assistenza specialistica per la clientela privilegiata esistente. Ed ancora l'unico provvedimento abrogativo prevede l'abrogazione espressa del Titolo II del regio decreto 958/2020, del 3 novembre 2020, una volta entrato in vigore il regio decreto de quo.

- Infine, la prima disposizione finale modifica alcune disposizioni del regio decreto 1614/2011, del 14 novembre 2011, tra cui quelle che intendono consentire l'iscrizione nel Rgiaj di persone che si sono iscritte in un registro degli autoproibiti di un'autorità di gioco di una Comunità Autonoma con la quale è stato siglato un accordo di collaborazione.
- La seconda disposizione finale modifica la definizione di gioco responsabile o sicuro stabilita nel regio decreto 958/2020, del 3 novembre 2020, sulle comunicazioni commerciali delle attività di gioco.
- La terza disposizione finale prevede, entro un termine di due anni, l'elaborazione da parte dell'Autorità di regolazione di un meccanismo di rilevazione dei comportamenti a rischio che deve essere utilizzato da tutti gli operatori nei termini indicati.
- La quarta disposizione finale autorizza il capo del Ministero dei consumatori a sviluppare le disposizioni del regio decreto.
- La quinta disposizione finale stabilisce l'entrata in vigore della norma.

Per quanto riguarda il secondo progetto di legge citato, inviato alla Commissione UE, esso, come detto, concerne la normativa dei giochi della Comunità della Galizia. Il principale obiettivo di tale progetto di legge è quello di avere una regolamentazione del gioco aggiornata, in linea con gli importanti cambiamenti registrati nel settore del gioco negli ultimi anni.

Dunque, l'attenzione si concentra sull'esigenza di attuazione di un maggiore controllo da parte dell'Amministrazione, di promozione di misure che facilitino l'unità del mercato per migliorare la competitività del settore dei giochi in Galizia, di adeguamento delle procedure alle disposizioni della legge n. 39/2015 del 1° ottobre 2015, per la semplificazione delle procedure amministrative e la fissazione di principi e di una politica del gioco responsabile.

Pertanto, nel testo della normativa in esame si evidenzia che "l'attuale legge sul gioco mostra carenze e difficoltà nella sua interpretazione, non conforme alla realtà attuale, pertanto si intende aggiornare e precisare il contenuto dell'attuale legge del 1985. Si intendono alleviare i pericoli e i rischi causati da abusi o da un esercizio non responsabile del gioco, attraverso l'istituzione di un maggiore controllo da parte dell'Amministrazione.

L'obiettivo è introdurre maggiori controlli sull'accesso ai luoghi di gioco, programmare il mercato del gioco adeguando l'offerta alla domanda realmente esistente, aggiornare la normativa in relazione alle esigenze dell'unità di mercato, adeguare le procedure e la normativa necessarie per le nuove tecnologie e

l'elaborazione elettronica, oltre a fornire una maggiore certezza del diritto per gli operatori di gioco, stabilendo regole trasparenti e uniformemente applicate".<sup>13</sup>

Si ritiene utile riportare alcuni passaggi del testo del progetto di legge:

“Questo regio decreto si compone di un preambolo, trentasei articoli raggruppati in tre capi, otto disposizioni aggiuntive, una disposizione transitoria, una disposizione abrogativa e cinque disposizioni finali.

Il capo I, siglato “Disposizioni generali”, riprende l'oggetto della disciplina, che consiste nell'evoluzione della legge 13/2011, del 27 maggio, concernente le condizioni alle quali devono essere sviluppate le politiche di gioco responsabile o sicuro e per la tutela dei consumatori degli operatori del gioco d'azzardo. Inoltre, ne specifica l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo, in quanto riguarda i soggetti muniti di titolo abilitante rilasciato dall'Autorità statale di regolamentazione dei giochi e le attività di gioco soggette a identificazione dell'utente e titolari di conto di gioco. Infine, questo capitolo contiene una serie di definizioni.

Il Capo II, denominato “Politiche attive per l'informazione e la tutela degli utenti”, si articola in due distinte sezioni: la Sezione 1 contiene le disposizioni normative sul responsabile del gioco sicuro, il piano delle misure attive e gli obblighi formativi cui devono attenersi gli operatori di gioco; la Sezione 2 contiene un insieme di obblighi informativi e di tutela generali rivolti all'intera clientela degli operatori di gioco, pertanto in questa sezione sono contenuti alcuni obblighi informativi per i portali web, le applicazioni e gli stabilimenti aperti al pubblico di tali operatori; alla configurazione delle sessioni di gioco dei partecipanti, alla fissazione dei limiti di partecipazione alle scommesse live, alla presentazione dei risultati nelle partite, alla loro valutazione del rischio, nonché all'articolazione di un riepilogo mensile dell'attività di tutti i partecipanti.

Il capo III, “Informazione attiva e politiche di tutela aggiuntiva”, determina un insieme di misure di tutela oltre a quelle previste nel capo II della presente norma, che sono rivolte a determinate categorie di soggetti, per le quali si articola in tre sezioni. Pertanto, nella sezione 1, questo capitolo si concentra, in primo luogo, sullo stabilire obblighi specifici per i giocatori con comportamenti di gioco intensivi, imponendo l'obbligo di inviare un messaggio specifico per questa classe di giocatori, un riepilogo mensile della loro attività di gioco, nonché il divieto di determinati mezzi di pagamento pur mantenendo tale condizione; in secondo luogo, questa sezione incorpora anche alcuni requisiti volti alla tutela dei giovani partecipanti, come la

---

<sup>13</sup> 2021, <https://www.gioconews.it>.



configurazione di un messaggio personalizzato per i nuovi giovani partecipanti, nonché il divieto di offrire doni, vantaggi o corrispettivi per questo gatto ego dei giocatori. Successivamente, la Sezione 2 stabilisce una serie di obblighi specifici che verranno applicati nell'ambiente dei giocatori con comportamenti di gioco a rischio. In tal senso, oltre a procedere alla loro adeguata rilevazione, gli operatori devono attuare un insieme di misure di tutela aggiuntive, quali la fissazione di una specifica interazione con tali partecipanti, la loro esclusione dalle attività promozionali e dall'elenco dei clienti privilegiati, limitazioni alle comunicazioni commerciali, la fissazione di limitazioni ai mezzi di pagamento utilizzati da tale categoria di clienti e l'imposizione di misure di due *diligence* sui mezzi economici di tale categoria di giocatori. Il comma 3, infine, determina un insieme di misure rivolte ai partecipanti che hanno esercitato poteri di autoesclusione e autoproibizione, quali la sospensione del proprio conto di gioco, la restrizione delle comunicazioni commerciali dirette a tale gruppo, l'invio di specifici messaggi di autoconsapevolezza, ovvero l'istituzione di processi per il monitoraggio e la rilevazione di possibili furti di identità da parte dei partecipanti iscritti al Registro Generale dei Divieti di Accesso al Gioco.

Per quanto riguarda le disposizioni aggiuntive, le prime tre determinano alcuni obblighi nei confronti degli operatori di gioco. Pertanto, la prima disposizione aggiuntiva stabilisce l'obbligo di aderire ai sistemi di prevenzione del rischio di furto d'identità; la seconda ulteriore disposizione determina la necessità di una collaborazione con l'Amministrazione per sensibilizzare e promuovere il gioco d'azzardo sicuro; la terza stabilisce l'obbligo di comunicazione all'autorità preposta alla regolamentazione del gioco degli eventuali studi sul gioco sicuro che tali operatori si accingono ad affrontare. Inoltre, la quarta disposizione aggiuntiva determina la competenza dell'autorità di regolamentazione del gioco a modificare i titoli abilitanti degli operatori di gioco, mentre la quinta stabilisce alcune misure specifiche volte all'attività di gioco in presenza di tutti gli operatori di gioco, compresi quelli che commercializzano lotterie in tutto lo stato. Inoltre, la sesta disposizione aggiuntiva determina un periodo di adeguamento per i giochi già commercializzati dagli operatori di taluni obblighi contenuti nel presente regolamento. La settima disposizione aggiuntiva, dal canto suo, è dedicata alla necessità di analizzare le possibilità di identificazione delle carte di credito utilizzate nei servizi di portafoglio elettronico. Infine, l'ottava disposizione finale introduce una disposizione di particolare applicazione per l'Organizzazione nazionale dei ciechi spagnoli, tenuto conto del suo particolare regime. L'unica disposizione transitoria determina il quadro per la revisione dei servizi di assistenza specialistica per la clientela privilegiata esistente.

L'unico provvedimento abrogativo prevede l'abrogazione espressa del Titolo II del regio decreto 958/2020, del 3 novembre, una volta entrato in vigore il presente regio decreto. Infine, la prima disposizione finale modifica alcune disposizioni del regio decreto 1614/2011, del 14 novembre, tra cui quelle che intendono consentire l'iscrizione nel RGIAJ delle persone che sono state iscritte in un registro degli autoproibiti di un'autorità di gioco di una Comunità Autonoma con la quale è stato firmato un accordo di collaborazione. La seconda disposizione finale, da parte sua, modifica la definizione di gioco responsabile o sicuro stabilita nel regio decreto 958/2020, del 3 novembre, sulle comunicazioni commerciali delle attività di gioco. La terza disposizione finale prevede che, entro un termine di due anni, l'Autorità di regolazione elaborerà un meccanismo di rilevazione dei comportamenti a rischio che sarà utilizzato da tutti gli operatori nei termini da essa determinati. La quarta disposizione finale autorizza il capo del Ministero dei consumatori a sviluppare le disposizioni del presente regio decreto. In conclusione, la quinta disposizione finale stabilisce l'entrata in vigore della presente norma.

Il momento in cui si colloca il mercato regolamentato del gioco d'azzardo online a livello statale, l'attuale grado di sviluppo della tecnologia e le possibilità che offre quando si tratta di identificare i comportamenti dei giocatori e adottare misure coerenti su di essi, nonché il grado di consapevolezza sociale relativo alle problematiche derivate dalla pratica smodata del gioco d'azzardo, giustificano l'adozione del presente regio decreto, per mezzo del quale si riassume l'insieme delle azioni che, al di là delle specifiche disposizioni delle diverse normative vigenti, gli operatori di gioco devono sviluppare per garantire ragionevolmente un'adeguata politica di gioco responsabile e la protezione dei giocatori. In sintesi, le ragioni che motivano l'approvazione del presente regolamento si fondano sulla tutela dei consumatori in generale, di alcuni gruppi di partecipanti in particolare e, più in generale, sulla garanzia della salute pubblica come motivo di interesse generale soggiacente l'intera concezione della norma<sup>14</sup>.

A fronte dei progetti presentati dalla Spagna, nel mese di gennaio del 2022 la Commissione Europea, al termine del periodo di *stand still*, dà il via libera, con conseguente approvazione dei due provvedimenti normativi riguardanti, rispettivamente, da un lato, ambienti di gioco più sicuri / misure di sicurezza dei consumatori e, dall'altro, l'aggiornamento della normativa della Galizia.

In merito al primo progetto di legge è riportato quanto segue: "L'attuale legge sul gioco d'azzardo non è sufficientemente solida ed è difficile da interpretare perché, a causa della sua età, non riflette la situazione attuale". Questo nuovo testo mira

---

<sup>14</sup> 2021, <https://www.jamma.tv>.

quindi ad aggiornare il contenuto dell'attuale legge del 1985 e a renderla più specifica. L'obiettivo è quello di mitigare i pericoli e i rischi causati da un gioco d'azzardo eccessivo o irresponsabile, stabilendo un maggiore controllo da parte del governo. Ciò avverrà introducendo maggiori controlli sull'accesso ai locali da gioco, pianificando il mercato del gioco d'azzardo adattando l'offerta alla domanda effettiva, aggiornando le norme in relazione alle esigenze dell'unità del mercato, adeguando le procedure e la documentazione necessarie alle nuove tecnologie e all'elaborazione elettronica, e fornendo una maggiore certezza giuridica agli operatori del gioco d'azzardo stabilendo norme trasparenti e uniformi.

La ragione di questa legge è la necessità di aggiornare le norme sul gioco d'azzardo che riflettano i grandi cambiamenti che questo settore ha subito negli ultimi tempi. Gli obiettivi di questa legge sono quelli di stabilire un maggiore controllo da parte del governo, promuovere misure che facilitino l'unità del mercato al fine di rendere più competitivo il settore del gioco d'azzardo della Galizia, allineare le procedure con le disposizioni della legge 39/2015 del 1 ottobre 2015 al fine di semplificare il trattamento amministrativo, e stabilire i principi e la politica del gioco responsabile, tra gli altri". In merito al secondo progetto di legge è evidenziato quanto segue: "Questo regio decreto è costituito da un preambolo, 36 articoli raggruppati in tre capitoli, otto disposizioni supplementari, una disposizione transitoria, una disposizione di esenzione e cinque disposizioni finali".

Il capitolo I, intitolato "Disposizioni generali", introduce l'oggetto della normativa, che consiste nell'attuazione della legge n. 13/2011, del 27 maggio 2011 relativa alle condizioni alle quali devono essere sviluppate le politiche di gioco responsabile o sicuro degli operatori di gioco e di tutela dei consumatori. Inoltre, ne specifica il campo di applicazione soggettivo e obiettivo, interessando le entità con un certificato di autorizzazione rilasciato dall'autorità di regolamentazione del gioco d'azzardo dello Stato e le attività di gioco d'azzardo soggette all'identificazione dell'utente e all'identificazione del conto del gioco d'azzardo. Infine, questo capitolo contiene una serie di definizioni.

Il capitolo II, intitolato "Informazione attiva e politiche di protezione degli utenti", è suddiviso in due sezioni. La sezione 1 contiene disposizioni relative al responsabile del gioco d'azzardo, al piano delle misure attive e agli obblighi di formazione che gli operatori del gioco d'azzardo devono rispettare. La sezione 2 contiene una serie di obblighi generali di informazione e protezione per tutti i clienti degli operatori del gioco d'azzardo. La presente sezione contiene pertanto obblighi di informazione specifici per i siti web, le applicazioni e gli stabilimenti di tali operatori aperti al pubblico; sono previsti un insieme di obblighi per la configurazione delle sessioni

di gioco dei partecipanti, la fissazione di limiti alla partecipazione alle scommesse dal vivo, la presentazione dei risultati dei giochi, la loro valutazione dei rischi e la strutturazione di un riepilogo mensile dell'attività di tutti i partecipanti.

Il capitolo III, "Informazioni attive aggiuntive e politiche di protezione", stabilisce un insieme di misure di tutela oltre a quelle previste dal capitolo II del presente progetto di legge, rivolte a determinati gruppi di giocatori, ed è suddiviso in tre sezioni. Nella sezione 1, il presente capitolo si concentra, in primo luogo, sulla definizione di obblighi specifici per i giocatori con comportamento intensivo di gioco d'azzardo, imponendo l'obbligo di inviare un messaggio specifico a questa categoria di giocatori, un riepilogo mensile della loro attività di gioco d'azzardo e il divieto di determinati mezzi di pagamento finché hanno tale status; in secondo luogo, questa sezione include anche alcuni requisiti volti a tutelare i giovani partecipanti, come l'impostazione di un messaggio personalizzato per i nuovi giovani partecipanti e il divieto di offrire regali, privilegi o benefici a questa categoria di giocatori. La sezione 2 stabilisce quindi una serie di obblighi specifici da attuare nell'ambiente di gioco per i giocatori con comportamenti di gioco ad alto rischio; a tale riguardo, oltre a identificare correttamente tali soggetti, gli operatori devono porre in essere una serie di misure di tutela supplementari, quali l'interazione specifica con tali partecipanti, la loro esclusione dalle attività promozionali e dall'elenco dei clienti privilegiati, le restrizioni alle comunicazioni commerciali, la fissazione di limitazioni ai mezzi di pagamento utilizzati da tali tipologie di clienti e l'imposizione di misure di dovuta diligenza sui mezzi finanziari di tali soggetti. Infine, la sezione 3 contiene un insieme di misure destinate ai partecipanti che hanno esercitato i loro poteri di autoesclusione e di autointerdizione, quali la sospensione dei loro conti di gioco, la limitazione delle comunicazioni commerciali rivolte a questo gruppo, l'invio di specifici messaggi di autoconsapevolezza o l'istituzione di processi di monitoraggio e individuazione di eventuali imitazioni da parte dei partecipanti iscritti al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (Registro generale dei divieti di accesso ai giochi di gioco).

Per quanto riguarda le disposizioni supplementari, le prime tre prevedono obblighi specifici per gli operatori del gioco d'azzardo. La prima disposizione aggiuntiva prevede l'obbligo di rispettare i sistemi per prevenire il rischio di imitazione; la seconda disposizione aggiuntiva stabilisce la necessità di collaborare con il governo per sensibilizzare e promuovere il gioco d'azzardo sicuro; e la terza disposizione aggiuntiva stabilisce l'obbligo di condividere con l'autorità di regolamentazione del gioco d'azzardo qualsiasi studio sui giochi responsabili che possa interessare tali operatori. Inoltre, la quarta disposizione aggiuntiva stabilisce la competenza

dell'autorità di regolamentazione del gioco d'azzardo a modificare i certificati di autorizzazione degli operatori del gioco d'azzardo, mentre la quinta disposizione aggiuntiva prevede talune misure specifiche destinate all'attività di gioco d'azzardo in presenza degli operatori di gioco d'azzardo, compresi gli operatori che commercializzano giochi di lotteria a livello statale. Inoltre, la sesta disposizione aggiuntiva prevede un termine per l'adeguamento di taluni obblighi previsti da tale regolamento per i giochi già commercializzati dagli operatori. La settima disposizione aggiuntiva si concentra sulla necessità di analizzare le possibilità di identificazione delle carte di credito utilizzate nei servizi di portafoglio elettronico. Infine, l'ottava disposizione aggiuntiva introduce una disposizione speciale applicabile all'Organización Nacional de Ciegos Españoles (Organizzazione nazionale spagnola dei non vedenti), tenendo conto del suo regime particolare.

La disposizione transitoria unica determina il quadro di riferimento per la revisione dei servizi di assistenza specializzati per i clienti privilegiati esistenti.

La disposizione di esenzione unica prevede l'abrogazione espressa del titolo II del regio decreto 958/2020 del 3 novembre 2020, una volta entrato in vigore tale regio decreto. Infine, la prima disposizione finale modifica talune disposizioni del regio decreto n. 1614/2011 del 14 novembre 2011, tra le quali figurano quelle volte a consentire l'iscrizione nel RGIAJ (Registro generale dei divieti di accesso ai giochi d'azzardo) delle persone che si sono iscritte in un registro delle persone autointerdette di un'autorità per il gioco d'azzardo di una Comunità autonoma con la quale è stato firmato un accordo di collaborazione. La seconda disposizione finale modifica la definizione di gioco d'azzardo responsabile o sicuro di cui al regio decreto 958/2020, del 3 novembre 2020, relativo alle comunicazioni commerciali delle attività di gioco d'azzardo. La terza disposizione finale prevede che, per un periodo di due anni, l'autorità di regolamentazione sviluppi un meccanismo di individuazione dei comportamenti a rischio che tutti gli operatori devono utilizzare alle condizioni stabilite dall'autorità di regolamentazione. La seconda disposizione finale conferisce al Ministro dei consumatori il potere di attuare le disposizioni del presente regio decreto. In conclusione, la quinta disposizione finale prevede l'entrata in vigore di tale normativa. E ancora: "L'attuale situazione del mercato del gioco d'azzardo online regolamentato a livello statale, gli attuali livelli di sofisticazione tecnologica e le possibilità che esso offre nell'individuare il comportamento dei giocatori e nell'adoptare misure coerenti pertinenti, nonché il grado di consapevolezza sociale dei problemi derivanti dal gioco d'azzardo eccessivo, giustificano l'adozione del presente regio decreto, che sintetizza l'insieme di azioni che, al di là delle specifiche disposizioni delle varie normative vigenti, devono essere attuate dagli operatori del gioco d'azzardo al fine

di garantire ragionevolmente una politica adeguata di gioco d'azzardo responsabile e di tutela del giocatore. In breve, i motivi per l'adozione di tali regolamenti si basano sulla tutela dei consumatori in generale, di alcuni gruppi di partecipanti in particolare e, più in generale, sulla tutela della salute pubblica come motivo di interesse generale sotteso all'intero concetto normativo".<sup>15</sup>

Con particolare riferimento al progetto preliminare di legge che disciplina il gioco in Galizia, viene, dunque, evidenziato come l'attuale legge sul gioco non sia sufficientemente solida e sia difficile da interpretare perché, a causa della sua età, non riflette la situazione attuale. Il nuovo testo è dunque volto ad aggiornare il contenuto della legge del 1985 e a renderla più specifica. L'obiettivo è quello di ridurre i pericoli ed i rischi causati da un gioco eccessivo o irresponsabile, stabilendo un maggiore controllo da parte del governo. Ciò avverrà introducendo maggiori controlli sull'accesso ai locali da gioco, pianificando il mercato del gioco adattando l'offerta alla domanda effettiva, aggiornando le norme in relazione alle esigenze dell'unità del mercato, adeguando le procedure e la documentazione necessarie alle nuove tecnologie e all'elaborazione elettronica, e fornendo una maggiore certezza giuridica agli operatori del gioco stabilendo norme trasparenti e uniformi.

La ratio di questa legge è la necessità di aggiornare le norme sul gioco che riflettano i grandi cambiamenti che questo settore ha subito negli ultimi anni. Gli obiettivi sono quelli di stabilire un maggiore controllo da parte del governo, promuovere misure che facilitino l'unità del mercato al fine di rendere più competitivo il settore del gioco della Galizia, allineare le procedure con le disposizioni della legge 39/2015 del 1 ottobre 2015 al fine di semplificare il trattamento amministrativo, e stabilire i principi e la politica del gioco responsabile.

L'attuale situazione del mercato del gioco online regolamentato a livello statale, gli attuali livelli di sofisticazione tecnologica e le possibilità che esso offre nell'individuare il comportamento dei giocatori e nell'adottare misure coerenti pertinenti, nonché il grado di consapevolezza sociale dei problemi derivanti dal gioco eccessivo, giustificano l'adozione del presente regio decreto, che sintetizza l'insieme di azioni le quali, al di là delle specifiche disposizioni delle varie normative vigenti, devono essere attuate dagli operatori del gioco al fine di garantire ragionevolmente una politica adeguata di gioco responsabile e di tutela del giocatore. In breve, i motivi per l'adozione di tali regolamenti si basano sulla tutela dei consumatori in generale, di alcuni gruppi di partecipanti in particolare e, più in generale, sulla tutela della salute pubblica come motivo di interesse generale sotteso all'intero concetto normativo.

---

<sup>15</sup> 2022, <https://www.jamma.tv>; 2022, <https://www.agimeg.it>.

## CAPITOLO 5

### **MALTA - Casi di studio a confronto** **Il gioco online ed il fenomeno dei bookmakers maltesi**

Allo sviluppo del gioco online autorizzato da ciascuno stato si è affiancato il fenomeno dell'offerta di gioco transfrontaliera da parte di operatori stranieri, privi dei titoli concessori/autorizzatori previsti da un determinato ordinamento statale (in Italia, ad esempio, concessioni rilasciate da ADM ed autorizzazioni di Pubblica Sicurezza).<sup>1</sup>

In particolare, tra questi operatori, alcuni risultano muniti soltanto di una licenza di altro Stato membro della UE, altri sono dotati di licenza di uno Stato non facente parte della UE ed altri ancora sono privi di qualsivoglia licenza.

Detti operatori offrono, quindi, un portafoglio di giochi al di fuori di ogni controllo dell'Autorità nazionale (controllo volto a prevenire ed a contrastare le truffe, il riciclaggio, il finanziamento al terrorismo e, più in generale, a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica), il cui contenuto spesso non rientra nei parametri stabiliti dal legislatore e dall'amministrazione interessata al fenomeno e prevede formule di gioco non tipizzate nell'ambito dei giochi ammessi all'interno dello stato.

Malta ha ed ha avuto un ruolo decisivo nell'ambito del fenomeno descritto.

Moltissimi siti scommesse stranieri operano, infatti, a fronte di una licenza erogata dall'Autorità maltese, oggi MGA (Malta Gaming Authority).

Istituita nel 2001, MGA gestisce un settore che genera quasi un quinto dell'intero prodotto interno lordo del Paese, con un sistema di erogazione delle licenze molto semplificato, elemento che genera spesso conflitti con le altre authority europee.

---

<sup>1</sup> L'Ordinamento italiano prevede un duplice regime vincolistico per l'esercizio delle attività di gioco e scommessa, dato dalla necessità di rilascio della concessione amministrativa nonché dell'autorizzazione di p.s. ex art. 88 t.u.l.p.s. (r.d. 18 giugno 1931, n. 773 Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza). A tale regime vincolistico si affianca la previsione di specifiche fattispecie di reato ed, in particolare, quelle previste dalla L. n. 401 del 13.12.1989 e successive modifiche. Nel 1989, infatti, stante l'aumento delle frodi nello svolgimento delle competizioni agonistiche e considerato il dilagare del fenomeno delle scommesse clandestine, ha introdotto nuove fattispecie di reato tra cui quella prevista dall'art. 4, relativa all' "*Esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa*". Nel 2000, con la Legge n. 388, vengono apportate delle modifiche a tale fattispecie, con l'introduzione del comma 4 bis. Con quest'ultima disposizione si stabilisce che le sanzioni penali sono applicate a chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 88 T.U.L.P.S., svolga un'attività organizzata diretta ad accettare o raccogliere, anche per via telefonica o telematica, scommesse di qualsiasi genere da chiunque gestite in Italia o all'estero.

Oggi MGA, Malta Gaming Authority gestisce sia le autorizzazioni e i controlli di compliance sui soggetti autorizzati (come l'italiana AAMS / dal 2012 ADM) sia il monitoraggio tecnologico (un po' come Sogei).

A Malta oggi sono autorizzati a operare centinaia di soggetti dotati di licenza, la grandissima maggioranza dei quali opera online.

Negli anni, infatti, si è creato un ecosistema favorevole. Chi vuole aprire una attività trova molti altri partner specializzati nel B2B in questo settore. Ci sono fornitori di tecnologia specializzati, società di consulenza, studi legali. Un'azienda trova facilmente le soluzioni tecnologiche e le competenze di cui ha bisogno. MGA verifica le nuove richieste: chi vuole una licenza (valida solo sul territorio maltese) deve rispettare una serie di requisiti previsti dalla legge: molte aziende, anche online, si fermano a questo stadio, in quanto non sono in grado di essere *compliant* a quanto previsto dalla normativa. MGA vigila poi sul rispetto delle procedure legate all'antiriciclaggio da parte dei siti di gaming: è in preparazione una nuova normativa che permetterà controlli più approfonditi, ad esempio il *mystery shopping*, per verificare che siano completate tutte le procedure previste dalla legge.

MGA non effettua verifiche dirette sui giocatori, ma controlla che gli operatori con licenza maltese e sede a Malta rispettino le procedure previste dalla legge nel verificare l'identità del giocatore e la provenienza dei fondi che deposita sul sito di gioco. Ci sono controlli anche nel caso in cui la stessa persona depositi una somma superiore a una determinata soglia: se si superano i 2.000 euro di deposito, ad esempio, scattano alcuni controlli antiriciclaggio. MGA va quindi a controllare che l'operatore abbia richiesto al giocatore tutti i documenti necessari. E i controlli si estendono anche sui movimenti di denaro in uscita.

Previsto poi un sistema nazionale di autoesclusione. Ad esempio, se un casinò esclude un giocatore dal gioco, anche tutti gli altri casinò avranno accesso alla medesima *blacklist* e impediranno il gioco a quella persona. Si può assegnare un "rating di rischio" a ciascun giocatore in base a diverse variabili come lo strumento di pagamento utilizzato, il paese da cui si accede o il gioco scelto.

Se una persona ha un problema di dipendenza dal gioco e lo segnala alla MGA, l'Autorità invia un software che blocca tutti i siti di *gambling* dal computer della persona. Si tratta peraltro di una scelta volontaria: il programma deve essere installato dall'utente che può rimuoverlo in qualunque momento.

MGA, negli ultimi anni, ha cancellato diverse licenze (alcune facenti capo ad aziende italiane).

Se un sito viene chiuso (perché fallisce o perché gli viene revocata la licenza) i soldi dei giocatori sono garantiti. La legge prevede che i fondi dei giocatori siano



depositati su un conto separato. Quei soldi non possono essere toccati, neanche dagli altri creditori, e verranno rimborsati a un cliente.

Questo genere di casi va segnalato a MGA. Se le segnalazioni sono fondate e viene accertato che non si è trattato di errori ma di condotte intenzionali, la licenza verrà tolta e i giocatori rimborsati.

L'industria del gioco da casinò è "esplosa" a Malta dopo il 2004: all'epoca, l'allora primo ministro introdusse la prima regolamentazione sul gioco online nell'Unione Europea (UE). Attualmente Malta ospita una delle più alte concentrazioni di titolari di licenze di gioco online nell'UE.

Gli operatori registrati a Malta hanno la possibilità di aprire sale scommesse e casinò digitali in qualsiasi paese dell'Unione Europea. L'unica condizione da rispettare è che i terminali siano collegati ai server di Malta.

Per questo motivo, centinaia di società di gioco si sono interessate a questo paese, invogliate anche dal regime fiscale ridotto e dall'opportunità di ottenere licenze operative che di fatto permettono di operare nel settore casinò, in tutti e 28 Stati membri dell'UE. Malta si distingue come destinazione di riferimento per molte società di gioco da casinò online, per la sua normativa semplificata e protocolli di facile applicazione. Le tariffe richieste dalla MGA sono molto basse, rispetto a diversi organismi di licenza situati in altre parti del mondo.

Come detto, la normativa sul Remote Gaming (Regulation on Remote Gaming) è stata promulgata agli inizi del 2004 dalla Lotteries and Gaming Authority (ora MGA). Grazie a questo speciale quadro normativo Malta è diventata la giurisdizione numero uno per quanto riguarda le attività di gioco on line.

La normativa copre quattro classi di licenza, nello specifico: Classe 1 – Giochi in stile Casinò, lotterie e slot Classe 2 – Scommesse, scommesse sportive e al totalizzatore Classe 3 – Giochi on line quali Poker, Punta e Banca, Bingo e tornei Classe 4 – Fornitura di piattaforme di gioco online Le licenze hanno validità di cinque anni ma possono ottenere ulteriori proroghe di cinque anni ciascuna.

La documentazione richiesta per avanzare una domanda di licenza è la seguente:

1. Un profilo dettagliato dell'azienda promotrice
2. Se possibile, una copia degli ultimi rendiconti certificati dell'azienda
3. Un business plan indicante l'attività economica – tra cui, se prevista, la creazione di posti di lavoro – che verrà svolta a Malta
4. Un piano dei locali destinati a ospitare il call center, se previsto

5. Dettagli relativi agli azionisti che possiedono più del 5% della società
  6. Una descrizione dettagliata del software che l'operatore intende utilizzare
- Requisiti base.

Sia il software che l'hardware impiegati devono essere situati a Malta e vi sono aziende che possono fornire questo servizio senza la necessità per il licenziatario di ottenere un proprio hardware e dei propri locali. Le licenze vengono rilasciate solo a imprese registrate a Malta. L'impresa deve nominare uno dei suoi Amministratori "funzionario chiave" che fungerà da principale canale di comunicazione tra l'Autorità e l'impresa operativa.

Una volta ottenuta la licenza, l'imposta sul gioco on line va versata all'Autorità a partire dalla data in cui il gioco diventa LIVE.

Di fatto, le attività di gioco on line possono essere svolte da una qualsiasi S.R.L. registrata a Malta secondo la Legge Societaria maltese (*Companies Act*).

Le società registrate a Malta sono soggette a un'aliquota d'imposta del 35%. Poiché il sistema fiscale maltese è un sistema di piena imputazione d'imposta, gli azionisti della società possono integrare i dividendi ricevuti alla propria base fiscale ricevendo un credito d'imposta totale o parziale per la parte dell'imposta pagata in precedenza dalla società sui dividendi distribuiti dalla società stessa. In caso di azionisti non residenti a Malta, l'aliquota applicata è del 5%, ciò significa che tali azionisti avranno diritto al rimborso di 6/7 dell'imposta pagata dalla società. Inoltre, Malta non impone ritenute alla fonte sui dividendi in uscita. Il sistema di rimborsi e l'assenza di ritenute alla fonte sui dividendi garantiscono che i profitti generati dalle società di gaming siano tassati e rimpatriati in altri Paesi nella maniera più efficiente possibile.

La situazione descritta, per quanto attiene il profilo della commercializzazione negli stati UE, è conosciuta anche come fenomeno delle reti parallele.

In particolare, a fronte del rilascio di licenze da parte dell'Autorità maltese, i fruitori di tali licenze possono offrire servizi di gioco all'estero, pur non essendo muniti dei titoli autorizzatori richiesti dagli stati in cui tali soggetti riescono ad operare attraverso i cosiddetti CTD o centri di elaborazione dati.

Tali operatori, dunque, a fronte dell'autorizzazione maltese, specie in passato (in seguito si dirà della situazione attuale), sono riusciti ad operare all'estero, senza, fra l'altro, corrispondere alcunché all'erario dello Stato nel quale veniva svolta l'attività, posto che gli oneri fiscali venivano versati soltanto a Malta.

In considerazione di tale situazione gli stati hanno spesso lamentato la presenza di un'attività fuori dal controllo interno nonché svolta in concorrenza con gli operatori nazionali autorizzati e in modo tale da sfuggire all'imposizione fiscale.

Al riguardo si evidenzia come il fenomeno dei Centri di Trasmissione Dati, cc.dd. CTD, abbia cominciato a svilupparsi alla fine degli anni novanta.

I CTD sono esercizi commerciali presso i quali, di fatto, si raccolgono scommesse, esattamente come presso i punti di raccolta di gioco autorizzati e dotati di concessione dello Stato, ad esempio italiano; tali Centri trasmettono poi i dati relativi alle scommesse (ed ai pagamenti) dallo Stato in cui di fatto operano al Paese, come Malta, dove risiede l'operatore di riferimento (bookmaker dotato della sola concessione maltese), e viceversa, mediante collegamento telematico.

E' bene precisare che inizialmente i CTD operavano solo su eventi sportivi esteri ma che successivamente iniziarono ad occuparsi anche di scommesse su eventi sportivi nazionali per poi arrivare a raccogliere scommesse di ogni tipo.

In realtà unico scopo dei rappresentanti dei CTD è quello di proseguire specifici interessi economici e, segnatamente, quello di sfruttare una situazione normativa e tributaria più favorevole. I bookmakers possono, quindi, riconoscere maggiori somme ai vincitori, e contemporaneamente riconoscere un aggio nettamente superiore ai CTD rispetto a quello riconosciuto dalla legge ai concessionari cd "regolari".

Quindi i bookmakers stranieri ed i CTD operano nel mercato delle scommesse con un relevantissimo vantaggio concorrenziale rispetto ai soggetti del sistema concessorio di un determinato Stato, come ad esempio quello italiano.

Sulla questione, specie in Italia, sono intervenute numerose pronunce giurisprudenziali nazionali rilevando come tra i CTD e gli operatori titolari della concessione rilasciata da un determinato Stato esistesse un evidente rapporto di concorrenzialità atteso che, sia pure con strumenti e modalità differenti, svolgono entrambe l'attività di raccolta delle scommesse in un ambito territoriale particolarmente ristretto. Secondo l'ampia nozione da tempo recepita dalla giurisprudenza prevalente ricorre, infatti, il rapporto di concorrenza quando, "in un determinato periodo di tempo, due o più imprenditori offrono beni o servizi suscettibili di soddisfare, anche in via succedanea, lo stesso bisogno o bisogni simili o complementari nel medesimo ambito di mercato attuale o potenziale". Dunque, è di tutta evidenza come la sussistenza della situazione di concorrenza sleale denunciata dagli operatori regolari, per la violazione del principio sancito dall'art. 2598, n. 3. c.c. vada valutata con specifico riferimento all'art. 4 legge n. 401/89, che sanziona penalmente l'esercizio abusivo dell'attività di gioco o scommessa, poiché,

nella eventuale violazione delle norme contenute nel citato articolo può ravvisarsi, oltre alla lesione dell'interesse pubblico perseguito dal legislatore, anche la lesione del diritto oggettivo dell'impresa concorrente e, quindi, una condotta professionalmente scorretta, in grado di alterare l'equilibrio del mercato, risultando il centro di trasmissione dati del tutto svincolato dai controlli che derivano dal rapporto concessorio e non essendo al contempo gravato da oneri fiscali e finanziari imposti dalle aziende che operano in tale regime.

A fronte della situazione sopra descritta, lo Stato italiano, ad esempio, non è mai riuscito, attraverso i Ministeri competenti, a garantire ai concessionari un mercato dei giochi pubblici scevro di fenomeni illegali. Infatti, i CTD hanno potuto operare indisturbati proprio dalla fine degli anni 90, nonostante le pronunce della Corte di Cassazione, che affermavano l'illiceità del fenomeno. Sul punto si richiama Cass., Sez. III, 13 gennaio 2000 n. 124, in cui si rilevava come la raccolta in territorio italiano di scommesse e giocate su avvenimenti sportivi, anche esteri, da parte di un allibratore straniero, attraverso un intermediario operante in Italia e deputato alla trasmissione delle puntate, integrasse gli estremi del reato di cui all'art. 4 legge n. 401/89 (l'art. 4, comma 1°, citato punisce "chiunque partecipi" all'organizzazione di pubbliche scommesse su competizioni di persone o animali e giochi di abilità, diverse da quelle specificatamente descritte nella prima parte della norma, "mediante la raccolta di prenotazioni di giocate e l'accreditamento delle relative vincite e la promozione la pubblicità effettuate con qualunque mezzo di diffusione"; d'altronde, ai fini della partecipazione all'organizzazione, intesa come complesso organico e stabile di persone e di cose, non è necessario che la stessa si dispieghi totalmente o prevalentemente in territorio italiano né che quivi venga posta in essere un'attività costituente "presupposto indefettibile di operatività" dell'organizzazione medesima, bastando un contributo efficiente all'attività organizzata; sicché - ed è la stessa previsione legislativa ad affermarlo - la raccolta delle puntate, la riscossione delle poste ed il pagamento delle vincite in territorio nazionale integra un evidente apporto partecipativo all'organizzazione delle scommesse, e si pone in aperta violazione dell'interesse fiscale dello Stato all'esercizio in regime di monopolio del gioco pubblico ed al controllo della gestione dei giochi lucrativi a carattere collettivo (nello stesso senso Cassazione, Sez. III, 25.05.99, n. 1963, Cassazione, Sez. III, 30.9.03 n.1481, Tribunale Palermo, ordinanza del 19.6.2000, Tribunale Avellino, 2.3.01, Tribunale del riesame di Firenze, ordinanza del 24.11.03, Tribunale del riesame di S.M. Capua Venere del 24.2.04, Tribunale del riesame di Firenze, ordinanza del 23.3.04, Consiglio di Stato, Sez. IV, 25.9.02, n. 4905, T.A.R. Valle

D'Aosta, 21.1.2000, n.18, T.A.R. Toscana, sez. I, 22.1.01, n.62). Sul punto si richiama L'indagine conoscitiva del settore dei giochi approvata dal Senato il 26 marzo 2003 (cfr. doc. n. 55) nella quale, al capitolo 11, viene trattata proprio la problematica del gioco clandestino. Inoltre, dalla stessa indagine emerge che: "l'andamento della raccolta delle scommesse, sostanzialmente stabile nel tempo, non corrisponde certamente alle attese ed alle stime iniziali. Nonostante la tendenza possa sembrare positiva, con un miglioramento nel periodo 2000-2001, in realtà il dato non è soddisfacente rispetto a previsioni che – stimando ci potesse essere un incremento complessivo delle raccolte, tra scommesse ippiche e scommesse sportive gestite dal CONI, di circa 9.000 miliardi – avevano portato a mettere a gara 1.000 concessioni (di queste, 329 erano già state attribuite sotto la gestione dell'UNIRE, mentre 671 dovevano essere attribuite dal nuovo gestore Agenzia delle entrate; in realtà ne sono state complessivamente attribuite ai concessionari 854 perché alcune gare sono andate deserte). Nonostante la rete capillare di concessionari della raccolta delle scommesse sportive e l'introduzione di tipi di scommesse a quota fissa particolarmente innovativi per il mercato dei giochi italiano, le previsioni di entrata dello Stato, del CONI e le stesse previsioni commerciali dei singoli gestori sono state ampiamente smentite dall'andamento del mercato. Lottomatica e UNIRE concordano nel proporre una revisione della scommessa Tris considerata obsoleta: le proposte vertono sulla "concessione della scommessa Tris e l'emanazione del regolamento delle scommesse assimilabili, presupposto indispensabile per l'introduzione di nuove tipologie di scommesse". Ed ancora, le pronunce dei collegi arbitrali in materia (cfr. a titolo esemplificativo lodo del Collegio Di Majo, depositato il 26 maggio 2003 (cfr. doc. n. 56). Inoltre, la denuncia da parte delle Forze di Polizia di 1.194 soggetti operanti nel menzionato mercato parallelo, rispetto a 860 concessioni ippiche. Le stesse norme di legge, medio tempore intervenute, riguardanti il gioco pubblico, che nel loro preambolo hanno spesso menzionato l'esistenza di tale forma di mercato parallelo. Le numerose pronunce della magistratura nazionale e comunitaria. I noti elenchi degli operatori non autorizzati forniti dalla stessa amministrazione.

In ordine al suddetto mercato parallelo, si evidenzia poi come la pubblicità svolta dagli operatori del medesimo sia sempre stata fortemente incisiva e recepita dal pubblico, posto che le scommesse sono state pubblicizzate come perfettamente lecite ed è stata prospettata la possibilità di guadagni maggiori rispetto a quelli previsti per il gioco raccolto dalle concessionarie.

A fronte di tutto ciò, i concessionari non hanno mai avuto strumenti per eliminare il fenomeno descritto, che ha vanificato il regime di esclusività territoriale delle ricorrenti.

Quanto alla p.a., che avrebbe dovuto e dovrebbe controllare e combattere il mercato parallelo de quo, essa ha invece per lungo tempo tollerato la situazione sopra descritta e comunque non ha mai approntato idonei rimedi a tutela dei concessionari. Stante la situazione sopra descritta, il fenomeno delle reti parallele ha fortemente inciso sull'equilibrio contrattuale tra le parti che hanno sottoscritto le convenzioni di concessione, con conseguente ripercussione e modificazione dei termini e delle condizioni su cui si basano tali negozi.

In altri termini si può dire che il quadro economico presupposto alle convenzioni di concessione concluse dagli operatori regolari è radicalmente mutato, posto che l'imponente presenza di reti di accettazione parallele ha inciso in modo rilevante sui presupposti in base ai quali l'amministrazione ha bandito le gare ed i soggetti interessati vi hanno partecipato presentando offerte economiche ad hoc, giudicate come più convenienti in relazione – appunto – al quadro economico prospettato.

Le offerte presentate dagli operatori regolari si fondavano, infatti, sulla garanzia fornita dalla p.a. di un sistema concessorio con carattere di esclusività nell'ambito del territorio comunale di riferimento, destinato ad assorbire integralmente il mercato delle scommesse ippiche per quell'area. Per questo, tanto le disposizioni dei bandi di gara quanto le clausole contrattuali erano coerenti con il principio di esclusività funzionali rispetto ad esso.

È ovvio poi che le offerte economiche presentate a seguito dell'indizione del bando sarebbero state radicalmente diverse in mancanza della predetta garanzia di esclusività e se si fosse tenuto conto della presenza di reti di accettazione concorrenti, operanti in completa libertà, in quanto non sottoposte ad obblighi e divieti, ed anzi in grado di pubblicizzare le scommesse offerte come particolarmente vantaggiose perché “senza tasse”.

In Italia, per far fronte al fenomeno, AAMS, oggi ADM Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, emanava il decreto del 7 febbraio 2006, pubblicato sulla GU 13 febbraio 2006 (in attuazione della normativa contenuta nella legge 23 dicembre 2005 n. 266, art 1 commi 535 e segg. - Legge finanziaria per l'anno 2006) di “rimozione dei casi di offerta di gioco attraverso la rete telematica, in assenza di autorizzazione”, con il quale si imponeva ai fornitori di servizi di rete (“internet service provider”) di inibire ai propri utenti sul territorio italiano l'accesso ai siti degli operatori non autorizzati riportati in apposito elenco predisposto da AAMS. AAMS, in particolare evidenziava la necessità di bloccare l'accesso telematico agli operatori - privi di concessione o autorizzazione – che offrirono, attraverso internet, giochi con vincite in denaro, al fine di contrastare il fenomeno, sempre più diffuso, dell'offerta, da parte di

*bookmaker* non riconosciuti dallo Stato italiano, di giochi d'azzardo all'epoca vietati dalla nostra legislazione; in particolare, i cosiddetti casinò on line che offrivano roulette, black jack, chemin de fer, nonché i "tavoli da poker cash" che, se non debitamente controllati, rappresentavano il fenomeno di maggior pericolosità nell'ambito dell'offerta illegale via Internet. "Ciò soprattutto per tutelare quei giocatori che - collegandosi a siti illegali - sono molto spesso soggetti a truffe e ad attività di "fishing" (vale a dire la "cattura" dei PIN delle loro carte di credito o dei loro conti correnti "online")".

L'Amministrazione rilevava, inoltre, l'esigenza di contrastare "gli effetti distorsivi di una concorrenza sleale" attraverso la tutela di tutti quegli operatori, nazionali ed esteri, i quali, avendo ottenuto le necessarie concessioni od autorizzazioni ed avendo conseguentemente sostenuto rilevanti investimenti, si trovassero ad operare sul mercato "in posizione di svantaggio, oggettivo e ingiustificato, rispetto ad operatori non sottoposti ad alcun tipo di regolamentazione, controllo e prelievo fiscale".

AAMS evidenziava poi come accanto ad elementi di pericolosità sociale il gioco illegale, da un lato, fosse in grado di alimentare fenomeni di riciclaggio e di usura e, dall'altro, contribuisse alla fuoriuscita di capitali, "sottraendo risorse alla collettività per parecchie centinaia di milioni di euro all'anno di sole imposte".<sup>2</sup>

Infine veniva rilevato come la strategia adottata dallo Stato italiano con riferimento al settore dei giochi non fosse di tipo protezionistico in quanto ogni operatore che desiderasse entrare nel mercato italiano lo poteva fare ottenendo con investimenti limitati le concessioni previste dall'Amministrazione.

La Commissione Europea - Direzione Generale per il Mercato interno - apriva una procedura di infrazione nei confronti del predetto provvedimento, evidenziando la violazione dell'obbligo di preventiva informazione a tutti i soggetti interessati nei Paesi membri, in base a quanto previsto dalla Direttiva comunitaria n. 89/48CE.

---

<sup>2</sup> Proseguiva, inoltre, il Direttore Generale di AAMS rilevando: "Va ancora sottolineato come la strategia dello Stato italiano in materia di gioco via Internet non possa essere assolutamente considerata di retroguardia e tantomeno proibizionista. Anzi! Nel nostro Paese è da tempo possibile scommettere via Internet sull'ampio e competitivo palinsesto messo a punto da AAMS ... Ma il decreto che sancisce il cosiddetto "oscuramento" dei siti illegali non è neppure un intervento di carattere "oscurantista" o "protezionistico". Non è oscurantista in quanto tende a non rendere accessibili i siti di quegli operatori che hanno deciso scientemente di "oscurare" - loro sì! - il sistema delle regole che ogni Paese democratico si dà e deve darsi per salvaguardare i consumatori, l'ordine pubblico ed il sistema competitivo. Non è protezionistico in quanto ogni operatore che desidera entrare nel mercato italiano può già farlo con investimenti limitati, acquistando concessioni esistenti in Italia. A conferma di quanto sopra, alcuni tra i più grandi e seri operatori esteri del ramo scommesse sono già autorizzati ad operare sul nostro mercato, avendo essi fatta la scelta di entrare dalla porta principale, vale a dire da quella delle regole!".

Trattandosi di violazione meramente procedurale, alla fine del 2006 le competenti autorità italiane davano preliminare informazione del futuro inserimento nella legge finanziaria per l'anno 2007, di una normativa identica a quella contestata nonché dell'abrogazione della norma contestata stessa contenuta nella legge finanziaria per l'anno 2006; inoltre, si dava comunicazione della futura emanazione di un provvedimento di AAMS (adottato il 2 gennaio 2007) per il ripristino dell' "oscuramento" dell'anno precedente, negli stessi termini previsti dal primo decreto (cfr. legge 27 dicembre 2006 n 296, art 1 commi 50 e 51, attuato con decreto AAMS 2 gennaio 2007, pubblicato sulla GU 2 gennaio 2007 notificato alla Commissione Europea ex direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE).

A ben vedere il decreto di inibizione dei siti di gioco non autorizzati ha in realtà come diretti destinatari non gli operatori privi di concessione (destinatari indiretti) ma i fornitori di servizi di rete, il cui ruolo nella vicenda diventa cruciale. Questi ultimi devono infatti farsi parte diligente, prendere atto della comunicazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato in ordine alla lista dei siti proibiti, e procedere alle inibizioni degli operatori che raccolgono i giochi senza il dovuto titolo concessorio.

L'art 4 del decreto direttoriale del 7 febbraio 2006 stabilisce però che i fornitori non sono assoggettati ad un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmettono, né tantomeno devono andare a ricercare "attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività non autorizzate". Essi tuttavia devono "fornire tempestivamente" ad AAMS tutte le informazioni in loro possesso. Qual è dunque l'attività che devono svolgere gli *access provider*, i *service provider* ed i *content provider*? Adottare misure volte a prevenire il compimento degli illeciti da parte degli operatori del gaming non regolari, oppure limitarsi ad eliminare gli effetti di tali illeciti, una volta che ne siano stati messi a conoscenza? Gli illeciti in parola peraltro sono previsti da una normativa non di pronta soluzione e piuttosto settoriale. Il rischio è che l'obbligo del fornitore di connettività non sia chiaro e/o ben individuato. La norma in questione li rende infatti responsabili:

- a) sotto il profilo civile, nei confronti di terzi, del contenuto illecito dei servizi offerti per la raccolta di gioco riservato allo Stato;
- b) sotto il profilo penale per violazione della legge n.401/89.

Inoltre ai sensi del decreto in esame i fornitori rischiano l'applicazione da parte dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato della sanzione amministrativa pecuniaria da 30.000 a 180.000 euro per ciascuna violazione



accertata. Sebbene ciò non sia espressamente previsto, il fornitore di connettività, per non rischiare di essere convenuto in eventuali giudizi, civili, penali e amministrativi (cosa che comunque non è mai avvenuta ad oggi), sembra doversi fare poliziotto e denunciare gli operatori che, utilizzando le reti dei providers, propongono servizi di raccolta di giochi a distanza senza la concessione.

Il decreto opera poi una distinzione tra i vari fornitori, suddividendoli in tre diverse categorie: gli *access providers*, i *service providers* e *content providers*, senza però ripartire il grado di responsabilità di ciascuno di essi. Ad esempio, l'*access provider* che fornisce semplicemente l'accesso ad un canale di comunicazione, non dovrebbe avere alcun obbligo preventivo. Si pensi al gestore di una rete telefonica, il quale non può certamente essere tenuto responsabile per gli illeciti commessi dagli utenti della rete stessa. Gli altri due fornitori, *service provider* e *content provider* (la cui distinzione dei compiti non appare così nitida a chi scrive: le due figure potrebbero infatti coincidere laddove il *service provider* oltre a fornire la connettività eroghi servizi aggiuntivi, dal *caching* all'*hosting*) al contrario potrebbero e dovrebbero effettuare un preventivo e successivo controllo dei vari servizi trasmessi sui loro servers.

Il fenomeno del c.d. "oscuramento" è strettamente correlato, da un lato, con la questione della compatibilità della normativa nazionale in materia di giochi con i principi del Trattato CE ed, in particolare, con i principi fondamentali di libera circolazione e libera prestazione di servizi; dall'altro, con la problematica relativa alle modalità e luogo di perfezionamento del contratto concluso in Rete ed alla legittimità dell'interferenza dell'autorità amministrativa sui contratti conclusi dal cittadino sulla Rete.

La questione della legittimità del c.d. "oscuramento" forma oggetto di un ampio contenzioso giurisdizionale, sia nella "naturale" sede amministrativa sia in sede civile. Nell'ambito di tale contenzioso, vi sono state diverse pronunce emesse in sede cautelare, che hanno analizzato la questione sotto diversi profili, ed un'unica decisione di merito.<sup>3</sup>

In alcune ordinanze, il TAR del Lazio ha affermato la legittimità del c.d. "oscuramento" adottato da AAMS, evidenziando la prevalenza delle ragioni di tutela dell'ordine pubblico e di protezione sociale nonché di tutela dei consumatori.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II, sentenza 12 marzo 2008, n. 2230.

<sup>4</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II, ordinanza 7 marzo 2007, n. 1060.

In particolare, il TAR Lazio, evidenziando la legittimità del sistema concessorio in materia di giochi e scommesse nonché la necessità di tutelare e rendere effettivo tale sistema, richiama, a supporto, la giurisprudenza conforme del Consiglio di Stato e quella comunitaria della Corte di Giustizia e rileva: “la prevalenza, sotto il profilo del danno, delle ragioni nazionali di protezione sociale e di pubblica sicurezza, concernenti il contrasto delle possibili infiltrazioni criminali nonché la tutela dei consumatori, e in particolare delle fasce più deboli quali i minori”.<sup>5</sup>

Inoltre il TAR Lazio, affrontando la questione delle modalità e del luogo di perfezionamento del contratto concluso in Rete, rileva che l’offerta di gioco on line si perfeziona nel territorio della Repubblica per il sol fatto dell’accettazione da parte del cliente giocatore, della procedura informatica e dell’attivazione della stessa<sup>6</sup>, con la conseguenza che tale offerta soggiace al regime concessorio previsto dallo Stato italiano.

L’orientamento sopra descritto viene confermato anche nella sentenza emessa a conclusione di un giudizio di merito: la sentenza della II Sezione del T.A.R. Lazio n. 2230, del 12 marzo 2008. Tale sentenza “segue” l’ordinanza del 30 luglio 2007, n. 4003, della IV sezione del Consiglio di Stato, di riforma in via cautelare di precedente ordinanza del T.A.R. Lazio<sup>7</sup> (di rigetto della sospensiva avverso un provvedimento di oscuramento). La sentenza n. 2230/2008, dichiara l’improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse (stante il ripristino della connettività intervenuto, peraltro, indipendentemente dalla decisione del Consiglio di Stato) e rigetta la domanda risarcitoria proposta dalle parti ricorrenti. Al riguardo, il TAR rileva che l’attività svolta dalle ricorrenti (di fornitura di servizi on line ed off line per gli operatori e/o per i soggetti legittimati all’accettazione delle scommesse e delle lotterie di altro Stato membro nonché di servizi ausiliari ai giocatori del Superenalotto) “non è cosa diversa d’una vera e propria raccolta di gioco, nella misura in cui la messa a disposizione in via telematica di servizi per giochi gestiti da terzi, oltre ad essere nulla più che un elemento materiale attraverso cui si estrinseca la prestazione dell’offerta di giocare — e, quindi, non consentito dall’art. 1, comma 535 della l. n. 266/2005, che regola il potere repressivo sui siti di soggetti sprovvisti del titolo per tutti i casi d’offerta telematica di giochi —, é, comunque vietato, in capo ai soggetti non concessionari AAMS, in virtù dell’art, 3, c. 228 della l. 28 dicembre 1995 n. 548, non essendo ammessa alcuna forma

---

<sup>5</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II, ordinanza 11 maggio 2006, n. 2624.

<sup>6</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II, ordinanza 6 febbraio 2008, n. 778.

<sup>7</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II, ordinanza 5 aprile 2007, n. 1568.

d'intermediazione (tale essendo ogni passaggio di collegamento per l'effettuazione della giocata tra il giocatore ed il concessionario) nella raccolta del gioco del Lotto e dei concorsi pronostici". Rileva inoltre il TAR che, anche a voler intendere il rapporto tra le ricorrenti ed il singolo giocatore come un mandato ex art. 1703 c.c., (nel ricorso de quo si afferma infatti che le ricorrenti non si occuperebbero del piazzamento delle scommesse dei giocatori ma si limiterebbero a ricevere ed a consegnare le scommesse al concessionario secondo le indicazioni ricevute dai mandanti) non si potrebbe giungere ad una conclusione diversa, posto che tale forma di intermediazione è vietata e, di conseguenza, il prospettato mandato sarebbe illegittimo ed "inter partes nullo per violazione di norme imperative e contrario all'ordine pubblico".

Il TAR affronta poi la questione della compatibilità con il diritto comunitario della normativa nazionale sull'oscuramento, evidenziando come tali norme siano coerenti "con i principi comunitari sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi, in quanto è *jus receptum* nella giurisprudenza comunitaria che restrizioni poste dai singoli Stati membri UE in tema di raccolta e gestione del gioco lecito, ove non pongano discriminazioni in base alla nazionalità degli operatori, sono giustificate se perseguano, negli ovvi limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la tutela dei consumatori e la protezione dell'ordine sociale, senza sottacere che la volontà di preservare la lealtà del gioco stesso e la possibilità per la PA. di ritrarne un qualche beneficio costituiscono obiettivi coerenti con le garanzie a favore dei consumatori e dell'ordine pubblico". Inoltre il TAR evidenzia l'ammissibilità di quelle restrizioni, in capo alle imprese, alle libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi "ove siano giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, tra cui il regime concessorio e quello autorizzativo di p.s. anche per operatori stranieri già autorizzati in altro Stato membro, al fine precipuo non già di limitarne l'accesso al mercato italiano in sé, bensì d'incanalare la propensione al gioco e la relativa gestione in un sistema integrato, tale, cioè da consentire la lealtà del gioco stesso, da prevenire il rischio che questo sia diretto a scopi criminosi o fraudolenti e da impiegare gli utili che ne derivano per fini di pubblica utilità". Ed ancora il TAR rileva che: "ai fini della fissazione dei criteri di detta equipollenza per la raccolta del gioco a distanza, soccorre oggidi l'art. 40, c. 6-ter del DL 1° ottobre 2007 n. 159 (convertito, con modificazioni, dalla l. 29 novembre 2007 n. 222), laddove prevede l'emanazione di decreti direttoriali per il riconoscimento, anche nel caso (come per la raccolta del Superenalotto) di giochi il cui esercizio è affidato ad un concessionario unico, tra l'altro della pluralità di soggetti raccoglitori delle giocate, in ossequio al principio di non discriminazione verso operatori di gioco stranieri".

Al riguardo, il collegio giudicante evidenzia che il provvedimento di AAMS “sulla base di una sommaria lettura dei soli atti depositati, pur appalesandosi provvedimento di somma urgenza - come tale, non bisognevole d’una puntuale motivazione su ogni aspetto dell’urgenza del provvedere - non fornisce, allo stato, neanche un principio di dimostrazione circa il fatto che, attraverso il sito Web della ricorrente, si possa direttamente accedere ad altri siti illeciti o proibiti.

Di conseguenza il provvedimento viene sospeso nella parte in cui dispone la sospensione dell’efficacia della convenzione di concessione, fermo, comunque, l’iter del procedimento di decadenza di quest’ultimo”.

Per quanto riguarda la giurisprudenza del Consiglio di Stato, si richiama l’ordinanza n. 4012/06<sup>8</sup>, nella quale viene rilevato che: “le questioni inerenti modalità e luogo di perfezionamento del contratto aleatorio in controversia nonché più in generale i profili di interferenza tra la normativa interna ed i contratti conclusi dal cittadino sulla rete Internet; le questioni inerenti la compatibilità della normativa interna in tema di scommesse coi principi comunitari di libera circolazione, alla luce delle deroghe giustificate da motivi di O.P. (art. 46 Trattato) o - come ora sembra sostenere l’Amministrazione - di monopolio fiscale (artt. 45 e 86, comma 2); le questioni inerenti la possibile configurazione come regole tecniche soggette alla Direttiva 98/34/CE delle norme primarie rilevanti in controversia, nella misura in cui le stesse, pur avendo altra finalità, inibiscono però indiscriminatamente la fruizione di un servizio prestato da società operanti nell’ambito della informazione” richiedono, per la loro rilevanza, un approfondito esame in sede di merito e pertanto solo in tale sede possono essere definite.

Del tutto innovativa, sotto i profili che si evidenzieranno in prosieguo, è la sentenza della III sezione del Consiglio di Stato del 20 maggio 2008, che accoglie parzialmente il ricorso di una società maltese contro il provvedimento di oscuramento che nel 2007 aveva colpito i casinò on line di cui la medesima era titolare.

Nel ricorso la società esponeva che la procedura di oscuramento aveva violato palesemente “i principi comunitari di libera prestazione dei servizi e del principio costituzionale di libertà dell’iniziativa economica privata”, a fronte di una regolare licenza rilasciata da uno stato membro della Comunità Europea (Malta). Inoltre, la ricorrente evidenziava che AAMS non aveva comunque “adottato il prescritto regolamento né indetto procedure di evidenza pubblica per il rilascio di concessioni relative al gioco telematico”.

---

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, ordinanza 26 luglio 2006, n. 4012.

A fronte di tali doglianze, il Consiglio di Stato ha disposto: “l’accoglimento parziale del ricorso e la reiezione della connessa domanda cautelare”<sup>9</sup>, rilevando: “Secondo

---

<sup>9</sup> Il Consiglio di Stato rileva: “Il Ministero delle Finanze ha trasmesso il ricorso al Consiglio di Stato controdeducendo che lo stesso è infondato, in quanto il decreto del 2 gennaio 2007 (black list) non costituirebbe autonoma regola tecnica, e dunque non sarebbe oggetto di obbligo di comunicazione agli organi comunitari, e in quanto sarebbe legittimo, per motivi di ordine pubblico, il perdurare della riserva allo Stato italiano dei giochi e concorsi. Con parere reso nell’adunanza del 16 ottobre 2007 la Sezione ha disposto i seguenti adempimenti istruttori, chiedendo all’amministrazione di chiarire:

- 1) la data della comunicazione alla Commissione europea del d.d.l. finanziaria per il 2007 nella parte di interesse e del connesso schema di provvedimento 2 gennaio 2007;
- 2) se e in che data il provvedimento e la nota del 2 gennaio 2007 sono stati comunicati alla Commissione europea;
- 3) se e quale fosse il periodo di stand still in relazione alla comunicazione sub 1);
- 4) se vi sono stati rilievi e osservazioni da parte degli Stati membri e della Commissione europea in relazione alla comunicazione sub 1);
- 5) l’esito della procedura di infrazione comunitaria relativa all’art. 1, co. 535, l. n. 266/2005.

L’amministrazione, con relazione prot. 44 del 17 gennaio 2008, ha riferito che:

- sia lo schema del d.d.l. finanziaria per il 2007 che lo schema del provvedimento 2 gennaio 2007 sono stati comunicati alla Commissione europea, la quale ha fissato un periodo di stand still inizialmente fino al 20 marzo 2007;
  - a seguito di osservazioni da parte del Regno Unito e di Malta, il periodo di stand still è stato prorogato dalla Commissione fino al 20 giugno 2007;
  - la procedura di infrazione comunitaria relativa all’art. 1, co. 535, l. n. 266/2005 è stata archiviata.
- Risulta inoltre che la nota di comunicazione datata 19 dicembre 2006, avente ad oggetto lo schema di d.m. in questione, non formula alcuna richiesta di procedura di urgenza”.

Ed ancora rileva: “In diritto giova premettere che la direttiva CE 22 giugno 1998 n. 34 prevede una procedura d’informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione. Secondo l’art. 8 di tale direttiva, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica. Ai sensi del precedente art. 1, n. 11, per “regola tecnica” si intende: “una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de jure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l’utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché, fatte salve quelle di cui all’articolo 10, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l’importazione, la commercializzazione o l’utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l’utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi”. Secondo l’art. 9, dalla data di comunicazione del progetto di regola tecnica, decorre un periodo di stand still, vale a dire un periodo nel quale la regola non può diventare definitiva, per consentire uno spatium deliberandi agli organi comunitari. Va ancora ricordato che già l’art. 1, co. 535 e ss., l. n. 266/2005, prevedeva il meccanismo poi reiterato con l’art. 1, co. 50, l. n. 296/2006, finalizzato all’oscuramento dei siti internet che offrono giochi a distanza senza autorizzazione (art., 1, commi 535 e 536: “Il Ministero dell’economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, fermi i poteri dell’autorità e della polizia giudiziaria ove il fatto costituisca reato, comunica ai fornitori di connettività alla rete Internet ovvero ai gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione o

---

agli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi telematici o di telecomunicazione, i casi di offerta, attraverso le predette reti, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o dei limiti o delle prescrizioni definiti dall'Amministrazione stessa; i destinatari delle comunicazioni hanno l'obbligo di inibire l'utilizzazione delle reti, delle quali sono gestori o in relazione alle quali forniscono servizi, per lo svolgimento dei giochi, delle scommesse o dei concorsi pronostici, di cui al comma 535, adottando a tal fine misure tecniche idonee in conformità a quanto stabilito con uno o più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato"). A sua volta, l'art. 1, co. 50, l. n. 296/2006 dispone: "In coerenza ai principi recati dall'articolo 38 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ed al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare ed illegale, l'evasione e l'elusione fiscale nel settore del gioco, nonché di assicurare l'ordine pubblico e la tutela del giocatore, con uno o più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sono stabilite le modalità per procedere alla rimozione dell'offerta, attraverso le reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o delle prescrizioni definite dalla stessa Amministrazione. I provvedimenti di cui al presente comma sono adottati nel rispetto degli obblighi comunitari. L'inosservanza dei provvedimenti adottati in attuazione della presente disposizione comporta l'irrogazione, da parte dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di sanzioni amministrative pecuniarie da 30.000 euro a 180.000 euro per ciascuna violazione accertata". La differenza tra le disposizioni delle due leggi finanziarie è che nella finanziaria n. 266/2005 il meccanismo di oscuramento era direttamente previsto dalla legge, mentre nella finanziaria n. 296/2006 il meccanismo di oscuramento deve essere stabilito con provvedimenti dell'AAMS. La l. n. 296/2006 ha disposto l'abrogazione espressa delle precedenti disposizioni del 2005. La ragione di due successivi interventi legislativi nella stessa materia è da rinvenire nella circostanza che la Commissione europea nel giugno 2006 aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano, in relazione all'art. 1, co. 535, l. n. 266/2005, per omessa notifica alla Comunità dell'art. 1, commi 535 e ss., l. n. 266/2006, in violazione della direttiva n. 98/34/CE. Questo spiega perché il legislatore italiano è intervenuto una seconda volta, abrogando la precedente disciplina (per scongiurare la procedura di infrazione, infatti archiviata il 21 marzo 2007), e dettandone una nuova, in cui, demandando la regolamentazione ad AAMS, impone espressamente il rispetto degli obblighi comunitari. Ora, il rispetto degli obblighi comunitari va inteso come richiamo degli artt. 8 e 9, direttiva n. 98/34, che prevede un obbligo di informazione in ordine alle nuove regole tecniche, e un meccanismo di stand still. Non può essere condivisa la tesi di AAMS, secondo cui il decreto 2 gennaio 2007 non costituirebbe regola tecnica oggetto di comunicazione. Si tratta, al contrario, di regola tecnica come definita dall'art. 1, n. 11, della direttiva, che fa riferimento a disposizioni non solo legislative, ma anche regolamentari e amministrative. Inoltre è proprio la vicenda normativa sopra esposta che denota la sussistenza dell'obbligo di comunicazione. Infatti le modalità di oscuramento dei siti non autorizzati, fissate con legge, sono state stigmatizzate dalla Commissione per mancata preventiva comunicazione; il legislatore italiano ha allora demandato la fissazione di tali modalità all'amministrazione, ma imponendo espressamente il rispetto degli obblighi comunitari. D'altro canto, in concreto, il progetto del decreto 2 gennaio 2007 risulta notificato alla Commissione in data 19 dicembre 2006 (secondo quanto risulta dalle risultanze istruttorie, e, in particolare dall'atto del Ministero dello sviluppo economico prot.

la giurisprudenza comunitaria e nazionale, il permanere del monopolio pubblico statale dei giochi pubblici ..., si giustifica non per scoraggiare la propensione della collettività al gioco (atteso che per motivi di gettito lo Stato incrementa i giochi pubblici), ma per motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica, al fine di canalizzare la domanda e l'offerta di gioco in circuiti controllabili per prevenire l'eventuale degenerazione criminale .... Sicché, in adesione a tale orientamento, deve ritenersi tutt'oggi legittimo il monopolio pubblico statale dei giochi. In secondo luogo, è bensì vero che secondo la giurisprudenza di questo Consesso, l'attività di raccolta di scommesse e di organizzazione ed esercizio di concorsi pronostici, riservata allo Stato, integra un servizio pubblico suscettibile di concessione in gestione ..., e tale servizio deve essere affidato con procedure di evidenza pubblica ... Tuttavia, la mancata indizione, ad oggi, di tali procedure, secondo quanto lamentato dal ricorrente, non dà luogo ad illegittimità dei provvedimenti impugnati in questa sede, ma denota inadempimento dell'amministrazione, che se del caso va fatto valere con gli strumenti apprestati dall'ordinamento (impugnazione del silenzio inadempimento), strumenti che nel caso di specie non risultano attivati".

Il Consiglio di Stato, dunque, pur riconoscendo come legittimo il monopolio pubblico statale dei giochi, sottolinea la necessità del ricorso a procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dell'attività di raccolta di scommesse e di organizzazione ed esercizio di concorsi pronostici, integrando tale attività un servizio pubblico suscettibile di concessione in gestione.

Il Consiglio di Stato, peraltro, rileva la mancata indizione di tali procedure e, dopo avere precisato che tale omissione non dà luogo ad illegittimità dei provvedimenti impugnati, evidenzia invece l'inadempimento dell'amministrazione.

Secondo il Consiglio di Stato, poi, tale inadempimento può essere fatto valere solo con gli specifici strumenti forniti dall'ordinamento e cioè con l'impugnazione del

---

0073725 del 19 dicembre 2006). In difetto di richiesta, da parte dello Stato italiano, della procedura d'urgenza, e stante l'espressa imposizione da parte della Commissione di un periodo di stand still, dapprima fino al 20 marzo 2007 e poi fino al 20 giugno 2007, doveva operare il meccanismo di standstill, che invece non è stato rispettato, atteso che durante il periodo di sospensione il progetto di provvedimento è diventato il provvedimento 2 gennaio 2007, immediatamente in vigore. Inoltre, la nota sempre in data 2 gennaio 2007, che individua i siti illegali, non risulta mai notificata alla Commissione europea. Tuttavia tale nota è meramente attuativa del provvedimento 2 gennaio 2007, per cui non doveva formare oggetto di autonoma comunicazione. Va altresì rilevato che il meccanismo di standstill, risulta scaduto in data 20 giugno 2007. Sicché, alla data odierna, difetta l'interesse del ricorrente alla rimozione di un atto che, dopo il 20 giugno 2007, ha acquistato legittimamente efficacia. Sotto tale profilo, il ricorso va accolto, nei limiti dell'interesse del ricorrente, e per l'effetto il provvedimento 2 gennaio 2007 va dichiarato inopponibile al medesimo per tutta la durata del periodo di standstill. Sono pertanto anche venute meno le esigenze cautelari, sicché la domanda di sospensione va respinta. Sono infondate le altre censure."

silenzio inadempimento, non potendosi dunque concretare alcuna autorizzazione implicita in capo alla ricorrente.

Alcuni procedimenti cautelari sono stati promossi dagli operatori destinatari del c.d. “oscuramento” avanti i giudici civili.

Si ricorda in particolare il caso di un operatore con riferimento al quale il Tribunale di Roma, con ordinanza del 10 aprile 2006, esprimendo un orientamento di segno decisamente contrario a quello affermato in sede amministrativa, ha negato il potere di AAMS di oscurare i siti esteri (nella caso di specie, il sito della società maltese), rilevando che in tali ipotesi il contratto di scommessa si conclude ed ha esecuzione all'estero, ove si devono intendere riscosse le poste e pagate le vincite. Il Tribunale considera invece irrilevanti l'ubicazione di tecnologia di supporto del sito web e l'ubicazione dell'apparecchio dal quale si accede al sito.

Tale sentenza, peraltro, è stata riformata, in sede di reclamo, dall'ordinanza dell'8 giugno 2006 del Tribunale di Roma, nella quale si è invece rilevato:

- “a) il potere di far disattivare la connessione alle reti telematiche può essere esercitato dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nei confronti di quanti, privi di concessione, autorizzazione o altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o dei limiti o delle prescrizioni definite dall'amministrazione medesima, effettuano sul territorio italiano la raccolta di giochi riservati allo Stato, anche qualora ad essi non faccia capo una struttura organizzata operante in Italia;
- b) la norma attributiva di tale potere è compatibile col diritto comunitario, in quanto persegue in termini effettivi lo scopo di tutelare l'ordine pubblico e gli utenti, non risultando sproporzionata, nè discriminando tra operatori italiani e stranieri”.

La legittimità dell'oscuramento è stata poi affermata in sede civile anche dal Tribunale di Roma, Sezione Feriale, con ordinanza del 18 agosto 2006<sup>10</sup> nonché dal

---

<sup>10</sup> Secondo il Tribunale: “... l'attività di intermediazione in via telematica nel settore della raccolta delle scommesse e dei pronostici, ai sensi della normativa vigente, deve essere esercitata con l'autorizzazione della competente autorità amministrativa. In assenza di specifica autorizzazione, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è pienamente legittimata ad intervenire disponendo l'oscuramento del relativo sito internet; deve ritenersi, infatti, che un tale provvedimento non si ponga in violazione della normativa comunitaria sulla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi. In tale ipotesi, infatti, ben si possono ravvisare — in base alla normativa interna di settore — ragioni di ordine pubblico che, ai sensi delle disposizioni comunitarie, consentono limitazioni e restrizioni. Ne deriva che va rigettata la richiesta promossa ai sensi dell'art. 700 c.p.c., volta ad ottenere l'ordine giudiziale di ripristino dell'attività economica esercitata in via telematica oggetto di inibizione”.



Tribunale di Pisa, con ordinanza del 24 maggio 2007.<sup>11</sup>

Poiché l'oscuramento costituisce una sanzione per l'offerta di gioco in assenza di concessione e/o autorizzazione da parte dello Stato italiano, le problematiche che riguardano tale misura sanzionatoria sono strettamente collegate con la questione della compatibilità tra il sistema concessorio/autorizzatorio previsto dal diritto interno e diritto comunitario.

La prima pronuncia da cui partire è quella della Cassazione, a Sezioni Unite, n. 23273/04, che ha affermato la legittimità delle restrizioni imposte dal nostro ordinamento, in quanto giustificate da esigenze di tutela di interessi superiori, quali l'ordine pubblico e la tutela dei consumatori, nonché la conformità, adeguatezza e proporzionalità del sistema concessorio/autorizzatorio italiano rispetto a tali esigenze. Dopo la decisione delle Sezioni Unite, sono intervenute in materia altre sentenze delle sezioni semplici su fattispecie almeno in parte analoghe, sentenze che hanno espresso un orientamento conforme al precedente citato.

In particolare, la Cassazione penale, Sezione III, 8 settembre 2004, n. 36038, ha rilevato: "La legislazione italiana in materia di giochi e scommesse è compatibile con i principi comunitari in quanto si propone non già di contenere la domanda e l'offerta del gioco, ma di canalizzarla in circuiti controllabili al fine di prevenire la possibile degenerazione criminale. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha ammesso, infatti, la legittimità del regime concessorio degli Stati membri, purché giustificato da motivi imperativi di interesse generale. (Fattispecie relativa al reato di cui all'art. 4 comma 1 l. 13 dicembre 1989 n. 401, per la raccolta in territorio italiano di scommesse e giocate inviate via Internet ad

---

<sup>11</sup> Il Tribunale rileva: "... è priva dei requisiti della colpa aquiliana, rilevante ex art. 2043 c.c., la condotta del fornitore di connettività (c.d. provider,) che, in esecuzione di un provvedimento autoritativo legalmente dato e ribadito dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato ai sensi dell'art. 1, comma 50, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, abbia interrotto l'allacciamento alla rete internet relativo ad una società maltese svolgente per via telematica attività di prestazione di giochi e concorsi pronostici senza avere specifica autorizzazione in Italia. Infatti, la violazione del procedimento di informazione comunitaria previsto in materia di regole tecniche, ed in particolare la non osservanza del termine di differimento (c.d. obbligo di stand still) di cui all'art. 9 della direttiva 98/34/CE (attuata nel nostro ordinamento col d.lgs. 23 novembre 2000, n. 427), pur determinando l'anticomunitarietà del provvedimento amministrativo di inibizione — peraltro non impugnato ed apprezzabile dal giudice ordinario solo in via incidentale — non è imputabile al fornitore dei servizi di providing, il quale si è limitato, ad operare il richiesto oscuramento dei siti internet indicatigli dalla pubblica amministrazione, pena l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei suoi confronti. Ne deriva che va rigettata, per difetto del fumus del lamentato fatto illecito, la richiesta cautelare promossa dal bookmaker estero ai sensi dell'art. 700 c.p.c. nei confronti del fornitore di connettività volta ad ottenere l'ordine giudiziale di ripristino dell'attività economica esercitata in via telematica oggetto di inibizione".

allibratore estero e concernenti avvenimenti sportivi che si svolgono fuori Italia o gestiti dal Coni)”.

Ed ancora, la Cassazione penale, Sezione III, 19 maggio 2006, n. 22051 ha evidenziato: “Il reato di cui all’art. 4 comma 4 bis 1. 13 dicembre 1989 n. 401 (svolgimento di attività organizzata per l’accettazione e la raccolta di scommesse in assenza di licenza o per favorire tali condotte) risulta integrato da qualsiasi attività, comunque organizzata, attraverso la quale si eserciti una funzione intermediatrice in favore di un gestore di scommesse, senza concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell’art. 88 r.d. 18 giugno 1931 n. 773; tali provvedimenti amministrativi sono richiesti non in via alternativa, in quanto la licenza per l’esercizio delle scommesse è necessaria in aggiunta ad altri provvedimenti autorizzatori o concessori già ottenuti dal gestore”.

La Cassazione penale, Sezione I, 10 novembre 2005, n. 41728 ha affermato: “In tema di attività organizzata per la accettazione e la raccolta di scommesse, le disposizioni di cui all’art. 4 commi 4 bis e 4 ter 1. 13 dicembre 1989 n. 401, che sanzionano lo svolgimento di attività organizzata per la accettazione e la raccolta, anche per via telefonica e telematica, di scommesse o per favorire tali condotte in assenza di concessione, autorizzazione o licenza, ai sensi dell’art. 88 r. d. 18 giugno 1931 n. 773, non sono in contrasto con i principi comunitari della libertà di stabilimento (art. 43 trattato Ce) e della libera prestazione dei servizi all’interno dell’Unione europea (art. 49), in quanto sono giustificate da specifiche finalità di ordine pubblico e prevedono restrizioni proporzionate alle suddette finalità consistenti nella prevenzione di infiltrazioni criminali nella gestione dei giochi e delle scommesse”.

Si richiama inoltre la sentenza n. 16928/07 della III sezione penale della Corte di Cassazione, che, seppure “a prima vista” possa apparire in contrasto con la pronuncia n. 23273/04 (Cassazione S.U.), conferma in realtà l’orientamento delle Sezioni Unite. Tale sentenza, infatti, rileva che la canalizzazione delle scommesse su un numero chiuso di concessionari risponde all’esigenza di garantire l’assorbimento delle scommesse nel circuito legale, la difesa da infiltrazioni criminali o abusi, l’agevolazione dei controlli preventivi e successivi. Inoltre, la Cassazione evidenzia che l’art. 46 del Trattato CE prevede riserve al diritto di stabilimento, lasciando al legislatore nazionale un certo margine di discrezionalità nell’individuazione di soluzioni che tengano conto di tali esigenze ed ancora, afferma che l’autorizzazione di polizia ottenuta all’estero vale per lo Stato di appartenenza ma deve essere confermata in Italia, stante la necessità del rinnovare il controllo nel nostro paese. La Cassazione rileva, infine, che la giurisprudenza comunitaria non ha mai

delegittimato il sistema concessorio vigente nei singoli Stati membri e ha sempre rimesso al Giudice nazionale la valutazione circa la sussistenza dei presupposti che giustificano le limitazioni ai principi stabiliti dal Trattato.

Va detto, peraltro, che sulla questione non sono mancate pronunce di segno contrario a quelle sopra richiamate, che hanno ritenuto penalmente irrilevante, pur in assenza di concessione ed autorizzazione, l'esercizio di scommesse da parte di società che non avevano avuto accesso al bando del 1999<sup>12</sup> e, da ultimo, la III Sezione Penale della Suprema Corte, con ordinanza n° 2719/09, depositata il 3 giugno 2009, ha rimesso al Primo Presidente, per la possibile assegnazione alle Sezioni Unite, alcuni ricorsi in ordine alla compatibilità con il diritto comunitario delle norme nazionali riguardanti la materia esaminata.

L'ordinanza in commento richiama la sentenza della Corte di Giustizia del 6 marzo 2007 (c.d. Placanica), secondo la quale il regime concessorio previsto dalla disciplina nazionale per ragioni di ordine pubblico e sociale non compromette, di per sé, i principi del Trattato di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi, posto che il contrasto con i principi comunitari deriva, invece, dalle modalità di attuazione del sistema *de quo*.

Inoltre, l'ordinanza evidenzia come, a seguito, delle pronunzie della Corte di Giustizia, il legislatore sia intervenuto per eliminare tale contrasto, ammettendo, con l'art. 22 c. 11 della L. n. 289/2003, le società di capitali a partecipare alle gare per l'assegnazione delle concessioni, ed attuando, con il DL n. 223/2006, una "consistente liberalizzazione del mercato".

Ed ancora, a fronte delle doglianze dei ricorrenti (i quali hanno sostenuto che anche la nuova normativa determinerebbe un pregiudizio per l'imprenditore straniero in quanto confermerebbe la validità delle pregresse concessioni ed imporrebbe limiti di localizzazione dei punti vendita per favorire quelli esistenti), la Cassazione rileva come lo Stato italiano abbia messo a concorso un numero adeguato di nuove concessioni - neppure tutte aggiudicate per mancanza di domande - seguendo una delle soluzioni indicate a livello comunitario (l'altra via era quella della revoca e redistribuzione delle precedenti concessioni).

Tuttavia la Cassazione, rileva come non sia priva di consistenza la doglianza dei ricorrenti secondo la quale i concessionari storici continuerebbero a mantenere una sostanziale posizione dominante e godrebbero di concessioni rinnovate senza gara o con gara discriminatoria.

Per quanto riguarda poi il riferimento all'art. 23, comma 3, dello schema di convenzione (che prevede la decadenza dalla concessione nel caso di esercizio di

---

<sup>12</sup> Cfr. sentenze Cass. nn. 2417/2009, 2418/2009, 2420/2009, 16969/2008, 18040/2007, 16968/2007.

scommesse, oltre frontiera o nel territorio, su giochi assimilabili ai giochi pubblici, ovvero ad altri giochi gestiti da AAMS ovvero vietati dall'ordinamento italiano) la Cassazione rileva come, in effetti, la conseguenza di tale previsione sia la limitazione delle modalità di esercizio del diritto di stabilimento (diritto che si concretizza nella possibilità di mantenere due distinti centri di attività, rispettivamente nello Stato originario o principale e in quello di apertura dell'agenzia, succursale o filiale). Infine, secondo la Cassazione, la clausola trova la sua ratio in considerazioni di tipo economico, estranee alla protezione degli interessi statali tali da giustificare una limitazione della libertà di stabilimento e penalizza gli operatori stranieri che "si trovano nella situazione di più facilmente incorrere nella ricordata decadenza".

Peraltro, la Cassazione rileva che, in ordine alla censura dei ricorrenti, non risulta condivisibile la richiesta di disapplicazione delle norme in sede penale e di autorizzazione all'esercizio dell'attività di gestione di scommesse nel territorio senza titoli abilitativi. Ciò in quanto: "Nella materia in esame, la legislazione prevede un regime concessorio ed autorizzatorio che è in sintonia con i principi del Trattato CE e norme per la partecipazione alla gara, e relativa assegnazione, che sono incompatibili con la libertà di prestazione di servizi e di stabilimento. In questo contesto, non pare legittima una disapplicazione in toto della disciplina nazionale, che creerebbe un vuoto normativo, con la inaccettabile ricaduta che i soggetti non residenti, a differenza di quelli nazionali (con conseguente discriminazione "a rovescio") potrebbero svolgere liberamente e senza vaglio alcuno una attività che necessita di meccanismi di controllo – e valutazione della capacità economico finanziaria - esercitati da parte degli organi competenti".

Nell'ordinanza si afferma, dunque, che lo strumento giuridico da attivare nel caso esaminato è quello della richiesta all'Autorità o al Giudice amministrativo della disapplicazione delle singole prescrizioni del bando oppure dell'impugnazione nella sede competente della revoca della concessione effettuata ai sensi dell'art. 23 dello schema di convenzione.

La Suprema Corte evidenzia ancora come i ricorrenti abbiano sostenuto che con il meccanismo della disapplicazione il Giudice penale possa pervenire al risultato di ritenere come emesso un provvedimento autorizzatorio o concessorio negato o mai rilasciato, osservando, peraltro, che tale sostituzione del Giudice nell'esercizio di un potere discrezionale di competenza della P.A. è da escludersi.

Infine, la Cassazione sottolinea come nel nostro ordinamento non risultino norme procedurali non rispettose del principio di equivalenza, che abbiano impedito o reso difficoltosa l'impugnazione del bando di gara o l'aggiudicazione.

Quanto alla giurisprudenza del Consiglio Stato sulla questione della compatibilità del regime concessorio/autorizzatorio con la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, si richiama la sentenza n. 6009/2006, con la quale il Consiglio pronunciandosi sulla legittimità dei provvedimenti che avevano negato ai titolari di centri di trasmissione dati, collegati con *bookmakers* esteri, la licenza ex art. 88 T.U.L.P.S., afferma: “L’ordinamento nazionale del settore delle scommesse, ancorché implicante una restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, è tuttavia compatibile con il Trattato comunitario, dato che trova giustificazione in esigenze di ordine e di sicurezza pubblica di cui agli artt. 46 e 55, Trattato medesimo, i quali a tali libertà consentono agli Stati di derogare per ragioni di ordine pubblico; la compatibilità con il Trattato comunitario sussiste ancorché sia stato previsto un meccanismo di sostanziale riserva pubblica nella gestione delle scommesse, nella considerazione che lo stesso consente di canalizzare il fenomeno dei giochi pronostici in circuiti controllabili al fine di prevenire la possibile degenerazione criminale, senza comportare, nel contempo, alcuna limitazione alla concorrenza, dal momento che è stata prevista la piena liberalizzazione dell’accesso alle concessioni”. (Consiglio Stato, sez. VI, 27 novembre 2006, n. 6909, Riforma Tar Abruzzo, L’Aquila, n. 1105 del 2005).

Tale orientamento viene ribadito da altra recente pronuncia, che recita: “ la vigente normativa nazionale in materia di scommesse non si pone in contrasto con alcuno dei principi di diritto comunitario di libero stabilimento e di libera prestazione dei servizi né viola alcuno dei diritti costituzionalmente garantiti. La politica espansiva delle scommesse, pur contraddicendo lo scopo sociale di limitare la propensione al gioco, è tuttavia coerente con quello di evitarvi, per quanto possibile, le infiltrazioni criminali, sicché la stessa non è incompatibile con i motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, che, a norma degli artt. 46 e 55 del Trattato Ce, sono altrettanto (se non di più) idonei a giustificare restrizioni ai principi di libero stabilimento e di libera prestazione dei servizi. La legislazione italiana, volta a sottoporre a controllo preventivo e successivo la gestione delle lotterie, delle scommesse dei giuochi d’azzardo, si propone non già di contenere la domanda e l’offerta di giuoco, ma di canalizzarla in circuiti controllabili al fine di prevenire la possibile degenerazione criminale. Non vi è poi alcun dubbio sull’adeguatezza e proporzionalità di un sistema così articolato, essenzialmente basato sulla riserva pubblica e la possibilità di concessione ad altri soggetti nonché sulla soggezione dei concessionari ad autorizzazione di polizia” (Consiglio Stato, sez. VI, 29 gennaio 2007, n. 334; Riforma Tar Liguria, Genova, sez. TI, n. 376 del 2001).

Con riferimento al diritto comunitario, va richiamata la direttiva 2006/123 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa ai servizi nel mercato interno, che, in piena coerenza con il percorso giurisprudenziale della Corte di giustizia (che ha sempre ribadito la peculiarità dell'attività di raccolta delle scommesse, posto che tale attività pone esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e sociale nonché di tutela dei consumatori), interviene sul tema della libertà di stabilimento (art. 43 del Trattato CE) e sulla libertà di prestazione dei servizi (art. 49 del Trattato CE), e al punto 25 del Preambolo precisa: "E' 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". Inoltre, all'art. 2 della parte dispositiva, la direttiva conferma il predetto principio, escludendo dal suo ambito di applicazione "le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse".

Ed ancora, la direttiva, ai punti 40 e 41 del Preambolo, fornisce le nozioni di "motivi imperativi di interesse generale" e di "ordine pubblico"<sup>13</sup>, evidenziando poi la legittimità delle deroghe agli artt. 43 e 49 del Trattato, a tutela di tali beni giuridici. La ratio della direttiva è equiparabile all'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia ed, in particolare, dalla nota sentenza "Placanica" (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 6 marzo 2007 — C. 338/04).

La sentenza de qua viene emessa a fronte dei ricorsi di alcuni operatori, presentati avanti il Tribunale di Termoli, Sezione distaccata di Larino, ed il Tribunale di Teramo. Tali Tribunali, infatti, interpellano la Corte di Giustizia CE, la quale interviene nuovamente<sup>14</sup> sul rapporto tra la legislazione italiana in tema di scommesse e principi comunitari.

La Corte di Giustizia, nella sentenza in esame, afferma l'ammissibilità di restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi (cfr. paragrafi 44, 45,

---

<sup>13</sup> In particolare il punto 40) ricorda che "La nozione di motivi imperativi d'interesse generale cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di Giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, ... la tutela dei destinatari dei servizi, la tutela dei consumatori..., la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale ...". In ordine al concetto di ordine pubblico, il punto 41 rileva che esso "...come interpretato dalla Corte di giustizia, comprende la protezione contro una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività...".

<sup>14</sup> Tra i più noti precedenti: Corte di giustizia 21 ottobre 1999, causa C- 67/98, Zenatti; Corte di Giustizia, 6 novembre 2003, C-243/01, Gambelli.

46 e 47 della sentenza) rilevando che tali restrizioni possono essere ammesse “... a titolo di misure derogatorie espressamente previste agli artt. 45 CE e 46 CE, ovvero se possano essere giustificate, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale (sentenza Gambelli e a, citata, punto 60)” tra cui “obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode..., nonché di prevenzione di turbative all’ordine sociale...”.

Inoltre, la Corte di giustizia ribadisce la legittimità del regime concessorio/autorizzatorio previsto dall’ordinamento italiano, rilevando, al punto 57, che il sistema concessorio: “... può, in tale contesto, costituire un meccanismo efficace che consente di controllare coloro che operano nel settore dei giochi d’azzardo allo scopo di prevenire l’esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti”.<sup>15</sup>

In ordine all’autorizzazione di p.s., la Corte di giustizia rileva, al paragrafo 65, che: “La condizione che coloro che operano nel settore dei giochi d’azzardo nonché i loro locali siano assoggettati ad un controllo iniziale e ad una sorveglianza continua contribuisce chiaramente all’obiettivo mirante a evitare che questi operatori siano implicati in attività criminali e fraudolente e sembra essere una misura del tutto proporzionata a tale obiettivo”.

Tornando agli operatori maltesi, i siti di offerta del gioco on line sono dunque siti con un dominio “.com” (diversi, dunque, da quelli nazionali; nel caso dell’Italia “.it”).

Questi siti sono risultati particolarmente interessanti per i giocatori in quanto offrono:

1. Puntate minime;
2. Quote esagerate e in formati diversi, dunque non solo le quote espresse in millesimi, ma anche quelle frazionate (tipicamente inglesi) e quelle americane, con *payout* in media sensibilmente più alti del normale;
3. Nessun limite alle vincite;
4. Vincite pagate subito.

Resta tuttavia il problema dell’assenza di controllo a tutela del consumatore da parte dell’autorità dello Stato ove viene commercializzato il gioco.

---

<sup>15</sup> La Corte, invece, non si è pronunciata sulla questione del numero delle concessioni e precisa, al punto 57, che “...Per contro, la Corte non dispone di elementi di fatto sufficienti per valutare, in quanto tale, la limitazione del numero globale delle concessioni in relazione ai requisiti derivanti dal diritto comunitario”.

Esistono comunque organizzazioni e associazioni a tutela del giocatore.

Oltre all'italiana Agenzia Dogane e Monopoli, esistono altre associazioni a tutela degli scommettitori. Enti no profit, di cui spesso sono membri i bookmaker legali. IBIA, acronimo di International Betting Integrity Association, è un'organizzazione no profit che controlla modelli di scommesse irregolari e possibili casi di manipolazione degli eventi sportivi. Chiamata in precedenza ESSA, ne fanno parte, tra gli altri, gli stessi bookmaker legali e contrasta i siti scommesse illegali.

L'IBAS (Independent Betting Adjudication Service) è un ente che offre servizi di arbitrato gratuiti agli utenti con contenziosi in sospeso con i bookmaker. Ogni operatore ad esso iscritto si impegna a rispettare le decisioni prese dall'ente, che in passato è stato impegnato soprattutto con i siti scommesse inglesi non autorizzati.

L'European Gaming & Betting Association (EGBA) è una associazione formata dai principali bookmaker dell'Unione Europea con sede a Bruxelles. Lavorando a stretto contatto con le autorità nazionali e comunitarie, si impegna per assicurare agli scommettitori una esperienza di gioco sicura da frodi e fenomeni malavitosi ormai da dieci anni.

Nata nel 2003 in Gran Bretagna, l'eCOGRA (eCommerce Online Gaming Regulation and Assurance) è una agenzia di controllo che si occupa di tutelare lo scommettitore e di testare gli standard organizzativi dei vari *bookmaker*, certificandone la sicurezza e ponendosi come strumento di tutela dei diritti e delle responsabilità degli utenti.

Non sono mancate denunce che fanno riferimento a forme di business «clandestino» tra Malta e Italia.

Intensa l'attività della Guardia di Finanza in tema di giochi e scommesse, volta ad individuare forme di riciclaggio ed evasione. L'obiettivo è di tracciare il flusso di denaro che finisce a bookmaker stranieri.

La stretta sul settore evasione connessa ai giochi ha portato ad esempio i pm a chiudere diversi centri di raccolta scommesse che operavano per conto della Stanleybet Malta Limited in assenza di licenza e concessione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

E, sempre in Italia, vi è stata anche una stretta sui centri di trasmissione dati, con l'introduzione del divieto per gli operatori bancari, finanziari e postali e per i soggetti emittenti carte di credito «di procedere alle operazioni di trasferimento di denaro a favore di soggetti che raccolgono gioco in Italia, attraverso reti telematiche o di telecomunicazione, in mancanza di concessione o, comunque, di qualsiasi altro titolo abilitativo richiesto all'esercizio di tale attività».



Nel mirino proprio i Centri di trasmissione dati (Ctd), canale privilegiato utilizzato dagli allibratori maltesi sprovvisti di concessione e di licenza di Pubblica sicurezza, per promuovere scommesse in Italia.

La caccia al gaming illegale in Italia passa anche attraverso il Registro unico (Ries). Una misura tesa a stringere ulteriormente le maglie, per evitare soprattutto contatti con allibratori stranieri. La normativa, infatti, prevede che il concessionario che intrattenga «rapporti con soggetti non iscritti in elenco» debba essere sanzionato. L'iscrizione al Registro unico, da rinnovarsi annualmente, consente ai Monopoli di “migliorare il proprio presidio sul comparto dei giochi pubblici, con particolare riferimento al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi e alla diffusione del gioco illegale”, oltre che rendere possibile un razionale assetto sul territorio dell'offerta al pubblico.

Quanto all'aspetto fiscale, col tempo, ad esempio in Italia, il problema della mancata corresponsione da parte delle imprese maltesi degli oneri fiscali è stato almeno in una certa misura risolto.

Con l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 66, della I. n. 220/10 è stato affermato il principio secondo il quale l'imposta unica è comunque dovuta ancorché la raccolta del gioco, compresa quella a distanza, avvenga in assenza ovvero in caso di inefficacia della concessione rilasciata dal ministero dell'economia e delle finanze -amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Su tale base l'art. 3 del d. lgs. [n. 504/1998] si interpreta nel senso che soggetto passivo d'imposta è chiunque, ancorché in assenza o in caso di inefficacia della concessione rilasciata dal ministero dell'economia e delle finanze -amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Se l'attività è esercitata per conto di terzi, il soggetto per conto del quale l'attività è esercitata è obbligato solidalmente al pagamento dell'imposta e delle relative sanzioni.

D'altronde, l'art. 16 del d.m. economia e finanze 1° marzo 2006 n. 111 prevede che il concessionario effettui il pagamento delle somme dovute a titolo di imposta unica. L'intera disciplina dei tributi sui giochi risponde a un impianto sistematico coerente. Sul punto la Cassazione<sup>16</sup> ha rilevato:

---

<sup>16</sup> Civile Ord. Sez. 5 Num. 8757 Anno 2021 Data pubblicazione: 30/03/2021. Sul punto Jamma.it 1 Aprile 2021 Corte di Cassazione su imposta per agenzie estere, Garrisi (CEO Stanleybet): “Con-

“... È chiara, d’altra parte, la ratio di una simile impostazione: lo Stato ha interesse, sia fiscale sia extrafiscale, che le attività di gioco che si realizzano sul proprio territorio -ossia, nel luogo dove si trova fisicamente lo scommettitore e comunque esse siano svolte- siano soggette al proprio ordinamento. 6.- Ad ogni modo, il quadro normativo dell’imposta unica sulle scommesse è stato sottoposto all’esame e della Corte costituzionale e della Corte di giustizia, che ne hanno compiutamente esaminato le relazioni rispettivamente con la Costituzione e col diritto unionale prospettate nell’odierno ricorso, fornendo chiari elementi per la soluzione anche dei dubbi ulteriori avanzati con la memoria illustrativa. 6.1.- La Corte costituzionale (con la sentenza 23 gennaio 2018, n. 27) ha dato atto dell’incertezza correlata all’interpretazione dell’art. 3 del d.lgs. 504/98 per il periodo antecedente alla disposizione interpretativa del 2010. L’art. 1, comma 66, della legge n. 220/10, tuttavia, ha sottolineato, ha sciolto ogni dubbio. Anzitutto, il legislatore ha chiarito, in generale, che l’imposta è dovuta anche nel caso di scommesse raccolte al di fuori del sistema concessorio: anche il bookmaker privo di concessione gestisce le scommesse, realizzando in tal modo il presupposto impositivo, e comunque assume il rischio proprio dei contratti di scommessa.

7.- Inoltre, il legislatore ha stabilito (in un punto della motivazione la Corte costituzionale specifica che «...il legislatore ha così esplicitato...») che pure le ricevitorie operanti, come nel caso in esame, per conto di bookmakers privi di concessione, svolgono un’attività gestoria che costituisce il presupposto dell’imposizione e, per conseguenza, sono obbligate al versamento del tributo e delle relative sanzioni. L’attività consiste nella raccolta delle scommesse, il volume delle quali determina anche la provvigione della ricevitoria e per conseguenza il suo stesso rischio imprenditoriale. Il titolare della ricevitoria, dunque, benché non partecipi direttamente al rischio connesso al contratto di scommessa, comunque assicura la disponibilità di locali idonei e la ricezione della proposta, si occupa della trasmissione al bookmaker dell’accettazione della scommessa, dell’incasso e del trasferimento delle somme giocate, nonché del pagamento delle vincite secondo le procedure e le istruzioni fornite dal bookmaker. 7.1.- La stessa giurisprudenza penale citata in memoria dai contribuenti (ossia Cass. 9 luglio-9 settembre 2020, n. 25439) evidenzia la rilevanza del ruolo del ricevitore appartenente alla rete distributiva del bookmaker (punto 5), consistente nella «...raccolta e trasmissione delle scommesse

---

tenzioso sul passato continuerà, pronti a pagare tasse dal primo gennaio 2021” <https://www.agi-meg.it/scommessesportive/corte-di-cassazione-su-imposta-per-agenzie-estere-garrisi-ceo-stanley-bet-contenzioso-sul-passato-continuera-pronti-a-pagare-tasse-dal-primo-gennaio-2021>.

per conto di quest'ultimo, rilasciando le ricevute emesse dal terminale di gioco -con le annesse attività di incasso delle poste e di pagamento delle eventuali vincite-...». Il rilievo autonomo dei ruoli di bookmaker e ricevitore si riverbera d'altronde anche sul piano civilistico, nella relazione con lo scommettitore: sia pure con riguardo al gioco del lotto, si è chiarito che sono due i rapporti obbligatori, quello concluso tra lo scommettitore e il raccoglitore e quello che si instaura tra lo scommettitore ed il gestore (Cass. 27 luglio 2015, n. 15731). 8.- Non si ataglia quindi al rapporto tra bookmaker e ricevitore, diversamente da quanto sostenuto in ricorso e in memoria, lo schema della solidarietà dipendente, che ricorre, invece, quando uno dei coobbligati, pur non avendo realizzato un fatto indice di capacità contributiva, si trova in una posizione collegata con il fatto imponibile o con il contribuente, sulla base di un rapporto a cui il fisco resta estraneo (in termini, da ultimo, Cass. n. 26480/20, cit.). Entrambi i soggetti, difatti, partecipano, sia pure su piani diversi e secondo differenti modalità operative, allo svolgimento dell'attività di "organizzazione ed esercizio" delle scommesse soggetta a imposizione.

8.1.- Non è allora irragionevole, ha sottolineato la Corte costituzionale (ancora con la sentenza n. 27/18), l'equiparazione, ai fini tributari, del "gestore per conto terzi" (ossia del titolare di ricevitoria) al "gestore per conto proprio" (ossia al *bookmaker*).

9.- La scelta di assoggettare all'imposta i titolari delle ricevitorie operanti per conto di soggetti privi di concessione, inoltre, ha aggiunto quella Corte, non viola il principio di capacità contributiva, se il rapporto tra il bookmaker e il titolare della ricevitoria che agisce per suo conto sia disciplinato da un contratto che regoli anche le commissioni dovute al ricevitore per il servizio prestato. Ciò perché attraverso la regolazione delle commissioni il titolare della ricevitoria ha la possibilità di trasferire il carico tributario sul bookmaker per conto del quale opera. 9.1.- Per conseguenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 504/98 e dell'art. 1, comma 66, lettera b), della I. n. 220/10, nella sola parte in cui prevedono che, nelle annualità d'imposta precedenti al 2011, siano assoggettate all'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse le ricevitorie operanti per conto di soggetti privi di concessione. In quel periodo non si può difatti procedere alla traslazione dell'imposta, perché l'entità delle commissioni già pattuite fra ricevitorie e bookmaker si era già cristallizzata sulla base del quadro precedente alla I. n. 220/10. 10.- Quella Corte ha anche chiarito (punto 4.5) che, in mancanza di regolazione degli effetti transitori e in considerazione della natura interpretativa dell'art. 1, comma 66, lettera b), della I. n. 220/10, la disposizione va applicata anche ai rapporti negoziali perfezionatisi prima della sua entrata in vigore. La disposizione interpretativa del 2010 costituisce altresì parametro normativo di riferimento per

definire negozialmente l'assetto di interessi delle parti, sia in caso di rapporti sorti successivamente sia per quelli già sorti e destinati a protrarsi. Le parti, difatti, possono rimodulare la regolazione negoziale delle commissioni al fine di trasferire il carico tributario sul bookmaker per conto del quale opera la ricevitoria. E ciò perché la configurazione legale, come definita dalla Corte costituzionale, conforma la regolazione negoziale. 10.1.- In conclusione, per tutti i periodi d'imposta quanto al *bookmaker* e, in relazione al ricevitore, per i periodi d'imposta a decorrere dal 2011, la censura complessiva è infondata. Né può in alcuna maniera incidere, in relazione al *bookmaker*, con riguardo al quale non si configura alcun vulnus di capacità contributiva, l'annullamento in autotutela che ha riguardato il ricevitore, in base alle considerazioni che precedono. (...) La Corte di giustizia ha escluso qualsivoglia discriminazione tra bookmakers nazionali e bookmakers esteri. L'imposta unica si applica difatti a tutti gli operatori che gestiscono scommesse raccolte sul territorio italiano, senza distinzione alcuna in funzione del luogo in cui essi sono stabiliti (punto 21 di Corte giust. in causa C-788/18), di modo che «... rispetto a un operatore nazionale che svolge le proprie attività alle stesse condizioni di tale società, la Stanleybet Malta non subisce alcuna restrizione discriminatoria a causa dell'applicazione nei suoi confronti di una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale» (punto 24). 12.1.- Anzi, come ha sottolineato la Corte costituzionale (ancora con la sentenza n. 27/18), a seguire la tesi prospettata in ricorso e ribadita in memoria si giungerebbe ad una discriminazione al contrario: la scelta legislativa «risponde ad un'esigenza di effettività del principio di lealtà fiscale nel settore del gioco, allo scopo di evitare l'irragionevole esenzione per gli operatori posti al di fuori del sistema concessorio, i quali finirebbero per essere favoriti per il solo fatto di non aver ottenuto la necessaria concessione...». 13.- Né v'è l'incongruenza, segnalata in memoria, tra i punti 17, 26 e 28 della sentenza resa dalla Corte di giustizia nella causa C-788/18, cit. Col punto 17, in relazione al bookmaker, ci si limita a stabilire in via generale che la libera prestazione di servizi non tollera restrizioni idonee a vietare, ostacolare o a rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro; ma col punto 24 si specifica, in concreto, che la normativa italiana «non appare atta a vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività di una società, quale la Stanleybet Malta, nello Stato membro interessato». 13.1.- Quanto al centro trasmissione dati, col punto 26 ci si limita a ribadire che il *bookmaker* estero esercita un'attività di gestione di scommesse «allo stesso titolo degli operatori di scommesse nazionali» ed è per questo che il centro di trasmissione dati che opera quale suo intermediario risponde dell'imposta, a norma dell'art. 1, comma 66, lett. b), della I.

n. 220/10. Ma ciò non toglie, si aggiunge col punto 28, che la situazione del centro trasmissione dati che trasmette i dati di gioco per conto degli operatori di scommesse nazionali è diversa da quella del centro trasmissione che li trasmette per conto di un operatore che ha sede in altro Stato membro. La statuizione non è affatto oscura, come si deduce in memoria. La diversità della situazione è in re ipsa, per il fatto stesso che si tratta di soggetto che raccoglie scommesse per conto di un *bookmaker* estero, tenuto conto, come puntualmente rimarcato dalla Corte di giustizia, degli obiettivi perseguiti dal legislatore italiano, tra i quali si colloca, come si è visto, oltre alle azioni di tutela sopra richiamate, anche quella di recupero di base imponibile e gettito, a fronte dei fenomeni di elusione e di evasione fiscale. In questo contesto, il ricorso al sistema delle concessioni costituisce «...un meccanismo efficace che consente di controllare gli operatori attivi in questo settore, allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti» (Corte giust. 19 dicembre 2018, causa C-375/17, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, punto 66, richiamata al punto 18 della sentenza in causa C-788/18, cit.; coerente, nella giurisprudenza interna, Cass., sez. un., 29 maggio 2019, n. 14697, punto 10). Di qui l'esclusione, anche con riguardo alla posizione del centro trasmissione dati, di qualsiasi restrizione discriminatoria e di pregiudizio della libertà di prestazione di servizi”.

Per quanto riguarda le prospettive future, Malta ha comunque valutato la possibilità di adesione alla Convenzione contro il gioco e le scommesse offshore con conseguente abbandono dei siti .COM.<sup>17</sup>

Fino ad ora, Malta si era opposta, esercitando il proprio diritto di veto, impedendo alla Commissione dell'Unione Europea di poter ratificare la Convenzione (è necessaria l'unanimità dei 28 stati).

Se però l'esecutivo de La Valletta dovesse fare retromarcia, si aprirebbero scenari del tutto inattesi per il gioco europeo.

Le conseguenze potrebbero non essere secondarie per le compagnie maltesi: di fatto sarebbe vietata qualsiasi operazione all'estero in merito alle scommesse (ma anche agli altri giochi) senza le necessarie licenze dei Governi europei.

Le multinazionali con licenza maltese non potrebbero più raccogliere gioco non regolamentato. In Europa sarebbe la fine del gaming offshore e dei siti .com/eu. Non ci sarebbero più zone d'ombra.

È il prezzo molto caro che forse Malta dovrà pagare, secondo fonti governative, nelle trattative per superare il test Moneyval della Financial Action Task Force (FATF).

---

<sup>17</sup> Luciano Del Frate, 2021.

L'obiettivo è di evitare il rischio di finire – come giurisdizione – in una “zona grigia”, in una lista di paesi non al 100% affidabili per quanto concerne i reati finanziari ed il riciclaggio di denaro oltre al rispetto norme dell'anti-terrorismo.

Nel 2019 il piccolo paese del Mediterraneo (che fa parte a tutti gli effetti dell'Unione Europea) non riuscì a superare il test. Due anni dopo la task force contro i reati finanziari ha ravvisato dei notevoli miglioramenti ma ha chiesto ulteriori sforzi e garanzie.

Le conferme, di una probabile adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa, arrivano da una fonte governativa che ha ammesso: “Probabilmente dovremo chinare la testa e andare avanti”. La fonte di altissimo livello si riferisce proprio all'adesione della Convenzione Macolin.

Il giornalista maltese Matthew Vella di Malta Today sostiene che un'altra fonte governativa ha affermato che il governo maltese stia ancora aspettando dei chiarimenti sulla questione. Non arriva però nessuna smentita sul nuovo scenario. È probabile che oggetto dei chiarimenti sia sempre l'interpretazione del concetto di “scommesse sportive illegali” contenuto della Convenzione. Malta, ha sempre rifiutato, in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea (CGE), che si debba ritenere illegale una scommessa perché priva di concessione nel paese dove è stata raccolta. E' sufficiente – secondo tale interpretazione – una licenza europea (come quella maltese).

La giurisprudenza consolidata della CGE è andata sempre in quella direzione, ma potrebbe essere una trattativa più di natura “politica” che tecnica. Le parti potrebbero trovare una sintesi, una sorta di compromesso.

Il passaggio è molto delicato perché il prezzo da pagare potrebbe essere carissimo per l'industria del gioco maltese e il conseguente indotto non solo fiscale.

Tutto è però legato ai nuovi test. La posizione di Malta (ne parleremo in seguito), riguardo ad i controlli sul riciclaggio di denaro e sulla normativa dell'anti-terrorismo, è migliorata e l'ultimo test ha certificato il superamento di 12 delle 48 raccomandazioni della FATF (Financial Action Task Force) e del Consiglio Europeo. Ma rimangono ancora dei punti da chiarire ed uno di questi riguarda proprio la Convenzione Macolin e la commercializzazione delle scommesse all'estero.

In passato, uno dei problemi principali delle banche maltesi sono state alcune operazioni di riciclaggio di denaro (denunciate dalle procure di Reggio Calabria e di Bari) da parte di organizzazioni criminali e mafiose italiane attraverso note betting company prive di concessione dei Monopoli di Stato italiani (ADM). Operazioni che sono costate multe molto salate (decine e decine di milioni) inflitte dalla Banca Centrale Europea ad alcuni istituti bancari con licenza sull'isola.

Se Malta dovesse ratificare l'accordo, la prima conseguenza sarebbe che la Convenzione Macolin (al momento una semplice raccomandazione) potrebbe diventare una sorta di direttiva in ambito UE (quindi invitare gli Stati a recepire la nuova normativa) perché la Commissione UE, senza il veto maltese, potrebbe ratificarla in toto con l'adesione dei 28 stati membri.

È probabile che sia in corso una trattativa politica di alto livello che possa anche condizionare l'esito del test Moneyval. E lo sviluppo delle trattative avrebbe indotto Malta ad una inaspettata inversione sul veto. E' chiaro che le conseguenze sarebbero importanti: una decisione del genere non può non coinvolgere la politica ed il Governo.

Ipotizziamo che Malta accetti integralmente la Convenzione Macolin.

L'impatto sarebbe importante sull'industria del gioco maltese e sulle entrate fiscali, inutile nasconderselo.

La normativa maltese sulle scommesse a distanza consentono alle aziende di tutta Europa di avere una licenza (MGA) con cui offrire il gioco d'azzardo a distanza ai consumatori.

Tuttavia, queste stesse società potrebbero ora trovarsi di fronte a richiedere licenze diverse in vari Stati membri, ciascuna con i propri costi di licenza.

Per le multinazionali del settore cambierà poco, per le medie gaming company l'impatto sarà non secondario.

Per i brand più noti, questo tipo di evoluzione regolatoria è già avvenuta da molti anni e quindi cambierà molto poco. Cambierà l'operatività solo i alcuni mercati "marginali" ma stiamo parlando di società quotate in borsa che dispongono di licenze in tutti i paesi e mercati regolamentati.

Per le medie e piccole gaming company che operano in modo borderline (spesso senza licenza) invece l'impatto sarà non secondario.

In caso di caduta del veto, le licenze MGA perderebbero una parte del loro valore, fermo restando che nell'ultimo decennio molti paesi europei hanno già regolamentato i mercati interni con la conseguente richiesta di una licenza per operare.

Malta è un HUB del gioco online a prescindere dal sistema delle licenze.

La maggior parte delle gaming company sono comunque rimaste sull'isola, mantenendo staff e sedi, nonostante le richieste crescenti degli altri stati.

Con comunicato stampa del Consiglio Europeo del 27 maggio 2020 del Comitato di esperti sulla valutazione delle misure antiriciclaggio e sul finanziamento del terrorismo su Malta è stato rilevato:

“Malta ha migliorato le misure per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, dimostrando progressi significativi nel livello di conformità con gli standard FATF (Financial Action Task Force), secondo un nuovo rapporto di follow-up pubblicato oggi da MONEYVAL.

A seguito della valutazione nel 2019, a Malta è stato chiesto di riferire a MONEYVAL nell’ambito della procedura di follow-up rafforzata. Sono state individuate carenze in termini di conformità tecnica per quanto riguarda l’applicazione di alcune delle misure preventive, la trasparenza delle persone giuridiche, la vigilanza e la cooperazione internazionale. MONEYVAL ha esaminato una serie di misure legislative, regolamentari e istituzionali attuate da Malta per affrontare queste carenze.

I passi positivi delle autorità hanno spinto MONEYVAL ad assegnare a Malta rating internazionali di conformità più elevati nelle aree sopra menzionate; sono stati riclassificati da “parzialmente conforme” a “ampiamente conforme” e “conforme” per 9 Raccomandazioni.

Il rapporto di follow-up ha riguardato anche l’attuazione dei nuovi requisiti internazionali per le risorse virtuali, che coprono tra l’altro le valute virtuali più importanti e i fornitori di queste risorse. Malta è stata tra i primi paesi MONEYVAL ad attuare il quadro normativo e istituzionale ea condurre una valutazione dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo (ML/TF) in questo settore. Il rating di Malta sull’attuazione di questa raccomandazione è stato aggiornato da “parzialmente conforme” a “ampiamente conforme”.

Di conseguenza, Malta è riuscita a soddisfare l’aspettativa generale per i paesi di aver affrontato la maggior parte se non tutte le carenze di conformità tecnica dopo l’adozione del rapporto di valutazione reciproca, entro due anni. Malta ha raggiunto la piena conformità a dodici delle 40 Raccomandazioni GAFI che costituiscono lo standard internazionale AML/CFT (Antiriciclaggio e Contrasto al Finanziamento del Terrorismo). Malta mantiene piccole carenze nell’attuazione di altre ventotto Raccomandazioni in cui è stata giudicata “ampiamente conforme”. Malta non ha più rating “non conforme” o “parzialmente conforme”. Secondo le procedure MONEYVAL, la relazione di follow-up studia le riforme legislative, regolamentari e istituzionali e non valuta il grado di effettiva attuazione delle riforme attuate. Malta rimarrà in uno status di monitoraggio rafforzato e riferirà a MONEYVAL su ulteriori progressi per rafforzare la sua attuazione delle misure AML/CFT in due anni”.



## BIBLIOGRAFIA

- Aasved M., *The Sociology of Gambling*, Charles C Thomas Publisher, 2003
- Aasved M., *The Biology of Gambling*, Charles C Thomas Publisher, 2003
- Aasved M., *The Psychodynamics and Psychology of Gambling: The Gambler's Mind*, Charles C Thomas Publisher, 2002
- Angelini A., *Quando non bastano le "regole del gioco" la Corte fa "ordine"*. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011, in Rivista AIC, n. 1/2012
- Barbanelli C., *Analisi dei dati. Tecniche multivariate per la ricerca psicologica e sociale*, LED Edizioni Universitarie, 2007
- Basilici Menini B., *Regione, approvata la nuova legge sul gioco d'azzardo: bagarre in aula* 09 Luglio 2021, [www.lastampa.it](https://www.lastampa.it/torino/2021/07/08/news/regione-approvata-la-nuova-legge-sul-gioco-d-azzardo-bagarre-in-aula-1.40476208/) <https://www.lastampa.it/torino/2021/07/08/news/regione-approvata-la-nuova-legge-sul-gioco-d-azzardo-bagarre-in-aula-1.40476208/>
- Bauman Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza 2007
- Battisti E. - Satta V. - Bonanni S. - Mercuri M., *La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, in Nota Breve, n. 144, gennaio 2017
- Beck U., *La società globale del rischio*, Asterios, 2001
- Bellio G. - Capitanucci D., *Overdose da gioco d'azzardo: analisi di profili e nodi critici*, in Psicologia di comunità, 2014, 8, pp. 47 ss.
- Benjamin W., *Passages di Parigi* (Parigi, capitale del XIX secolo. I "Passages" di Parigi), 1982, Piccola Biblioteca Einaudi, 2010
- Bifulco R., *I giochi pubblici tra Stato e Regioni*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu) (disponibile anche nel sito istituzionale [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)), 11 giugno 2015.
- Binde P., *Exploring the Impact of Gambling Advertising* 7(4):541-554, International Journal of Mental Health and Addiction, 2009
- Blaszczynski A., *Pathways to pathological gambling: identifying typologies*, Journal of Gambling Issues, 1, March 2000, Internet, accesso verificato il 22.12.2013
- Blaszczynski A. - Nower L. (2002), *A Pathways Model of Problem and Pathological Gambling*, Addiction, 97:487-499
- Bloch H., *The Sociology of Gambling American Journal of Sociology* Vol 57 no 3 1951 pp. 215 e 221 <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/220938>
- Bonetti P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006 e 26 febbraio 2010, 72.

Cassese S., *Il regime giuridico del gioco e la sentenza Gambelli*, Relazione alla tavola rotonda su “I nuovi orientamenti della UE in materia di gioco pubblico: il principio della riserva di legge da parte dello Stato e i riflessi sul libero mercato” organizzata dalla Scuola Superiore dell’economia e delle finanze – Ministero dell’economia e delle finanze, Roma, 10 maggio, Forum della pubblica amministrazione, disponibile in archive. forumpa.it, 2004

Castagna A., *Le regole del gioco in Spagna: tra normative e un giro d'affari che non conosce crisi*, 2017, <https://www.tierra.it/le-regole-del-gioco-spagna-normative-un-giro-daffari-non-conosce-crisi.html>

Castello M., *Sale slot, sì alle distanze minime dai luoghi sensibili ma permangono i dubbi*, [www.altalex.com](http://www.altalex.com) 7.12.2018, <https://www.altalex.com/documents/news/2018/12/07/sale-slot-si-alle-distanze-minime-dai-luoghi-sensibili-ma-permangono-i-dubbi>

Chitussi B., *Filosofia del sogno. Saggio su Walter Benjamin*, Mimesis, 2006

Chieppa R., *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 *Giur. cost.*, 2017, 3, pp. 1118 ss.

Chiti E. - Screpanti S., *Diritto dei giochi e delle scommesse*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 4, p. 404.

Coriale G. - Ceccanti M. - De Filippis S. - Falletta Caravasso C.- De Persis S., *Disturbo da gioco d'azzardo: epidemiologia, diagnosi, modelli interpretativi e trattamento*, in *Rivista di psichiatria*, 2015, 50, pp. 216 ss.;

<https://www.rivistadipsichiatria.it/archivio/2040/articoli/22162/>

Cosimi S., Simone CosimI WIRE2013 *Il pasticcio delle slot machine in Senato Un emendamento al decreto salva-Roma colpisce Regioni e Comuni impegnati nel contrasto al gioco d'azzardo. Una tutela di un gettito irrinunciabile?*, <https://www.wired.it/attualita/politica/2013/12/20/senato-porcata-slot-machine/>, 28.12.2013

Cosulich M., *Fatti più in là / così vicino mi fai turbar. La distanza delle sale scommesse dai luoghi sensibili in alcune recenti pronunzie del Consiglio di Stato*, in [Cortisupremeesalute.it](http://www.cortisupremeesalute.it), 2018, 1, pp. 6 ss., [http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2018/06/2\\_Fatti-piu-in-la-cosi-vicino-mi-fai-turbar-La-distanza-delle-sale-scommesse-dai-luoghi-sensibili-in-alcune-recenti-pronunzie-del-Consiglio-di-Stato-2.pdf](http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2018/06/2_Fatti-piu-in-la-cosi-vicino-mi-fai-turbar-La-distanza-delle-sale-scommesse-dai-luoghi-sensibili-in-alcune-recenti-pronunzie-del-Consiglio-di-Stato-2.pdf)

Currao T.- Alessandro Pandimiglio, *Online gaming. Il settore del gioco online: confronto internazionale e prospettive*, 2017

[https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/finance/Online%20gaming\\_Deloitte%20Italia.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/finance/Online%20gaming_Deloitte%20Italia.pdf)

De Sanctis Ricciardone P., *Il tipografo celeste. Il gioco del Lotto tra letteratura e demologia nell'Italia dell'Ottocento e oltre*, Edizioni Dedalo, 1987

Del Gatto S., *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma, Roma Tre-Press, 2019. 15 Artt. 49 e 56 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, già artt. 43 e 49, Trattato istitutivo della Comunità europea.

De Pasquale M., Master APC Università di Pisa, *Il tar Lombardia si esprime sul potere sanzionatorio dei comuni e sul valore dell'intesa rispetto al numero di ore di sospensione quotidiana del gioco*, [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it) avviso pubblico 2021 <https://www.avviso-pubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/il-tar-lombardia-si-esprime-sul-potere-sanzionatorio-dei-comuni-e-sul-valore-dellintesa-rispetto-a-l-numero-di-ore-di-sospensione-quotidiana-del-gioco/>. Consultato il 15/01/2022.

Devereux G., *Saggi di Etnopsichiatria generale*, Armando 1978

Fassi E., *La Corte di cassazione si pronunzia nuovamente sul rapporto esistente tra normativa interna e normativa comunitaria in tema di scommesse e giochi d'azzardo*, in *Cass. pen.*, 2015, 10, pp. 3681 ss.

Fiasco M., *Giochi di Stato. Il gioco d'azzardo da vizio privato a virtù nazionale*, Apes 2015

Gambling G. R., *Who Wins? Who Loses?* Prometheus Books, 2003

Goodman R., *The Luck Business*, Simon & Schuster, 1996

Goffman E., *Where the Action Is*, Allen Lane, 1969

Guerreschi C., *Giocati dal gioco. Quando il divertimento diventa una malattia: il gioco d'azzardo patologico*, ed San Paolo (2000)

Gutiérrez M., intervista. Euronews <https://it.euronews.com/2021/03/12/spagna-aumento-vertiginoso-del-gioco-d-azzardo-on-line-in-arrivo-una-nuova-legge>, <https://it.euronews.com/2021/03/12/spagna-aumento-vertiginoso-del-gioco-d-azzardo-on-line-in-arrivo-una-nuova-legge>. Consultato il 7/9/2021

Jedlowski P., *Storie comuni. La narrazione della vita quotidiana*, Mondadori, 2002

Lavanco G., *Il gioco d'azzardo patologico*, Pacini Editore 2013

Lesieur H.R. - Blume S.B., *The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers*. *Am J Psychiatry* 1987; 144: 1184-8, <https://doi.org/10.1176/ajp.144.9.1184>

Livingstone C., Adams PJ. Harm promotion: *observations on the symbiosis between government and private industries in Australasia for the development of highly accessible gambling markets*. *Jan*; vol. 106(1) pp. 3-8., *Addiction*. 2011

Lombi L. - Pedroni M., *Rethinking the Approach to Gambling Disorder: The Case of the Italian Healthcare Services*, *Italian Sociological Review*, vol. 9, n. 3, 2019, pp. 383-412.

Marotta G., *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti supreme e salute Rivista*, 2019, 1, pp. 159 ss.

Masaracchia A., *Una decisione diversa dal recente indirizzo della Consulta* (nota a TAR Lombardia - Sez. I - n. 2412/2015), in *Guida al diritto*, 2016, 1, pp. 91 ss.

Meale A., *La disciplina degli appalti pubblici e le concessioni nel settore dei giochi e scommesse*, in *Giur. It.*, 2016, 12, pp. 2714 ss.

Merton R., *Social structure and anomie* Robert K. Merton, Harvard University, 1938

Milizia G., *Solo il gioco è un azzardo, non il suo esercizio. Sì alle licenze previa concessione dell'AAMS ed autorizzazioni di polizia, no alle gare per la loro aggiudicazione*, in *Diritto & giustizia*, 2013, pp. 1240 ss.

Negrelli A., *Economia di mercato e liberalizzazioni: le (principali) ricadute sul sistema amministrativo italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2013, 3-4, pp. 679 ss.

Occhetta F., *Il gioco d'azzardo sintomo e conseguenza di una cultura malata. I dati italiani*, Il sussidiario, 2019

Pace E., *Il gioco d'azzardo nel mondo: quali sono gli stati che scommettono di più?*, <https://www.luccaindiretta.it/in-azienda/2019/10/14/il-gioco-dazzardo-nel-mondo-quali-sono-gli-stati-che-scommettono-di-piu/150534/>

Pandimiglio A., Spallone M., *L'elasticità della domanda nel mercato italiano dei giochi*, CASMEF, Working paper n. 8, ottobre 2011, pp. 5 ss; *Social perception about gambling in Spain 2018*, Carlos III University of Madrid (2018)

Parisio V., *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso*, d.i.a., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, a.p. 29 luglio 2011 n. 15, in *Foro amm. TAR*, 2011, 9, pp. 2978 ss.

Pedroni M., *Sociologia del gioco d'azzardo*, Università di Perugia, 3 dicembre 2019

Pedroni M., *The «Banker» State and the «Responsible» Enterprises: Capital Conversion Strategies in the Field of Public Legal Gambling*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, a. LV, n. 1, 2014, pp. 71–97. ISSN: 0486–0349.

Pedroni M., *Much More than a Game: The Role of Commercial Advertising in the Struggle between the Advocates and Opponents of Gambling*, in A. Ocaña (ed), *Clashing Wor(l)ds: in A. Ocaña (ed.), Clashing Wor(l)ds, From International to Intrapersonal Conflict, Inter-disciplinary*, Oxford (2016), ebook, pp. 83–96. ISBN: 9781848883642.

Pedroni M., *Let Me Dream with the Betting Sheet in my Hand: Gambling Advertising Narratives and the Destigmatisation of Gamblers*, in P. Bray, M. Rzepecka (eds), *Communication and Conflict in Multiple Settings*, Brill Press, Leiden (2018), pp. 183–202. ISBN 9789004371255.

Pedroni M., *Extreme Losers: On Excess and Profitless Expenditure of Male Gamblers*, *Journal of Extreme Anthropology*, vol. 1, n. 3, 2017, pp. 61–82. ISSN: 2535–3241. DOI: 10.5617/jea.5574.

Pini M. - Angeli F., *Febbre d'azzardo. Antropologia di una presunta malattia*, Collana La Società, ed. Franco Angeli, 2012

Reith G., *The Age of Chance: Gambling in Western Culture*, Routledge, 2002

Reith G., *The Age of Chance: Gambling in Western Culture*, Taylor & Francis Ltd 1999

Riondato S., *Osservatorio Corte di giustizia dell'Unione europea – Libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi e giochi d'azzardo*, in *Dir. pen. e processo*, 2014, 7, p. 901

Rossi S., *Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindacati no slot e i loro poteri*, in *Le Regioni*, 2015, 2, pp. 427 ss.

Saltari L., *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, 2012, 2, pp. 309 ss., <https://iris.unipa.it/handle/10447/81165>

Scagliarini S., *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2017.

Scarcella A., *Osservazioni a CGE*, 16 febbraio 2012, n. 72, Sez. IV, in *Cass. pen.*, 2012, 6, pp. 2290 ss.

Simmel G., *L'avventura in Filosofia dell'amore*, 1911, Donzelli Editore, 2001

Spallone M. - Currao T.- Pandimiglio A., *Online Gaming Il settore del gioco online*, Pubblicazione a seguito di collaborazione fra il Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari dell'Università Luiss Guido Carli (CASMEF) e Deloitte Financial Advisory S.r.l. sul tema del gioco online, 2017

Tagliasacchi E., *La disciplina delle misure dirette a contrastare il fenomeno della ludopatia dopo il Decreto Dignità: sistema a tutele crescenti o occasione perduta?*, 2018, 2, pp. 450 ss. [http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2019/01/5\\_La-disciplina-delle-misure-dirette-a-contrastare-il-fenomeno-della-ludopatia-dopo-il-Decreto-Dignita-1.pdf](http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2019/01/5_La-disciplina-delle-misure-dirette-a-contrastare-il-fenomeno-della-ludopatia-dopo-il-Decreto-Dignita-1.pdf)

Tani F. - Ilari A. - Tapinassi M., *Il gioco d'azzardo patologico: Una rassegna*, in *Psicologia Clinica dello Sviluppo*, 2014, 18, pp. 3 ss.

Tassinari C., *Spagna: aumento vertiginoso del gioco d'azzardo on-line, in arrivo una nuova legge*, Di Carlos Marlasca & Edizione italiana PressGiochi 12/03/2021 <https://it.euronews.com/2021/03/12/spagna-aumento-vertiginoso-del-gioco-d-azzardo-on-line-in-arrivo-una-nuova-legge>

Timo M., *La tutela della concorrenza e della salute nella disciplina del gioco lecito*, in *Dir. amm.*, 2019, 2, pp. 413 ss., [http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2020/01/12\\_limitazione-esercizio-sale-giochi-Timo-3.pdf](http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2020/01/12_limitazione-esercizio-sale-giochi-Timo-3.pdf)

Timo M., *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*

[http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2020/01/12\\_limitazione-esercizio-sale-giochi-Timo-3.pdf](http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2020/01/12_limitazione-esercizio-sale-giochi-Timo-3.pdf)

Tylor E.B., *Primitive Culture. Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*, 2 voll., John Murray, London, 1871

Tylor E.B., *Geographical Distribution of Games*, «Fortnightly Review» 25, pp. 23-30, London 1879

Veblen T., *Teoria della classe agiata (The theory of the leisure class)*, 1899, Oxford University Press, 2009

Volberg R., *How Research Can Help to Change the Game in Massachusetts*, <https://macgh.org/dr-rachel-volberg-how-research-can-help-to-change-the-game-in-massachusetts/> 2014

Woodburn J., *Egalitarian Societies*, Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland 1982

Wray M., *Not Quite White: White Trash and the Boundaries of Whiteness*, Duke University Press, 2006

Zerbetto R., *Psicodinamica del Giocatore d'azzardo*, Francesco Tornosello 2010

*Contrasto gioco d'azzardo* – Firmato protocollo d'intesa tra Anci Lombardia e Coordinamento Lombardo Mettiamoci in gioco, 14 Dicembre 2015 [www.anci.it/contrasto-gioco-dazzardo-firmato-protocollo-dintesa-tra-anci-lombardia-e-coordinamento-lombardo-mettiamoci-in-gioco/](https://www.anci.it/contrasto-gioco-dazzardo-firmato-protocollo-dintesa-tra-anci-lombardia-e-coordinamento-lombardo-mettiamoci-in-gioco/). Consultato 30/10/2021.

*L'intesa in sede di conferenza unificata nell'interpretazione del tar del Lazio e del Consiglio di stato*, [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), Avviso pubblico 2019

<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosafacciamo/informare/documentitematici/gioco-dazzardo/lintesa-in-sede-di-conferenza-unificata-nellinterpretazione-del-tar-del-lazio-e-del-consiglio-di-stato/>. Consultato il 20/10/2021.

*Gioco d'azzardo: oltre 3 milioni di euro per il contrasto*, [www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it) 15/10/2021 <https://www.regione.lazio.it/notizie/gioco-azzardo-oltre-3-milioni-euro-contrasto>. Consultato il 05/11/2021.

Regione Lazio, ad agosto in vigore la nuova legge sul gioco pubblico: *A rischio 7 mila posti di lavoro*, [www.romatoday.it](http://www.romatoday.it), 27 aprile 2021, <https://www.romatoday.it/attualita/gioco-legge-regione-lazio.html>. Consultato il 05/11/2021

*Cambia la legge sul gioco d'azzardo patologico*, [www.regionepiemonte.it](http://www.regionepiemonte.it), 08 Luglio 2021, <https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/cambia-legge-sul-gioco-dazzardo-patologico>. Consultato il 05/11/2021

*Il Tar Campania conferma limiti orari e distanze dal gioco a Napoli*, [www.pressgiochi.it](http://www.pressgiochi.it), 14 Gennaio 2021 <https://www.pressgiochi.it/il-tar-campania-conferma-limiti-orari-e-distanze-dal-gioco-a-napoli/82788>. Consultato il 05/01/2022

*Gioco d'azzardo: alcune sentenze del tar Marche in tema di distanze e orari di distanziometro nel comune di Civitanova marche (mc)*, [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), avviso pubblico 2019, <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/gioco-dazzardo-alcune-sentenze-del-tar-marche-in-tema-di-distanze-e-orari/>. Consultato il 05/01/2022

*Il consiglio di stato conferma la disciplina su orari e distanze approvata dal comune di Marostica (VI)*, [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), Avviso pubblico 2019

<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/il-consiglio-di-stato-conferma-la-disciplina-su-orari-e-distanze-approvata-dal-comune-di-marostica-vi/>. Consultato il 05/01/2022

*Gap: contrasto e prevenzione al gioco d'azzardo patologico. Le principali novità del mese di novembre 2018*, [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it), enti locali e regioni contro mafie e corruzione 16.11.2018 <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/g-ap-contrasto-e-prevenzione-al-gioco-dazzardo-patologico-le-principali-novita-del-mese-di-novembre-2018/>. Consultato il 05/01/2022

*Riordino Nazionale del Gioco, il punto di vista dei comuni*, Luglio 31, 2021. [www.gioconews.it](http://www.gioconews.it) Gioconews <https://www.gioconews.it/politica-generale/69629-i-comuni-riordino-gioco-non-vanificare-quanto-fatto-nei-territori>. Consultato il 15/12/2021.

*Germania, gioco d'azzardo online: nuovo regolamento a luglio 2021* Redazione Emmegi / 18 Giugno 2021 <https://pmcomunicazione.com/germania-gioco-dazzardo-online-nuovo-regolamento-a-luglio-2021/>. Consultato il 15/12/2021.

*Le nuove regole in Germania per il gioco online e offline* <https://www.targatocn.it/2021/12/09/leggi-notizia/argomenti/economia-7/articolo/le-nuove-regole-in-germania-per-il-gioco-online-e-offline.html>. Consultato il 15/01/2022.

Corte amministrativa federale (BVerwG), sentenze del 20 giugno 2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81 nota a margine 16 e - 8 C 47.12 - juris nota a margine 15 e seguenti Sintesi delle decisioni del BVerwG (Tribunale amministrativo federale)

*La industria del juego online apuesta por un crecimiento imparable*, [themarkethink.com](http://www.themarkethink.com), July 2018 (<http://www.themarkethink.com/noticias/laindustria-del-juego-online-apuesta-por-un-crecimiento-imparable/>). Consultato il 15/01/2022.

Investire in Spagna: la normativa spagnola sul gioco d'azzardo telematico spiegata dallo studio legale Ana Fernandez & Geval [https://www.studiocataldi.it/news\\_giuridiche\\_asp/news\\_giuridica\\_11872.asp#ixzz7NLVcgAe1](https://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_11872.asp#ixzz7NLVcgAe1) ([www.StudioCataldi.it](http://www.StudioCataldi.it)). Consultato il 15/11/2021.

Spagna. Approvata la legge sul gioco d'azzardo della Comunità Valenciana” <https://www.pressgiochi.it/spagna-approvata-la-legge-sul-gioco-dazzardo-della-comunita-valenciana/74136>, 17 Giugno 2020. Consultato il 7/9/2021

*Gioco online, Spagna: nel 2020 spesa media nel gioco online cresciuta del +18%. Scommesse e poker i giochi più gettonati*, 26 maggio 2021, <https://www.agimeg.it/focus/gioco-online-spagna-causa-chiusure-covid-spesa-media-2020-cresciuta-18-percento>. Consultato il 7/9/2021

Gioco d'azzardo online. Spagna, si apre ipotesi introduzione limite massimo perdite per ogni sessione 19 Luglio 2021 <https://www.jamma.tv/mercato/gioco-dazzardo-online-spagna-si-apre-ipotesi-introduzione-limite-massimo-perdite-per-ogni-sessione-230380>. Consultato il 7/9/2021

Repubblica 22 luglio 2021 [https://www.repubblica.it/giochi-e-scommesse/normativa/2021/07/22/news/spagna\\_nei\\_2021\\_volta\\_il\\_gioco\\_online-311285514/](https://www.repubblica.it/giochi-e-scommesse/normativa/2021/07/22/news/spagna_nei_2021_volta_il_gioco_online-311285514/). Consultato il 7/9/2021

Duso D., *Spagna, norme più severe con la riorganizzazione del gioco*, 11.8.2021 <https://www.gioconews.it/esteri/71-generale19/68325-spagna-norme-piu-severe-con-la-riorganizzazione-del-gioco>. Consultato il 7/12/2021

Spagna, in commissione UE due progetti di legge sul gioco, 19.10.2021 <https://www.gioconews.it/esteri/71-generale19/68850-spagna-in-commissione-ue-due-progetti-di-legge-sul-gioco>. Consultato il 7/12/2021

Spagna, giochi: presentati in Commissione Europea due progetti di legge su aggiornamento normativa in Galizia e sicurezza consumatori, 19 Ottobre 2021 <https://www.jamma.tv/politica/spagna-giochi-presentati-in-commissione-europea-due-progetti-di-legge-su-aggiornamento-normativa-in-galicia-e-sicurezza-consumatori-236118>. Consultato il 7/12/2021

Spagna, giochi: via libera in Commissione Europea a due progetti di legge su aggiornamento normativa in Galizia e sicurezza consumatori 18 Gennaio 2022 <https://www.jamma.tv/politica/spagna-giochi-via-libera-in-commissione-europea-a-due-progetti-di-legge-su-aggiornamento-normativa-in-galizia-e-sicurezza-consumatori-262715>; Spagna: via libera della Commissione Ue a due disegni di legge sul gioco, 18/01/2022 <https://www.agimeg.it/focus/spagna-via-libera-commissione-ue-due-disegni-legge-gioco>. Consultato il 02/02/2022.

Corte di Cassazione su imposta per agenzie estere, Garrisi (CEO Stanleybet): “Contenzioso sul passato continuerà, pronti a pagare tasse dal primo gennaio 2021” Jamma.it 1 Aprile 2021 <https://www.agimeg.it/scommessesportive/corte-di-cassazione-su-imposta-per-agenzie-estere-garrisi-ceo-stanleybet-contenzioso-sul-passato-continuera-pronti-a-pagare-tasse-dal-primo-gennaio-2021>. Consultato il 02/02/2022.

Del Frate L., *Addio ai siti .COM? Possibile clamorosa adesione di Malta alla Convenzione contro il gioco e le scommesse offshore*, 15 Giugno 2021 [https://www.assopoker.com/news/siti-com-malta-gioco-scommesse-offshore\\_264264/](https://www.assopoker.com/news/siti-com-malta-gioco-scommesse-offshore_264264/). Consultato il 7/9/2021

Istituto per la competitività I-com, “Nuovo proibizionismo, quale impatto?” 2018 [https://www.i-com.it/wp-content/uploads/2019/02/NUOVO-PROIBIZIONISMO-QUALE-IMPATTO\\_STUDIO-I-COM.pdf](https://www.i-com.it/wp-content/uploads/2019/02/NUOVO-PROIBIZIONISMO-QUALE-IMPATTO_STUDIO-I-COM.pdf)

Studio del settembre 2014 del Dipartimento Politiche Antidroga, sito [http://www.dronet.org/pubblicazioni\\_new/pubbl\\_list.php](http://www.dronet.org/pubblicazioni_new/pubbl_list.php), sito gestito con il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri - dipartimento politiche antidroga