

LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLO SPORT

I

ASSETTO ISTITUZIONALE
LAVORO SPORTIVO
E TUTELA DELLA SALUTE

a cura di
Leonardo Ferrara, Giulia Mannucci
Ippolito Piazza, Federico Orso

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DSG
Dipartimento di Scienze
Giuridiche e Politiche



Sportage

Accountability, Growth and Equality
FIRENZE 2022

SPORTING

Sports Law for Inclusion and Growth



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



**Ministero
dell'Università
e della Ricerca**



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIFORMA E ECCELLENZA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLO SPORT

I.

ASSETTO ISTITUZIONALE, LAVORO SPORTIVO
E TUTELA DELLA SALUTE

a cura di

Leonardo Ferrara - Giulia Mannucci
Ippolito Piazza - Federico Orso

Editoriale Scientifica
Napoli

*“Finanziato dall’Unione europea - Next Generation EU, Missione 4
Componente 2, Investimento 1.1 CUP B53D23010970006 - Progetto PRIN
2022 “SPORTAGE - Sustainable Policies and Organization for a Revolutionary
Transition: Accountability, Growth and Equality”*

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-235-0465-9

INDICE

<i>Introduzione. Le ragioni di una ricerca in materia di sport</i> , di Leonardo Ferrara, Giulia Mannucci, Ippolito Piazza e Federico Orso	7
<i>Regioni ed enti locali nell'assetto istituzionale dello sport in Italia</i> , di Marco Bombardelli	15
<i>Promozione sportiva: un'occasione persa?</i> , di Andrea Bucelli	55
<i>Il lavoratore sportivo</i> , di Domenico Mezzacapo	77
<i>Il nuovo volontario sportivo</i> , di Laura Santoro	95
<i>Diritto e sport per le persone con disabilità</i> , di Maria Paola Monaco	109
<i>Il vincolo sportivo</i> , di Emanuele Indraccolo	137
<i>Le politiche di contrasto alla ludopatia e la tutela dei soggetti fragili. Il riparto di competenze tra Stato, regioni e comuni</i> , di Mario Perini	163
<i>Scommesse sportive, Costituzione e diritto dell'Unione europea, tra libertà di iniziativa economica e tutela della salute</i> , di Matteo Gnes	197
<i>Il gioco sportivo tra concessioni e regolazione: nuove prospettive e antichi problemi</i> , di Marco Macchia	213
<i>Le politiche di contrasto all'uso di sostanze dopanti: poteri pubblici, poteri privati e situazioni giuridiche soggettive</i> , di Marco Bombardelli	239

La giustizia antidoping tra tutela della salute, regolarità delle competizioni sportive e giusto processo, di Piero Sandulli 269

Sport, salute e fertilità: uno sguardo consapevole sulle differenze di genere, di Linda Vignozzi e Michela Cirillo 283

LE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA LUDOPATIA
E LA TUTELA DEI SOGGETTI FRAGILI.
IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO,
REGIONI E COMUNI

di MARIO PERINI

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. – 2. L'evoluzione della disciplina normativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi. – 3. Il riparto di competenza legislativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi. – 4. Il riparto di competenza amministrativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi. – 5. Cenni al livello di governo europeo. – 6. Considerazioni di insieme

1. Delimitazione del tema

Il fenomeno che nel linguaggio comune si continua a chiamare “ludopatìa”¹, ma che più precisamente è definibile come “Giuoco d’Azzardo Patologico” o “GAP”² e, più recentemente, “Disturbo da Giuoco d’Azzardo” o “DGA”³, ha assunto negli ultimi anni un rilievo crescente, al punto da essere riconosciuto come una vera e propria emergenza sanitaria e sociale. In Italia, la diffusione capillare dei giuochi con vincita in denaro, leciti e regolamentati dallo Stato, ha generato un delicato equilibrio tra le esigenze erariali e di ordine pubblico, da un lato, e la necessità di tutela della salute pubblica, in particolare dei soggetti più vulnerabili, dall’altro.

Le politiche di contrasto alla dipendenza da giuoco si muovono lungo un crinale complesso, nel quale si intrecciano competenze diver-

¹ Così, nella normativa, ad es., art. 1, comma 70, l. n. 220/2010.

² American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4th ed., 1994, Washington DC, American Psychiatric Publishing (DSM-IV).

³ American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed., cit. Anche l’OMS ha inserito tali comportamenti tra i “*disturbi delle abitudini e degli impulsi*”: cfr. OMS, *International Classification Disease* (ICD-11).

se: lo Stato, titolare di potestà legislativa in diverse materie incidenti sul fenomeno; le Regioni, competenti per la tutela della salute e l'organizzazione dei servizi sociosanitari; e i Comuni, cui spetta, tra l'altro, l'assistenza sociale, la disciplina urbanistica e la regolazione degli orari di esercizio delle attività sul territorio.

Il riparto di competenze tra questi livelli di governo è stato oggetto di numerosi conflitti e interventi giurisprudenziali, specie da parte della Corte costituzionale, chiamata a bilanciare le prerogative statali, in materia di giochi aleatori con vincita di denaro autorizzati, con le iniziative locali volte alla prevenzione e al contenimento del disturbo da gioco d'azzardo. In tale contesto, si rende necessario un coordinamento efficace tra i diversi livelli istituzionali, al fine di garantire una protezione effettiva dei soggetti fragili, senza compromettere la coerenza dell'ordinamento nazionale in materia di gioco lecito.

Affrontando il fenomeno del DGA, va tenuto presente che l'oggetto di tale disturbo non è confinato al solo gioco d'azzardo, tuttora vietato ai sensi dell'art. 718 ss., c.p., e a quello, eccezionalmente autorizzato, svolto nei 4 casinò italiani⁴, ma a qualunque attività ludica cui si partecipa con la speranza di ottenere un guadagno economico, con grado variabile di alea, senza che ciò escluda anche un certo grado di abilità fisica, mentale o strategica del giocatore. Tale fenomeno, dunque, ha propriamente ad oggetto in generale il gioco aleatorio con vincita di denaro, in tutte le sue forme (in presenza, online, ecc.) con tutte le sue varianti e sottospecie (azzardo, scommesse, ecc.)⁵. Se volessimo fornire definizioni, che forse non rispondono ad una interpretazione letterale del dato normativo⁶, ma sicuramente ne colgono la

⁴ Casinò de la Vallée a Saint-Vincent, Casinò di Sanremo, Casinò di Venezia e Casinò di Campione a Campione d'Italia, oltre a quelli delle navi da crociera quando navigano fuori dalle acque territoriali (art. 5, comma 3, d.l. n. 457/1997).

⁵ Non è possibile tacere che, nel DSM-V, unica altra dipendenza comportamentale richiamata è quella della Dipendenza Patologica da Videogiochi (*Internet Gaming Disorder*) che condivide diverse caratteristiche comportamentali con il DGA, anche se presenta differenze significative nei criteri diagnostici, nella classificazione nosografica e nella natura delle attività coinvolte.

⁶ L'art. 721, c.p., infatti, definisce i giochi d'azzardo come "*quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria*".

sostanza nella realtà contemporanea⁷, potremo dire che il DGA riguarda sia il “giuoco d’azzardo” tradizionalmente inteso, vale a dire quello vietato penalmente e ormai, comparativamente, di limitato rilievo sociale, sia il “giuoco aleatorio con vincita di denaro”, ormai ampiamente ammesso e, comparativamente, di estrema rilevanza sociale.

2. L’evoluzione della disciplina normativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi

Al fine di delimitare un abbozzo di riparto di competenze tra diversi livelli di governo in materia di giuoco e dei disturbi connessi, risulta indispensabile preliminarmente individuare i valori e principi costituzionali che possono venire alla luce nella regolamentazione di questi fenomeni. È proprio in base a tali valori, infatti, che si è evoluta, nel corso della storia repubblicana, la ripartizione di attribuzioni tra Stato, regioni ed enti locali.

La normativa sul giuoco aleatorio con vincita di denaro e le competenze in materia, infatti, sono profondamente mutate dal 1948 ad oggi, parallelamente al variare di diffusi atteggiamenti culturali e della sensibilità sociale. Non solo sono cambiate singole disposizioni e norme incidenti su questo settore, ma si è evoluta la cornice di principi che le racchiude, mutandone, tra l’altro e per quello che qua interessa,

Analogamente, troviamo nei dizionari la seguente definizione “*attività ludica in cui ricorre il fine di lucro e nella quale la vincita o la perdita è in prevalenza aleatoria, avendovi l’abilità un’importanza trascurabile*”, ad es. Enciclopedia Treccani online. Secondo queste definizioni, tutti gli attuali giochi, con fine di lucro e a esito prevalentemente aleatorio, sarebbero da qualificarsi come “d’azzardo”.

⁷ Come si dirà successivamente, la sostanziale “liberalizzazione” e diffusione dei giochi aleatori con vincita di denaro, avvenuta con particolare intensità dagli anni ‘90 in poi, li ha resi leciti, se ovviamente rispettosi della normativa in materia. La conseguente percezione sociale di essi non è più quella del “giuoco d’azzardo” – concetto tradizionalmente collegato alla sua intrinseca illiceità e ad un divieto penale –, ma di attività ludiche lecite e consentite. Se si passa un paragone forse azzardato, qualcosa di simile avviene, ad esempio, con alcol e tabacco – scientificamente sostanze psicoattive con effetti psicotropi –, la cui liceità sul piano giuridico non le fa più percepire come “sostanze psicoattive con effetti psicotropi”.

proprio i titoli competenziali. Senza voler anticipare quanto si andrà ad esaminare, è noto a tutti che da un quadro iniziale incentrato sul rigoroso divieto regolato e supervisionato dallo Stato centrale si è arrivati ad un sistema di sostanziale “liberalizzazione” nel quale tutti i livelli di governo sono coinvolti. Pare dunque opportuno, innanzitutto, fare una panoramica dell’evoluzione della normativa in tema di giuoco aleatorio con vincita di denaro.

Nella fase iniziale del periodo repubblicano, la disciplina giuridica del giuoco non si discostava in modo sostanziale da quella vigente nell’ordinamento precedente, in cui l’attività ludica era soggetta a forti limitazioni e scoraggiata attraverso un apparato repressivo di natura penale e rigorosi controlli da parte dell’autorità di pubblica sicurezza, rientrando in un ambito riservato in via esclusiva allo Stato centrale⁸. Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931 (di seguito, per brevità, TULPS) sanciva espressamente il divieto del giuoco d’azzardo, qualificandolo come attività intrinsecamente pericolosa per l’ordine pubblico. Nonostante ciò, alcune forme di giuoco furono eccezionalmente ammesse⁹ e regolamentate in via derogatoria, come nel caso del Lotto¹⁰, la cui disciplina risale al 1863, e successivamente del Totocalcio, introdotto nel 1946. Tali attività, pur legalizzate, rimasero sotto il controllo statale.

Con l’adozione del decreto legislativo n. 496 del 1948, lo Stato consolidò la propria posizione dominante nel settore, assumendo un controllo integrale sul giuoco pubblico e attribuendo al Ministero delle Finanze la responsabilità di organizzare e gestire le attività ludiche, sia in forma diretta sia tramite un sistema di concessioni affidate a soggetti privati. Durante questa prima fase repubblicana, l’approccio restrittivo non solo fu mantenuto, ma addirittura rafforzato: si pensi, ad esempio, alla legge n. 507 del 1965, che vietò ulteriormente giochi allora considerati pericolosi per la moralità e l’ordine pubblici, come quelli a ripetizione e a prolungamento di partita (flipper inclusi).

⁸ Art. 1, d. lgs. n. 496/1948.

⁹ Così espressamente già art. 1, l.n. 1483/1863.

¹⁰ Cfr. Regi decreti 27 settembre 1863, n. 1484, e 5 novembre 1863, n. 1534.

Il principio di ordine e sicurezza pubblici emergeva come valore costituzionalmente preminente e orientava l'intero impianto normativo del settore. Ciò avveniva nonostante l'esistenza di spinte sociali ed economiche sempre più pressanti che richiedevano un progressivo ampliamento dell'offerta ludica. Questo non significa che, già in quel periodo, altri profili giuridicamente rilevanti del giuoco fossero del tutto assenti¹¹; piuttosto, il loro rilievo costituzionale appariva del tutto marginale rispetto al paradigma dominante, e pertanto non incideva in modo significativo sulla configurazione giuridica del settore né sulla distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie territoriali.

La seconda fase storica dell'evoluzione normativa del giuoco aleatorio con vincita di denaro nell'Italia repubblicana prende avvio a partire dalla profonda crisi valutaria e finanziaria del 1992. Questo momento di discontinuità segna l'inizio di un periodo caratterizzato da una progressiva e sistematica espansione dell'offerta di giuoco, finalizzata esplicitamente a valorizzarne i proventi come fonte alternativa di entrata per il bilancio statale. In tale contesto, l'ordinamento consente l'introduzione di nuove e sempre più variegate forme di giuoco lecito, molte delle quali destinate a riscuotere un vasto consenso popolare¹². Contestualmente, lo Stato procede al rilascio di un numero crescente di concessioni a soggetti privati, favorendo l'ingresso del capitale privato in un settore fino ad allora rigidamente controllato¹³.

¹¹ Si pensi ad esempio ai profili fiscali emergenti dal d.lgs. n. 496/1948 o dai d.lgs. C.p.S. n. 1741/1947 e d.lgs. n. 717/1948; oppure a quelli attinenti alla disciplina del lavoro emergenti dal d.P.R. n. 950/1953;

¹² Si pensi al "Gratta e Vinci" disciplinato dal Ministero delle Finanze con d. m. 12 febbraio 1991, n. 183.

¹³ L'espansione regolamentata del settore del giuoco con vincita di denaro in Italia ha conosciuto una fase significativa a partire dagli anni Novanta, caratterizzata da una serie di interventi normativi volti ad ampliare l'offerta e a razionalizzarne la gestione. Una tappa fondamentale in questo processo è rappresentata dall'introduzione, nel 1991, del regolamento per le lotterie nazionali ad estrazione istantanea (D.M. 12 febbraio 1991, n. 183), la cui concreta applicazione si è realizzata nel 1994 con il lancio del "Gratta e Vinci", che ha ottenuto fin da subito un successo dirompente. Sempre nel 1994, sulla base dell'art. 11 del decreto-legge n. 557/1993, si è proceduto a una riforma organizzativa con l'esternalizzazione della rete di raccolta del giuoco del Lotto e la possibilità di assegnare nuove concessioni a soggetti terzi. Nel 1995, con la legge n.

Alla tradizionale finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, che fino a quel momento aveva ispirato l'intervento normativo, si affianca progressivamente un nuovo principio costituzionalmente rilevante: l'esigenza di equilibrio tra entrate e uscite nel bilancio dello Stato¹⁴, sancita nella sua formulazione originaria all'art. 81, comma 3, della Costituzione, e successivamente riformulata, con la revisione del 2012, nel principio dell'"equilibrio di bilancio" (art. 81, comma 1, Cost. vigente).

In questo nuovo scenario, il giuoco tende a perdere la sua connotazione di attività pericolosa da contenere nell'interesse pubblico. La sua crescente legittimazione giuridica e la costante espansione del mercato legale, da un lato, unitamente alla sua crescente rilevanza per le finanze pubbliche, dall'altro, contribuiscono a una sua progressiva riconfigurazione come attività economica a pieno titolo. Non solo, il giuoco d'azzardo viene progressivamente assimilato ad altri settori produttivi, distinguendosi anzi per la sua peculiare capacità di generare flussi di entrata significativi per l'erario.

È in questa fase che si pongono le premesse normative, istituzionali e culturali per una sostanziale "liberalizzazione"¹⁵ del settore: non sol-

425, è stata legalizzata l'installazione e l'utilizzo degli apparecchi da intrattenimento a moneta, comunemente noti come *slot machines*, all'interno di esercizi pubblici e spazi accessibili al pubblico. Il processo di espansione è proseguito nel 1997, anno in cui è stato disposto un incremento delle estrazioni del giuoco del Lotto, in attuazione del D.M. 27 dicembre 1996, n. 691. Nello stesso anno è stato altresì introdotto il "SuperEnalotto", tramite decreto del Ministro delle Finanze del 10 ottobre 1997, che ha approvato il nuovo "Regolamento del concorso pronostici Enalotto". Infine, nel 2000, è stata normativamente riconosciuta la possibilità di attivare e gestire sale scommesse su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 388/2000.

¹⁴ La normativa richiamata nella precedente nota, oltre ad introdurre sempre nuove "deroghe" al divieto di giuoco d'azzardo, individua come obiettivo prioritario quello della contribuzione alle finanze pubbliche.

¹⁵ Si usa ovviamente tale espressione in senso atecnico. Sebbene il settore del giuoco aleatorio con vincita di denaro in Italia sia formalmente soggetto a una riserva statale, come stabilito dall'art. 1 del D.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, che attribuisce allo Stato l'organizzazione e l'esercizio dei giuochi, l'evoluzione normativa degli ultimi decenni ha introdotto elementi di apertura e concorrenza. In particolare, l'ampliamento delle tipologie di giuochi autorizzati, l'incremento del numero di operatori concessio-

tanto attraverso l'ampliamento quantitativo e qualitativo dell'offerta di giuoco lecito, ma soprattutto mediante l'apertura strutturale al mercato e alla partecipazione dei privati, ai quali viene progressivamente affidato un ruolo centrale nella gestione e nella promozione delle attività ludiche¹⁶, in linea con i principi europei di circolazione dei servizi e di stabilimento.

La terza fase dell'evoluzione normativa del giuoco con vincita di denaro nell'Italia repubblicana si apre nel 2001 e si caratterizza per un ulteriore consolidamento della funzione fiscale del settore, in chiave di incremento e razionalizzazione del gettito pubblico¹⁷. In tale prospettiva, viene prevista una gestione unitaria delle *“funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giuochi, delle scommesse e dei concorsi a premi”* (art. 12, legge n. 383/2001), formalmente attribuita all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato con il decreto-legge n. 138/2002 (art. 4), ente oggi confluito nell'attuale Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

nari e il ruolo centrale assunto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) come ente regolatore hanno trasformato il settore in un mercato regolamentato, caratterizzato da una pluralità di soggetti autorizzati a operare. Tale configurazione, pur mantenendo la supervisione statale, si discosta dal modello monopolistico tradizionale, avvicinandosi a un sistema di concorrenza controllata. Sul punto sono sempre attuali la ricostruzione e le considerazioni di A. BATTAGLIA, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Le regole dei giochi: la disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, Napoli, 2014.

¹⁶ Su questo processo, anche in ottica comparata, cfr. ad es. P. CALVOSA, *Gli effetti del processo di liberalizzazione sulle dinamiche di mercato nel settore delle scommesse sportive in Italia*, in *Economia e diritto del terziario*, 2017, 293 ss.; con taglio costituzionalistico, cfr. ad es. F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, 15 ss.

¹⁷ Come rilevato in dottrina, *“nel corso degli ultimi anni, si è assistito ad un incremento dell'offerta di giochi e lotterie e ad una diffusione notevole presso il pubblico di tali forme di «intrattenimento».* Tale incentivo statale al gioco viene giustificato con l'intento di assecondare l'esistente «domanda popolare», indirizzandola verso circuiti legali, ma sembra dettata principalmente da «evidenti» ragioni di carattere erariale” (enfasi aggiunta), V. ZAMPELLA, *Concorsi pronostici, scommesse e finanziamento dello sport*, in G. FAMIGLIETTI (a cura di), *Sport e ordinamenti giuridici: atti del seminario congiunto tra il dottorato in diritto privato e la scuola di dottorato in giustizia costituzionale e diritti fondamentali*, Pisa, 2009, 330 ss.

In questa fase prende corpo l'introduzione di nuove modalità di fruizione del giuoco, in particolare attraverso la possibilità di partecipazione a distanza – dapprima tramite supporto telefonico e successivamente online¹⁸ – che amplia in modo significativo l'accessibilità all'offerta ludica. Parallelamente, viene rafforzato l'apparato normativo volto al contrasto delle infiltrazioni criminali nel settore, in un'ottica di maggiore trasparenza e legalità. Tuttavia, a fronte di tali intenti regolatori, si assiste a un'ulteriore estensione del numero e della varietà delle tipologie di giuoco ammesse, unitamente a un'apertura del mercato a un numero crescente di concessionari, inclusi operatori stranieri¹⁹, in coerenza con la disciplina eurolunitaria, configurando una sostanziale liberalizzazione del comparto.

La disciplina continua, almeno in parte, a fondarsi su due capisaldi costituzionali: da un lato, la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblici²⁰; dall'altro, il principio dell'equilibrio di bilancio²¹. Tuttavia,

¹⁸ Con Regolamento adottato dal Ministero delle Finanze con D.M. 15 febbraio 2001, n. 156, attuato con il successivo D.M. 31 maggio 2002 recante "Norme disciplinanti l'accettazione telefonica e telematica delle scommesse sportive, in attuazione del decreto ministeriale 15 febbraio 2001, n. 156".

¹⁹ Cfr. art. 38, d. l. n. 233/2006.

²⁰ Ancora nel 2009, ad esempio, la tutela dei minori relativamente al giuoco d'azzardo è finalizzata a "*contrastare in Italia la diffusione del gioco irregolare ed illegale, nonché di perseguire la tutela dei consumatori e dell'ordine pubblico*": cfr. art. 24, comma 11, l. n. 88/2009.

²¹ Nel periodo successivo al terremoto dell'Abruzzo del 2009, il giuoco con vincita di denaro è stato impiegato come strumento di politica fiscale per finanziare interventi straordinari. L'articolo 12 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, autorizzava l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) a indire nuove lotterie ad estrazione istantanea e a introdurre ulteriori modalità di giuoco del Lotto e dei giochi numerici a totalizzazione nazionale, al fine di assicurare maggiori entrate non inferiori a 500 milioni di euro annui a decorrere dal 2009. Successivamente, l'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha conferito all'AAMS la facoltà di emanare disposizioni in materia di giochi pubblici utili per assicurare maggiori entrate, potendo introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, adottare nuove modalità di giuoco del Lotto e variare l'assegnazione della posta di giuoco. Queste disposizioni evidenziano come, in quel periodo, il giuoco d'azzardo fosse considerato principalmente una fonte di gettito erariale, con

l'ampliamento del mercato del giuoco e la crescente complessità del settore impongono l'introduzione di una serie di norme di matrice regolatoria volte a garantire la correttezza, l'efficienza e la sostenibilità del nuovo assetto concorrenziale. In questo contesto, l'art. 41, Cost., e i principi eurolunitari in materia di concorrenza acquistano crescente centralità, fino a divenire tra i principali riferimenti della disciplina contemporanea del giuoco d'azzardo, come attestato da numerose pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Sempre all'interno di questa terza fase, proprio in ragione delle trasformazioni strutturali del settore e della sua crescente rilevanza economico-sociale, si assiste a un mutamento significativo nel quadro delle competenze istituzionali. Soggetti pubblici tradizionalmente estranei alla regolazione del giuoco – in virtù dell'esplicito disposto dell'art. 1 del decreto legislativo n. 496/1948, che attribuiva allo Stato il monopolio della disciplina – iniziano a intervenire attivamente. In particolare, le regioni e gli enti locali, che in passato avevano tentato, senza successo, di far valere competenze proprie in materia²², si rendono protagonisti di nuove iniziative normative e amministrative. La Corte costituzionale aveva fino ad allora sistematicamente escluso tali pretese, fatta eccezione per le specifiche ipotesi dei quattro casinò storici, nei confronti dei quali era ammessa una limitata e mai completamente chiarita partecipazione degli enti territoriali direttamente interessati²³.

Tuttavia, l'espansione pervasiva e la sostanziale liberalizzazione del giuoco aleatorio con vincita di denaro comportano la progressiva emersione, soprattutto a livello locale, di nuovi profili di rilevanza

l'introduzione di nuove forme di giuoco finalizzate all'aumento delle entrate dello Stato.

²² Si pensi ad esempio alla vicenda del casinò di Taormina e ai ripetuti tentativi del Comune di Taormina e della Regione Sicilia di disciplinare la materia, che hanno dato origine a numerose controversie dinanzi alla Corte costituzionale: sentt. nn. 50/1959, 58/1959, 23/1961, 3/1962, 87/1965, 117/1967, 291/2001.

²³ Si pensi in particolare alle vicende del casinò di Saint-Vincent e al ruolo della Regione Valle d'Aosta (Corte cost., sent. n. 438/2002). Oppure a quello di Sanremo e al ruolo di questo Comune (Corte cost., sent. 152/1985; ord. 140/1988).

pubblica, tra cui quelli connessi alla tutela della salute pubblica e alla pianificazione urbanistica²⁴. Si tratta di ambiti pienamente riconducibili alle competenze costituzionalmente garantite degli enti territoriali “minori”, che acquisiscono così una legittimazione sempre più concreta a intervenire nella regolazione del fenomeno ludico, generando un consistente aumento del contenzioso, tanto amministrativo quanto costituzionale.

Una quarta, e per il momento ultima, fase dell’evoluzione normativa del giuoco aleatorio con vincita di denaro nell’Italia repubblicana si delinea a partire dalla seconda decade degli anni Duemila, quando anche il legislatore nazionale prende esplicitamente atto delle gravi implicazioni sanitarie connesse alla progressiva liberalizzazione del settore²⁵. Tale consapevolezza, tuttavia, non conduce a un’inversione di tendenza in termini di politica espansiva: al contrario, il giuoco continua a essere incentivato e promosso come rilevante leva fiscale²⁶, con l’introduzione di ulteriori tipologie e modalità di giuoco²⁷. Si rafforzano nel contempo i meccanismi di controllo e di vigilanza, orientati tanto alla salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblici²⁸ quanto alla tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato.

Accanto a questa linea di continuità, tuttavia, si assiste a una significativa intensificazione della produzione normativa espressamente fi-

²⁴ La diffusione e “liberalizzazione” del giuoco aggrava problemi di tutela delle persone più fragili che non possono escludere anche interventi urbanistici di localizzazione e zonizzazione delle attività connesse al giuoco.

²⁵ Nella dottrina costituzionalistica, sia sufficiente il rinvio a R. CHIEPPA, *Scommesse sportive e rischio di manipolazione delle competizioni sportive*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2017, 271 ss.; ID., *Il giurista cattolico e le sfide del presente: problemi nel diritto amministrativo nell’esperienza giuridica contemporanea*, in *Iustitia*, 2018, 81 ss.; R. BALDUZZI, *Il (disturbo da) gioco d’azzardo tra politica e magistratura*, in *Corti supreme e salute*, 2021, 207 ss.

²⁶ Cfr. ad es. art. 2, comma 3, d. l. n. 138/2011, art. 1, commi 918 ss., l. n. 208/2015; art. 1, commi 1051-1052, l. n. 145/2018; art. 1, commi 731-732, l. n. 160/2019; art. 1, comma 550, l. n. 234/2021.

²⁷ Cfr. ad es. art. 24, commi 33, 39 e 40, d. l. n. 98/2011.

²⁸ Ad es. artt. 52 ss., d. lgs. n. 231/2007, con le importanti modifiche introdotte con d. lgs. n. 90/2017.

nalizzata al contrasto delle conseguenze patologiche del giuoco²⁹, in particolare del Disturbo da Giuoco d'Azzardo, riconosciuto come emergenza sanitaria. In questo senso, la disciplina si evolve verso una strutturazione maggiormente articolata, volta a contemperare le esigenze erariali con quelle della tutela della salute pubblica, in un quadro di equilibrio costituzionale tra valori prima considerati in modo tendenzialmente separato.

L'apice di questa nuova impostazione è rappresentato dalla formulazione dell'art. 1, comma 123, della legge n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023), in cui si afferma che l'intervento riformatore ha come finalità *“il perseguimento della garanzia del gettito erariale”* unitamente

²⁹ I primi segnali di un'attenzione normativa al fenomeno delle patologie e disturbi connessi al gioco d'azzardo a livello nazionale si riscontrano nell'articolo 1, comma 70, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che per la prima volta utilizza il termine “ludopatia”. Tale disposizione demanda a un decreto interdirigenziale l'adozione di “linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a giuoco compulsivo”. Successivamente, il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, all'articolo 24, commi 20 e 21, stabilisce il divieto di partecipazione ai giuochi pubblici con vincita in denaro per i minori di anni diciotto e introduce sanzioni pecuniarie e la chiusura dell'esercizio per chi viola tale divieto. L'articolo 5 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, noto come “decreto Balduzzi”, prevede l'inserimento nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) delle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da giuoco d'azzardo patologico. L'articolo 1, comma 133, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, stanziava fondi per il contrasto al disturbo da giuoco d'azzardo e prevede l'adozione di linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da tale disturbo. Con il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, noto come “decreto Dignità”, all'articolo 9, si introduce il divieto di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giuochi o scommesse con vincite in denaro, al fine di rafforzare la tutela del consumatore e contrastare il disturbo da giuoco d'azzardo. L'articolo 1, comma 569, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, prevede misure per rendere effettive le norme degli enti locali che disciplinano l'orario di funzionamento degli apparecchi da giuoco, consentendo all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di monitorare il rispetto di tali disposizioni. Infine, la legge 29 dicembre 2022, n. 197, all'articolo 1, commi 123 e 124, prevede la proroga, a titolo oneroso, di talune concessioni per la raccolta a distanza dei giuochi pubblici e per la raccolta del giuoco del Bingo, con l'obiettivo di garantire il gettito erariale e assicurare la tutela della salute pubblica.

a “*un’effettiva e adeguata riorganizzazione del settore delle reti di raccolta dei giochi pubblici, che assicuri altresì la tutela della salute pubblica*”. Per la prima volta, gli obiettivi fiscali e sanitari vengono disciplinate in un’unica disposizione normativa, a testimonianza della volontà di armonizzare interessi pubblici eterogenei sotto un disegno legislativo integrato.

Ancora più chiaramente, questa compenetrazione tra finalità distinte – ordine pubblico, salute, gettito, concorrenza – viene formalmente recepita nella riforma organica del settore introdotta con l’art. 15, comma 1, della legge n. 111/2023. Tale disposizione stabilisce che la riorganizzazione del comparto debba avvenire “*fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio*», in quanto tale modello costituisce una garanzia non solo per la “*tutela della fede, dell’ordine e della sicurezza pubblici*”, ma anche per il “*contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali*”, nonché per la “*prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose*”. Si delinea così una disciplina che mira a bilanciare, in modo sistematico, esigenze di ordine pubblico, sanitarie, fiscali, concorrenziali e antimafia.

La nuova architettura normativa ha trovato un primo compiuto sviluppo nel decreto legislativo n. 41 del 2024, attuativo della riforma, che conferma lo spostamento del baricentro regolatorio verso il gioco a distanza. L’art. 1, comma 2, del suddetto decreto individua, infatti, nei giochi online e digitali il fulcro dell’attuale disciplina, relegando invece le forme tradizionali di gioco aleatorio con vincita di denaro³⁰ – inclusi i casinò – a un regime giuridico frammentato, affidato a fonti normative disorganiche e stratificate.

I valori costituzionali che emergono dall’evoluzione normativa e dalla mutata percezione sociale del fenomeno hanno potentemente influito sul riparto di competenze tra i diversi livelli di governo. Ad oggi, in primo luogo, si individua il principio dell’equilibrio di bilancio, sancito all’art. 81, comma 1, della Costituzione, quale fondamento della funzione fiscale attribuita al comparto del gioco pubblico. A questo si affiancano, in posizione parimenti rilevante, i principi di ordine e sicu-

³⁰ Escluse dalla nuova disciplina generale in forza dell’art. 1, comma 3, d.lgs. cit.

rezza pubblici, che trovano riscontro in una pluralità di disposizioni costituzionali, sia in via diretta sia indiretta, tra cui l'art. 117, comma 2, lettere h) ed e), nonché – in chiave sistematica – gli artt. 13, comma 3; 14, comma 2; 16, comma 1; 17, comma 3; 41, comma 2; 117, comma 2, lettere d) ed h); 117, comma 3; 120, comma 2 e 126, comma 2 della Costituzione.

Un ulteriore parametro costituzionale di rilievo è rappresentato dalla libertà di iniziativa economica privata, riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione, che si intreccia strettamente con il principio della tutela della concorrenza, espresso all'art. 117, comma 2, lettera e), nonché allo stesso art. 41, comma 1, e che va interpretato in armonia con gli articoli 49, 56 e 101 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), sulla base dei rinvii costituzionali contenuti negli artt. 11 e 117, comma 1, della Carta fondamentale. Una conferma concreta della rilevanza e coesistenza di questi principi si rinviene nel decreto legislativo n. 41 del 2024. Tale provvedimento, al di là delle disposizioni generali e di norme accessorie, si concentra in modo nettamente prevalente sulla disciplina del sistema concessorio (Titoli II e IV), riflettendo una chiara attenzione verso i valori dell'iniziativa economica, della concorrenza e della sostenibilità del bilancio pubblico. In via non trascurabile, trova pure spazio la tutela del giocatore, oggetto del Titolo III, a testimonianza del riconoscimento dell'interesse alla protezione dei soggetti vulnerabili.

Non meno centrale, infatti, risulta il diritto alla salute, nella sua duplice accezione individuale e collettiva, sancito dall'art. 32, comma 1, della Costituzione. A tale valore si collega, in via strumentale, il principio della definizione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), Cost., che assume una funzione chiave nella delimitazione delle competenze legislative statali e regionali.

L'assetto risultante da questa cornice normativa evidenzia un'impostazione del legislatore che tende a porre tali valori costituzionali su un piano di pari dignità, senza gerarchizzazioni esplicite. Questa impostazione risulta particolarmente rilevante in sede di eventuale bilanciamento costituzionale, specie nell'ambito del contenzioso tra Stato e regioni, poiché impone una valutazione puntuale e contestuale

dei diversi interessi pubblici coinvolti, ai fini di una corretta allocazione delle competenze tra i vari livelli di governo.

3. *Il riparto di competenza legislativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi*

Il giuoco d'azzardo e il giuoco aleatorio con vincita di denaro non costituiscono materia legislativa nominata dalla Costituzione, né nel testo vigente né in quello anteriforma del Titolo V. La conseguenza, però, non è certo quella di poterlo considerare una "materia residuale" di cui all'art. 117, comma 4, Cost. Il tema è quello assai noto delle c.d. materie "innominate"³¹.

Ormai dalla nota sentenza costituzionale n. 303/2003, infatti, la mancata inclusione di ambiti materiali nell'elencazione dell'art. 117 Cost., *"non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti"*³². Questa posizione della nostra Corte è ormai costante e, anche di recente, guardandola nella prospettiva, non della materia così come emergente dalla realtà fenomenica, ma delle leggi che vanno ad incidervi, si è affermato che *"le diverse disposizioni vanno qualificate a seconda dell'oggetto cui afferiscono e conseguentemente possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali e regionali"*³³.

³¹ Su cui cfr. ad es. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1185 ss.; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive Statali*, in *Le Regioni*, 2011, 251 ss.; S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 341 ss. Di recente, cfr. A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 2024, in part. 56 ss.

³² Corte cost., sent. n. 303/2003, par. 2.3, considerato in diritto.

³³ Corte cost., sent. n. 41/2023, par. 3.2.2, considerato in diritto. In dottrina, di recente, il processo argomentativo seguito dalla Corte è stato decritto in questi termini: *"Le materie innominate, astrattamente riconducibili alla residualità, sono invero sezionate caso per caso, per verificare se, alla luce dello scopo perseguito o delle finalità*

In questa operazione di determinazione dei titoli competenziali, “è necessario ricorrere ai criteri stabiliti [...] in riferimento alla individuazione della ratio della specifica disposizione scrutinata, della sua finalità e del suo contenuto”³⁴. Una volta determinati la *ratio*, la finalità e l’oggetto cui afferiscono le norme, è possibile determinare a quale livello di governo spetti la competenza legislativa (Stato o Regione) e la sua tipologia (esclusiva/concorrente), con la conseguente disciplina costituzionale.

La Corte costituzionale, ormai per consolidata giurisprudenza, ha anche chiarito cosa accada nel caso in cui, per la complessità e la polivalenza dei fenomeni regolati, le disposizioni interferiscano su più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. Con riferimento a queste fattispecie, occorre anzitutto tralasciare “*gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l’interesse tutelato*”, e così identificando la principale “materia” coinvolta, in base al “*cosiddetto criterio di prevalenza*”³⁵.

Se, ancora, non fosse possibile determinare un unico interesse prevalente, ma se ne dovesse riscontrare una pluralità, appartenenti alle cure di diversi livelli di governo e tutti posti sullo stesso piano, allora verrebbe alla luce il principio fondamentale “*di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale*”³⁶. A tal riguardo, anche di recente, la Corte ha riaffermato che “*in presenza di un intreccio inestricabile di competenze, sia esclusive che concorrenti, nessuna delle quali assume carattere prevalente*”, si verte in una fattispecie “*che esige – affinché l’intervento legislativo statale sia legittimo – l’impiego della leale collaborazione*”³⁷.

prevalenti, siano riconducibili nell’ambito di una o di più delle materie nominate”, A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni*, cit., 56.

³⁴ Corte cost., sent. n. 193/2022, par. 6.2.1, considerato in diritto.

³⁵ Corte cost., sent. n. 124/2023, par. 2.3, considerato in diritto.

³⁶ Corte cost., sent. n. 16/2024, par. 6.2, considerato in diritto. Su questa decisione, cfr. ad es. S. BUCCINO, *Il linguaggio dei poteri: ben più di un problema nominalistico*. Osservazioni a margine della sentenza n. 16 del 2024, in *Le Regioni*, 2024, 876 ss.

³⁷ Corte cost., sent. n. 70/2023, par. 3.2.1, considerato in diritto.

Un'ultima importante notazione da svolgere per inquadrare correttamente le questioni di competenza poste da una materia innominata, come il giuoco, riguarda la nota classificazione, dottrinarie e giurisprudenziale, delle "materie" di cui all'art. 117, Cost. Per quanto qua interessa, negli elenchi contenuti nei commi 2 e 3 di questo articolo si trovano, tra gli altri, sia materie corrispondenti a oggetti e fenomeni della realtà fisica (pesi e misure, dogane, porti e aeroporti, ecc.) sia competenze, variamente denominate (materie/non materie, materie trasversali, materie finalistiche), che si identificano per le finalità perseguite (tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, armonizzazione dei bilanci pubblici, ecc.). Queste ultime permettono al livello di governo tributario della "materia", normalmente lo Stato, una capacità di intervento assai maggiore, potendo riguardare qualsiasi profilo, purché lo scopo sia appunto convergente con il titolo competenziale.

Alla luce di questi elementi, è ora possibile tracciare un abbozzo di riparto di competenza legislativa in relazione al fenomeno del giuoco d'azzardo e aleatorio con vincita di denaro.

Tutti gli interventi normativi che abbiano ad oggetto la liceità o meno di attività ludiche con fine di lucro sono certamente riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ricavabile da una pluralità di disposizioni costituzionali (art. 117, comma 2, lett. h, e, già prima, artt. 13, comma 3; 14, comma 2; 16, comma 1; 17, comma 3; 41 comma 2; 117, comma 2, lett. d, h; 117, comma 3; 120, comma 2; 126, comma 2, Cost.). Allo stesso modo, rientrano pienamente nelle attribuzioni legislative statali la repressione di reati connessi, il loro regime penale sanzionatorio e quello di prevenzione.

Per moltissimi anni, durante tutta la prima fase di sviluppo della disciplina normativa del giuoco nell'Italia repubblicana, questo era ritenuto l'unico valore perseguito dalla legislazione in materia³⁸ e di con-

³⁸ La Corte in modo chiaro ed espresso individua la *ratio* della disciplina in materia di giuoco d'azzardo nel *"prevenire reati; tutelare le libertà cui accenna l'art. 41 della Costituzione, messe in pericolo dal diffondersi di quei reati; impedire che la dignità umana ricevesse offesa dallo sterile impiego dell'autonomia individuale"*, Corte cost., sent. n.

seguenza la Corte ha ritenuto incostituzionale quasi ogni intervento legislativo da parte di diversi livelli di governo (Regioni e Provincie autonome)³⁹.

Pertanto, quando la disciplina legislativa regionale non va ad incidere sulla liceità o meno del giuoco, bensì riguarda la specifica disciplina di quello “eccezionalmente” lecito, allora occorre verificare se altri titoli competenziali possano abilitare la regione ad intervenire⁴⁰.

Già nella prima fase evolutiva del giuoco nell'Italia repubblicana, numerosi interventi normativi (statali) hanno riguardato i profili finanziari e di bilancio, finché questa finalità è divenuta, progressivamente, sempre più rilevante e, ad un certo punto, prevalente, sui profili di ordine e sicurezza pubblici, tanto da avere leggi con cui si sono finanziate intere operazioni straordinarie di bilancio⁴¹ o dirette a disciplinare il giuoco come una delle più importanti fonti del gettito erariale ordinario⁴².

Anche quando si agisce nel perseguimento di queste finalità, non vi è dubbio che la competenza legislativa appartenga allo Stato, in forza

125/1963, par. 2, considerato in diritto. Più specificamente, qualche anno più tardi la Corte chiarisce che obiettivo della legislazione in materia è che “*i cittadini ed in particolare i giovani non diano vita a situazioni o comportamenti (perdita di tempo e di denaro, dedizione all'ozio, vita in comune con persone disponibili anche per attività moralmente e socialmente riprovevoli, ecc.) non del tutto compatibili con il rispetto della stessa dignità umana*”, Corte cost., sent. n. 12/1970, par. 5, considerato in diritto.

³⁹ Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 50/1959, 87/1965, 185/2004 e 237/2006.

⁴⁰ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 438/2002, par. 5, considerato in diritto, dove si riconosce, per la prima volta ad una regione (ad ordinamento autonomo) la possibilità di regolare “*la natura giuridica del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività, [i] suoi rapporti con l'amministrazione regionale e [la] destinazione dei suoi proventi*” in forza della propria competenza legislativa di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica in materia di “finanze regionali e comunali” e di turismo. Sulla vicenda, cfr. ad es. F.A. MORONE, *Caso da giuoco: una disorganicità normativa compatibile con la Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003, 3928 ss.; A. VEDASCHI, *La gestione del casinò di Saint-Vincent spetta alla Regione*, *Ibidem*, 2003, 438 ss.

⁴¹ Si pensi alla ricostruzione post terremoto in Abruzzo: cfr. art. 12, d. l. n. 39/2009.

⁴² Numerose disposizioni tributarie e contabili, soprattutto negli anni a noi più vicini, prevedono l'introduzione di sempre nuove forme di giuoco “*al fine di assicurare maggiori entrate*”: cfr. ad es. art. 2, comma 3, d. l. n. 138/2011

sia dell'art. 81, Cost., sia delle materie (esclusive statali) relative a “*sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie*” (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.) sia di quella (concorrente, con conseguente riserva allo Stato della fissazione dei relativi principi) relativa al “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*” (art. 117, comma 3, Cost.). Peraltro, non potrebbe escludersi in astratto una capacità regionale di intervento su questi profili, laddove, in attuazione dell'art. 119, Cost., lo Stato dovesse attribuire alle prime, come risorse autonome o come compartecipazione al gettito erariale, una parte dei proventi del giuoco. La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, in relazione ad una regione ad ordinamento autonomo, che la legge statale può attribuire “*ricavi derivanti dall'attività della casa da gioco [per contribuire] alle entrate regionali, al fine – come rilevato da questa Corte in una pronuncia risalente – di «sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di dissesto finanziario» (sentenza n. 152 del 1985)*”⁴³.

Altri principi costituzionali che, come si è scritto, hanno guidato il legislatore nel delineare la disciplina del giuoco in Italia, sono costituiti dalla libertà di iniziativa economica (art. 41, Cost.) e la connessa tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.). Se il primo valore già appariva nella prima fase storica di evoluzione della normativa sul giuoco⁴⁴, la tutela della concorrenza, emersa soprattutto con il processo di integrazione europeo, è divenuta assolutamente predominante nella giurisprudenza costituzionale⁴⁵ e nella disciplina normativa degli ultimi decenni, tesa a regolamentare questo settore a forte rilevanza economica, nel rispetto delle regole antimonopolistiche europee.

⁴³ Corte cost., sent. n. 90/2022, par. 4.1.1, considerato in diritto.

⁴⁴ Cfr. ad. es. Corte cost., sentt. nn. 125/1963, 12/1970 e 237/1975. Riferimenti a questo principio costituzionale li ritroviamo anche in tempi più vicini a noi: cfr. ad. es. Corte cost., sentt. nn. 291/2001, 27/2019 e 49/2021. Per la giurisprudenza amministrativa, si veda, ad. es., Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2024, n. 791, par. 7, diritto; Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2024, n. 792, par. 7, diritto; Cons. St., sez. VI, 26 gennaio 2024, n. 841, par. 7, diritto.

⁴⁵ Cfr. ad. es. Corte cost., sentt. nn. 56/2015, 27/2019 e 49/2021.

Anche con riferimento al perseguimento di questa finalità, l'intervento legislativo è riservato in via esclusiva allo Stato (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.), anche se non si può escludere l'ammissibilità di leggi regionali, relativamente ad aspetti secondari e legati ad altri titoli competenziali, come quello del turismo⁴⁶.

Se fino ad ora i valori richiamati incardinano (principalmente) in capo allo Stato la competenza legislativa ad intervenire, quelli che di seguito si vanno ad esaminare hanno permesso molteplici interventi legislativi da parte dei livelli territoriali minori (regioni e provincie).

Con l'enorme diffusione del giuoco aleatorio con vincita di denaro, a seguito della sostanziale "liberalizzazione" del settore a partire dai primi anni Novanta, sono emerse nuove⁴⁷ emergenze sociali legate al DGA. Se in un primo momento, la Corte costituzionale sembrò rimanere sorda a tali pericoli, negando agli enti territoriali minori una qualsiasi forma di intervento⁴⁸, nonostante gravassero poi su di loro i costi sociali ed economici conseguenti, in un brevissimo lasso di tempo, sia per la mutata sensibilità sia per la diffusione dell'allarme sociale, la Corte ha aperto la strada alle regioni (e alle provincie autonome) di agire con proprie leggi⁴⁹. I titoli competenziali che vengono qua alla luce sono costituiti, da un lato, dalla tutela della salute (artt. 32, e 117, comma 3, Cost.)⁵⁰, come bene individuale e collettivo, con la connessa determinazione dei livelli essenziali di assistenza (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.) e, dall'altro, dal governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost.), ricomprensivo della disciplina urbanistica ed edilizia⁵¹.

⁴⁶ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 438/2002. Sul rapporto tra turismo e case da giuoco, cfr. ad es. G. ABBAMONTE, *Turismo e case da giuoco*, in *I TAR*, 1990, II, 121 ss.

⁴⁷ Il giuoco patologico ovviamente non è un fenomeno solo recente. La storia e la letteratura ci insegnano come tali problematiche siano una costante dell'umanità. Ciò che è cambiato è la loro diffusione e la trasformazione da dramma prevalentemente personale e familiare a emergenza sociale.

⁴⁸ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 72/2010.

⁴⁹ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 300/2011.

⁵⁰ Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 300/2011, 108/2017, 27/2019, 177/2020 e 185/2021.

⁵¹ Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 300/2011 e 27/2019

In base a questa nuova prospettiva costituzionale, lo Stato ha la possibilità di dettare con sue leggi i principi regolatori della materia⁵², i quali possono essere attuati dalla legislazione regionale. Peraltro, laddove mancasse – come in effetti ancora manca per alcuni profili sanitari e urbanistici – una disciplina statale di cornice, non è in alcun modo inibito alle regioni l'intervento legislativo il quale avrà carattere “cedevole” nei confronti dell'eventuale normativa statale successivamente introdotta⁵³. Infine, le regioni possono anche fissare standard più elevati di tutela rispetto alla disciplina statale, purché in base a valutazioni non irragionevoli⁵⁴.

Un'analogia ripartizione della funzione legislativa tra diversi livelli di governo riguarda la “promozione culturale” (art. 117, comma 3, Cost.) che può venire in luce nel disciplinare forme di intervento diretto a contrastare il DGA, come dimostrato dalla recente decisione della Corte costituzionale n. 177/2020 (par. 11.1, considerato in diritto), avente ad oggetto una legge pugliese che, tra le altre cose, tende a valorizzare le migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi, prevedendo l'adozione di un “rating di buone prassi” sull'ulteriore uso dei beni confiscati e sul contenimento del gioco d'azzardo.

Vi sono, infine, settori nei quali le regioni hanno una capacità di intervento legislativo ancora maggiore, rientrando tra materie di competenza “residuale” (art. 117, comma 4, Cost.). Si tratta, per quanto qua interessa, del “turismo”⁵⁵. Ad oggi i casi che hanno portato ad un contenzioso costituzionale hanno riguardato la disciplina legislativa dei casinò storici⁵⁶, la cui ubicazione teneva conto di località “particolar-

⁵² Quanto ai profili urbanistici, cfr. ad es. art. 110, comma 6, TULPS, art. 15, d.lgs. n. 41/2024, art. 1, comma 936, l.n. 208/2015; per i profili “sanitari”, cfr. ad es. artt. 14 e 15, d.lgs. n. 41/2024, art. 1, comma 70, l.n. 220/2010, art. 24, comma 23, d.l. n. 98/2011, art. 7, d.l. n. 158/2012, artt. 9 ss., d.l. n. 87/2018.

⁵³ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 108/2017, par. 4.1, considerato in diritto.

⁵⁴ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 27/2019, parr. 6.1 e 6.2, considerato in diritto.

⁵⁵ Sulla natura residuale di questa materia, cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 197/2003, 90/2006, 214/2006; da ultimo ad es. sent. n. 179/2022.

⁵⁶ Sulla rilevanza della materia “turismo” in relazione alla disciplina del gioco, cfr. ad es. Corte cost. sentt. nn. 152/1985 e 90/2022.

mente qualificate dal punto di vista turistico"⁵⁷. D'altronde, non può escludersi che, in futuro, analoghe esigenze legate allo sviluppo del turismo possano legittimare le regioni a intervenire, ad esempio prevedendo localizzazioni specifiche, nel rispetto della legislazione statale "trasversale".

4. Il riparto di competenza amministrativa in tema di giuoco con vincita di denaro

Questo intervento sul riparto di competenze tra Stato, Regioni e Comuni non sarebbe completo senza un accenno alla particolare posizione degli enti territoriali minori. In relazione a questi ultimi, è evidente che rilevano esclusivamente le competenze di natura amministrativa.

Prima della riforma del Titolo V e durante tutta la prima fase di sviluppo della disciplina normativa sul giuoco nell'Italia repubblicana, non si ponevano grossi problemi in quanto l'unico valore costituzionale di allocazione era costituito dall'ordine e dalla sicurezza pubblici con conseguente riserva originaria allo Stato di ogni competenza amministrativa in base al principio del parallelismo (art. 118, Cost., testo antiriforma). A scanso di ogni equivoco, stante l'introduzione del principio del massimo decentramento di cui all'art. 5, Cost., lo stesso legislatore nazionale, fin da subito chiarì che *"l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato"*⁵⁸. Se è vero che la norma è diretta principalmente a creare un monopolio (fiscale) sul giuoco aleatorio con vincita di denaro, è altrettanto chiaro che da tale situazione discenda anche la competenza esclusiva statale ad esercitare le connesse funzioni amministrative. La competenza era ripartita tra il Ministero degli Interni e quello delle Finanze, nonché, in parte, al ex Ministero dell'Agricoltura (corse dei cavalli).

⁵⁷ Così, Corte cost., sent. n. 152/1985, par. 5, considerato in diritto.

⁵⁸ Art. 1, d.lgs. n. 496/1948.

Semmai, in passato, si era posto il problema se i comuni, nei quali fosse stato (eccezionalmente) autorizzato il giuoco d'azzardo nei loro casinò⁵⁹, agissero come pubblica amministrazione (delegata) all'esercizio diretto o indiretto della gestione oppure operassero nella loro veste privatistica⁶⁰. Alcune decisioni sembrano ammettere la natura di pubblico servizio⁶¹ decentrato dallo Stato all'ente locale (o al soggetto privato incaricato della gestione) attraverso una concessione, spesso peraltro non formalizzata o implicita in qualche atto normativo⁶².

Tenuto conto dell'estrema complessità dell'evoluzione subita dal riparto delle competenze amministrative nel corso dei decenni e considerata comunque la limitata rilevanza ai fini che qua interessano, è opportuno limitarsi a esaminare la situazione attuale.

⁵⁹ Sui profili legati ai titoli abilitativi, cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 152/1985, parr. 5 e 6, considerato in diritto, dove si legge, tra l'altro, che le presunte norme abilitatrici "*offrono il fianco alla critica per le formule a dir poco reticenti cui tutte fanno ricorso*" (par. 5, considerato in diritto).

⁶⁰ La questione è talvolta emersa, indirettamente, in sede penale con riferimento ai reati commessi dagli impiegati delle case da giuoco, in particolare i *croupier*, se fossero riconducibili alle fattispecie penalistiche proprie dei pubblici ufficiali ed incaricati di un pubblico servizio oppure si trattasse di reati comuni: cfr. ad es. Cass. pen., S.U., 23 novembre 1985, n. 45 (rv. 171500).

⁶¹ Le Sezioni Unite hanno affermato che "*Conformemente a quanto opinato dal Consiglio di Stato con i pareri n. 2339 del 6 ottobre 1994 e n. 832 del 21 aprile 1964 e ritenuto con sentenza n. 2041-1998, pubblicata il 2 settembre dello stesso anno, dal Tribunale amministrativo della Lombardia, ritiene questa Corte che la gestione di una casa da gioco sia frutto di una concessione di pubblico servizio*", Cass. Civ., sez. un., 01/04/1999, n. 202, par. 1 diritto, in *DeJure.it*.

⁶² Come ne caso dell'art. 1, d.l. n. 2448/1927, convertito in legge n. 3125/1928, relativa al Comune di Sanremo, che si ritiene comunemente aver autorizzato e "concesso" l'esercizio del casinò, ma che in verità nulla dice in proposito, limitandosi a disporre che "*È data facoltà al Ministro per l'interno di autorizzare, anche in deroga, alle leggi vigenti, purché senza aggravio per il bilancio dello Stato, il comune di San Remo ad adottare tutti i provvedimenti necessari per poter addivenire all'assettamento del proprio bilancio e all'esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili. L'autorizzazione del Ministro per l'interno ha efficacia giuridica anche in confronto dei terzi. Nell'atto dell'autorizzazione, il Ministro per l'interno può riservarsi di subordinare alla propria approvazione l'esecuzione dei, singoli provvedimenti, stabilendone, se del caso, i termini e le modalità*".

Per un verso, la riforma del Titolo V, con l'abbandono del principio del parallelismo e l'adozione di quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.), e, per altro, la mutata lettura costituzionale e valoriale di riferimento del giuoco (v. *supra*) hanno determinato l'incardinamento di ampie funzioni amministrative di intervento in materia di giuoco e fenomeni connessi (DGA) a favore dei livelli di governo sub-statali, prima del tutto inimmaginabili, anche perché sono stati proprio gli enti territoriali "minori" ad essere maggiormente penalizzati, dovendo farvi fronte con i propri servizi sanitari (regioni) e socio-assistenziali (regioni e comuni). Questo processo ha anche condotto ad una riallocazione a livello centrale di funzioni prima esercitate a livello ministeriale.

Partendo dal livello statale, la quasi totalità delle funzioni amministrative e gestionali in materia di giuoco sono state unificate sotto la competenza dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁶³, ad eccezione di quelle a fini di tutela dell'ordine e sicurezza pubblici, che sono restatesi in capo al Ministero dell'Interno⁶⁴. Distinta competenza riguarda i profili strettamente sanitari legati alla lotta e alla prevenzione del DGA che è ripartita tra il Ministero della Salute⁶⁵, quello dell'Istruzione⁶⁶ e quello delle Finanze⁶⁷.

Le regioni possono intervenire, attraverso atti amministrativi generali, ad esempio, per la disciplina della pubblicità del giuoco, per la fissazione degli orari di apertura dei locali in cui è possibile giocare, per la determinazione delle distanze minime dei giochi aleatori con vincita di denaro rispetto a "luoghi sensibili"⁶⁸, per determinare l'offerta di prestazioni sanitarie per soggetti a rischio e affetti da DGA⁶⁹, per defi-

⁶³ Cfr. art. 12, l. n. 383/2001; art. 4, d.l. n. 138/2002. Resta una competenza del Ministero delle Finanze quanto ai profili legati alle entrate non tributarie relative ai giochi (art. 8, d.l. n. 282/2002).

⁶⁴ Cfr. art. 1, comma 4, d.lgs. n. 41/2024.

⁶⁵ Cfr. art. 1, comma 133, l. n. 190/2014; art. 1, comma 946, l. n. 208/2015.

⁶⁶ Cfr. art. 7, comma 5-*bis*, d.l. n. 158/2012.

⁶⁷ Cfr. ad es. art. 1, comma 70, l. n. 220/2010; art. 24, comma 23, d.l. n. 98/2011.

⁶⁸ Cfr. ad es. Regione Lombardia, d.g.r. n. 1274/2014. Tale provvedimento è stato ritenuto legittimo, ad es., da Cons. Stato, sez. V, 21 marzo 2024, n. 2785.

⁶⁹ Cfr. ad es. Provincia Bolzano, deliberazione della Giunta n. 179 del

nire le azioni di contrasto all'azzardo, nonché, attraverso atti provvedimenti⁷⁰, dare attuazione a tali discipline⁷¹.

In tutti questi casi, sono diversi i titoli competenziali che costituiscono base per gli interventi amministrativi regionali: la "tutela della salute", nei suoi profili organizzativi e gestionali; l'attuazione amministrativa dei LEA a livello regionale; il "governo del territorio", nei suoi profili di regolamentazione generale della zonizzazione e localizzazione urbanistica e degli standard edilizi. I principi costituzionali di sussidiarietà e di adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.) incardinano nelle regioni tutte quelle funzioni amministrative che richiedano un esercizio unitario a livello regionale. Strettamente strumentali e connesse vi sono, infine, le funzioni amministrative di governo economico dirette a finanziare le azioni e i piani regionali in materia.

Il livello amministrativo comunale, infine, è stato quello maggiormente dibattuto, anche a livello di contenzioso giudiziale, soprattutto per la quasi assoluta mancanza di norme primarie attributive di specifiche funzioni o competenze agli enti locali⁷².

Si riteneva infatti che i comuni, anche dopo la riforma del Titolo V, non avessero titolo per intervenire nella "materia" del giuoco, almeno finché essa era stata integralmente inquadrata nella prospettiva dell'ordine e della sicurezza pubblici⁷³. Con la diffusione capillare del giuoco e dei disturbi ad esso connessi, i comuni sono stati costretti an-

15/03/2022.

⁷⁰ Tra i tanti, si pensi ai decreti dirigenziali per la concessione del logo "NO SLOT" (per la Regione Toscana, cfr. ad es. art. 12, l.R.T. n. 57/2013, Regolamento R.T. n. 26/R dell'11/03/2015, delibera Giunta R.T. n.1050 del 24/09/2018).

⁷¹ Tra le regioni più attive si possono ricordare il Piemonte, la Lombardia, la Toscana e la Provincia di Bolzano. La documentazione amministrativa e i dati sono ad esempio reperibili ai seguenti link: per la Regione Toscana, <https://toscana.agoragiocodazzardo.it/> ; per la Regione Lombardia, <https://www.noslot.regione.lombardia.it/wps/portal/site/noslot> : per la Regione Piemonte (tutti visitati il 19/04/2025)

⁷² Ad eccezione, forse, di quelle norme, contenenti "formule a dir poco reticenti" e contrassegnate da un "massimo di disorganicità" (così Corte cost., sent. n. 152/1985), che sono alla base dell'esercizio dei casinò storici nei comuni di Sanremo, Campione d'Italia, Saint Vincent e Venezia.

⁷³ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 72/2010.

zitutto a fornire i servizi di assistenza sociale a situazioni di bisogno o disagio determinate da scelte compiute da altri livelli di governo. Successivamente, il mutamento di sensibilità e di prospettiva, nell'inquadramento costituzionale del fenomeno, hanno portato a ritenere anche i comuni legittimati ad intervenire in materia. La Corte costituzionale⁷⁴ e i giudici amministrativi⁷⁵ hanno affermato che le funzioni comunali in materia di urbanistica⁷⁶ e quelle sindacali di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti⁷⁷ legittimino gli enti locali ad intervenire, tra l'altro, sulle distanze e gli orari di apertura dei locali dove si svolge il giuoco.

La stessa legislazione statale, peraltro, fornisce implicito avallo alle competenze locali, attribuendo alla Conferenza unificata diversi poteri in materia⁷⁸. Anche l'amministrazione centrale si è poi adeguata a

⁷⁴ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 220/2014, su cui cfr. ad es. A.M. CECERE, *Dalla tutela dell'interesse della comunità locale alla tutela dei diritti. Il sindacato del giudice amministrativo sugli atti di prevenzione del gioco d'azzardo*, in *Munus*, 2019, 313 ss.; A. MASARACCHIA, *Una decisione diversa dal recente indirizzo della Consulta (nota a TAR Lombardia - Sez. I - n. 2412/2015)*, in *Guida al diritto*, 1/2016, 91 ss.; S. ROSSI, *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, 427 ss.

⁷⁵ Cfr. ad es. Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2020, n. 4119; Cons. Stato, sez. IV, n. 2710/2012.

⁷⁶ Si ritiene ormai comunemente che *“l'esercizio del potere di pianificazione non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti”*, così Corte cost., sent. n. 220/2014, par. 5.1, considerato in diritto.

⁷⁷ In forza della generale previsione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, si ritiene ormai pacifico che il sindaco possa disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il giuoco e che ciò può fare per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale.

⁷⁸ Cfr. ad es. art. 7, comma 10, d.l. n. 158/2012, e art. 1, commi 936 e 946, l.n. 208/2015. La Conferenza ha dato attuazione alla seconda normativa con la delibera del 7 settembre 2017, reperibile al seguente link: [http://archivio.statoregioni.it/](http://archivio.statoregioni.it/DettaglioDoc74e3.html?IDDoc=60108&IdProv=19822&tipodoc=2&CONF=UNI)

queste posizioni, stabilendo ad esempio che le Questure, nel rilasciare le licenze ex art. 88, TULPS, per l'esercizio di sale scommesse e di altri giuochi leciti, debbono verificare, tra gli altri, anche il rispetto delle discipline comunali in materia di distanze minime di tali attività commerciali da luoghi considerati "sensibili"⁷⁹. Analoga conferma si trova nei numerosi Protocolli di intesa tra amministrazioni locali, Prefetture e altri enti, pubblici e privati, diretti a perseguire strategie integrate per la prevenzione ed il contrasto del DGA⁸⁰.

Proprio questi ultimi esempi di sinergia tra diverse amministrazioni – centrali (ministeriali e ad ordinamento autonomo), regionali e locali – dimostrano come il tema delle funzioni amministrative in materia di giuoco aleatorio con vincita di denaro e di fenomeni connessi, quali in particolare il DGA, coinvolga un insieme vasto e variegato di competenze appartenenti a tutti i livelli territoriali di governo che debbono essere gestite nel rispetto dei fondamentali principi costitu-

(visitato il 19/04/2025).

⁷⁹ Cfr. Circolare del Ministero dell'Interno 19 marzo 2018, n. 557/PAS/U/003881/12001, avente ad oggetto "*Licenza ex art. 88 del TULPS per l'esercizio di attività di raccolta di scommesse, di sale giochi con apparecchi videolottery e sale bingo. Distanze minime da luoghi sensibili. Indicazioni operative*". I giudici amministrativi hanno confermato la legittimità di questa circolare, ad es., con Cons. St., sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604.

⁸⁰ Tra i molti, cfr. ad es. Protocollo del 26/11/2020 tra la Prefettura di Firenze, Regione Toscana, Azienda sanitaria, ADM e numerosi enti locali e associazioni (reperibile al seguente link: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-11/protocollo_intesa_prefettura-fi_e_altri_su_prevenzione_e_contrasto_gioco_illegale_e_disturbo_da_gioco_azzardo.pdf); Protocollo del 15/09/2017 tra Prefettura di Treviso, ANCI, Azienda sanitaria e numerosi enti ed associazioni (reperibile al seguente link: <https://treviso.istruzioneveneto.gov.it/wp-content/uploads/2019/04/Protocollo-prevenzione-gioco-illegale.pdf>); Protocollo del 27/07/2021 tra la Prefettura di Rimini, l'ADM, l'Azienda Sanitaria e numerosi Comuni della zona ed altri enti ed associazioni pubblici e privati (reperibile al seguente link: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-07/protocollo_gioco_illegale.pdf); Protocollo del 17/09/2019 tra Prefettura di Pavia, ANCI Lombardia e Lega dei Comuni (<https://www.interno.gov.it/it/notizie/gioco-dazzardo-regolamenti-uniformi-provincia-pavia>). Tutti i link in questa nota sono stati visitati il 19/04/2025.

zionali di leale collaborazione⁸¹ e differenziazione⁸², con il quale si tenga conto delle specificità territoriali.

5. Cenni al livello di governo europeo

Non potrebbe concludersi questo lavoro sulla ripartizione di competenze tra diversi livelli di governo, senza tener conto del ruolo dell'Unione Europea nella regolazione del giuoco aleatorio con vincita di denaro e dei disturbi ad esso correlati⁸³.

Questo tema pone l'Unione Europea (UE) di fronte a una sfida giuridica e politica complessa: conciliare la tutela della salute pubblica e dei consumatori con le libertà fondamentali del mercato interno. La

⁸¹ Su cui cfr. ad es. R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino, 2019, 231 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Milano Padova, 2018.

⁸² Su cui cfr. ad es. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004; A. STERPA, L'«ulteriore differenziazione» delle funzioni amministrative: oltre l'art. 118 della Costituzione, in *Federalismi.it*, n. 20/2022, 249 ss.

⁸³ In dottrina, cfr. ad es. M.W. MAULDIN, *The European Union, State-Sponsored Gambling, and Private Gambling Services: Time for Harmonization*, in 36 *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2008, 413 ss.; P. MENGOZZI, *Libera prestazione dei servizi, scommesse e giochi d'azzardo: Organo d'appello dell'OMC e Corte di Giustizia dell'Unione europea a confronto*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia: liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, 405 ss.; A. LITTLER, *Member States versus the European Union. The Regulation of Gambling*, Leiden, 2011; J. HDMLE, *Online Gambling in the European Union: A Tug of War Without a Winner ?*, in 30 *Yearbook of European Law*, 2011, 255; S. VAN DE BOGAERT, A. CUVYERS, «Money for Nothing»: *The Case Law of the EU Court of Justice on the Regulation of Gambling*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, 1175 ss.; A. KABURAKIS, R.M. RODENBERG, *Odds: Gambling, Law and Strategy in the European Union*, in 13 *Business Law International*, 2012, 63 ss.; P. REMMERS, J. WEINERT, *Sports Betting Presents Unique Challenges for Responsible Gambling Practices; Proactive Operators Are Key*, in 22 *Gaming Law Review*, 2018, 315 ss.; A. LITTLER, J. HORNLE, *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand towards Controlled Offers: An Overview of the Report Completed for the European Commission*, in 23 *Gaming Law Review*, 2019, 395 ss.

posizione dell'Unione mostra una traiettoria articolata e non priva di ambiguità, in cui le competenze dell'UE risultano limitate ma non irrilevanti, e in cui le istituzioni europee hanno via via costruito un approccio incentrato su raccomandazioni, *soft law*, e azioni di coordinamento piuttosto che su armonizzazione normativa.

L'Unione Europea non dispone di una competenza normativa piena nel settore del giuoco d'azzardo. Come chiarito nella Risoluzione del Parlamento europeo del 2013⁸⁴ e ribadito dalla Raccomandazione della Commissione del 2014⁸⁵, tale ambito è regolato principalmente dagli Stati membri, in virtù del principio di sussidiarietà⁸⁶ che, come noto, consente a ciascuno Stato membro di definire in modo autonomo la propria politica in materia di giuoco, purché coerente con il diritto dell'Unione⁸⁷. L'Unione ha possibilità di intervento principalmente in base agli artt. 49 (diritto di stabilimento) e 56 (libera circolazione dei servizi), TFUE, che garantiscono il mercato dei servizi, anche con riferimento al giuoco. L'azione dell'Unione Europea in materia è caratterizzata da un equilibrio delicato tra il rispetto delle competenze nazionali e la tutela dei principi fondamentali dell'Unione. Se da un lato le libertà economiche impongono limiti all'intervento statale, dall'altro la protezione della salute e dei consumatori legittima restrizioni selettive, come riconosciuto dalla Corte di Giustizia.

Nel quadro complessivo delle competenze, le istituzioni dell'UE hanno ruoli distinti ma interconnessi, che hanno portato la Commis-

⁸⁴ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo online nel mercato interno* 2012/2322(INI).

⁸⁵ *Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014 sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line* (2014/478/UE).

⁸⁶ Art. 5, TUE.

⁸⁷ L'assenza di una direttiva o regolamento vincolante è confermata dalla recente risposta della Commissione a un'interrogazione parlamentare, dove si ribadisce l'intenzione di non proporre una normativa settoriale e il mantenimento di un ruolo limitato al rispetto delle libertà fondamentali del mercato interno. Cfr. Risposta di Thierry Breton del 25/01/2024 a nome della Commissione europea E-003299/2023, reperibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003299-ASW_IT.html (visitato il 19/04/2025).

sione europea a facilitare la cooperazione tra Stati membri attraverso la Raccomandazione 2014/478/UE, con la quale si stabiliscono principi guida per la tutela dei consumatori, la prevenzione della dipendenza e l'accesso dei minori al giuoco d'azzardo online. A sua volta, il Parlamento europeo ha svolto una funzione propositiva e di pressione politica con la sua Risoluzione del 2013, chiedendo un rafforzamento della cooperazione tra Stati e azioni coordinate per contrastare i rischi del giuoco online, sottolineando i pericoli per la salute pubblica e la necessità di protezione dei minori. Infine, in numerose occasioni è intervenuta la Corte di Giustizia dell'UE⁸⁸, chiarendo i limiti alla discrezionalità degli Stati membri nell'imporre restrizioni, che devono sempre essere giustificate, proporzionate, non discriminatorie e coerenti con gli obiettivi di interesse generale.

L'evoluzione delle politiche europee sul giuoco d'azzardo mostra una serie di progressivi spostamenti.

Anzitutto, a seguito della diffusione del giuoco e del dilagare dei disturbi connessi, si è passati da un approccio quasi esclusivamente "mercataista" ad uno "preventivo". Inizialmente, infatti, l'attenzione era concentrata sulla compatibilità delle normative nazionali con le libertà del mercato interno, comprensivo di quello del giuoco. Con il tempo, la crescente preoccupazione per i danni sociali e sanitari ha spostato il focus verso la protezione dei consumatori e dei gruppi vulnerabili. In particolare, il giuoco d'azzardo viene sempre più riconosciuto anche come problema di salute pubblica. Le iniziative educative e di prevenzione, soprattutto rivolte ai minori, sono entrate a far parte delle priorità dell'UE, insieme alla promozione di pubblicità responsabile e limiti di giuoco.

In secondo luogo, a fronte della difficoltà di armonizzazione normativa, la Commissione ha preferito strumenti non vincolanti, come la raccomandazione del 2014, e ha cessato dal 2017 l'attivazione di procedure d'infrazione contro gli Stati per mancato rispetto degli articoli 49 e 56 TFUE. Nel 2024 la Commissione, per bocca del suo portavoce al Parlamento, ha confermato che *"non prevede di affrontare la man-*

⁸⁸ Ad es. CGUE, sentenza C-338/04, C-72/10, C-463/13, C-517/20.

canza di convergenza normativa e di tutela dei consumatori attraverso una normativa settoriale dell'UE in materia di gioco d'azzardo"⁸⁹.

In terzo luogo, si è passati da un approccio incentrato sulla protezione nazionale ad uno di valorizzazione del coordinamento transfrontaliero. La dimensione transnazionale del giuoco online ha, infatti, imposto una maggiore cooperazione, anche se frammentata. Il Parlamento ha più volte sollecitato interoperabilità dei registri, liste nere di operatori illegali, e standard comuni per la protezione dei dati e la verifica dell'identità. Sempre nel 2024, la Commissione ha chiarito di lavorare per garantire *“un alto livello di protezione nell'ambiente digitale, ad esempio per quanto riguarda le progettazioni di interfacce che possono influenzare le decisioni dei consumatori o creare dipendenza digitale”*⁹⁰.

Particolare importanza in questo settore, riveste la giurisprudenza della Corte di Giustizia intervenuta più volte con riferimento al libero mercato del giuoco, garantito dai Trattati. La CGUE ha più volte affermato che restrizioni alla libera prestazione di servizi o alla libertà di stabilimento possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, come la tutela dei consumatori, la prevenzione della dipendenza, delle frodi e della criminalità organizzata.

In particolare, le decisioni della Corte sono ormai molto numerose e mostrano come la CGUE abbia progressivamente costruito una giurisprudenza articolata, segnata da un equilibrio tra il rispetto delle libertà fondamentali garantite dai Trattati e la possibilità per gli Stati membri di introdurre restrizioni giustificate da motivi imperativi di interesse generale. Sin dalle sentenze *Placanica e altri*⁹¹ e *Costa e Cifone*⁹², la Corte ha chiarito che le restrizioni nazionali alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi⁹³ sono ammissibili solo se giustificate da motivi imperativi di interesse generale (come la tutela dei consumatori, la prevenzione della criminalità e del giuoco compulsivo), proporzionate, coerenti e sistematiche. Tra i principi più rilevan-

⁸⁹ Cfr. Risposta di Thierry Breton cit.

⁹⁰ Cfr. *supra* nota n. 89.

⁹¹ CGUE, sentenza nelle cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04.

⁹² CGUE, sentenze C-72/10 e C-77/10.

⁹³ Cfr. artt. 49 (diritto di stabilimento) e 56 (libera circolazione dei servizi), TFUE.

ti affermati dalla CGUE in materia si ricordano quello di proporzionalità, in base al quale le restrizioni devono essere idonee a conseguire l'obiettivo perseguito e non eccedere quanto necessario; quello di certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento, secondo cui le norme devono essere chiare, prevedibili e applicate in modo non arbitrario; quello di parità di trattamento e trasparenza, per il quale ogni sistema concessorio deve garantire parità di accesso e procedure imparziali.

La giurisprudenza della Corte è caratterizzata da una sostanziale continuità nell'affermazione dei principi sopra citati. Tuttavia, nel tempo si è registrato un rafforzamento del controllo di proporzionalità, in particolare con l'accento sulla necessità di un'analisi empirica degli effetti reali delle restrizioni normative al giuoco⁹⁴. Emergono, peraltro, elementi di discontinuità soprattutto nel giudizio sulla coerenza delle politiche nazionali. In alcuni casi, infatti, la Corte ha censurato l'incoerenza tra l'obiettivo dichiarato (es. prevenzione del giuoco patologico) e prassi nazionali (es. politiche pubblicitarie aggressive o ampliamento dell'offerta legale), come nella sentenza *Carmen Media Group*⁹⁵. In altri casi, la Corte ha ritenuto astrattamente legittime misure restrittive anche fortemente incisive (come la limitazione delle autorizzazioni o la subordinazione a requisiti severi), purché fondate su un contesto nazionale non armonizzato e su valutazioni culturali, morali o religiose specifiche⁹⁶. Nel complesso, la giurisprudenza della CGUE in materia di giochi d'azzardo si fonda su una matrice di continuità valoriale (principi di libertà economica temperata da esigenze di interesse generale), ma presenta flessibilità interpretativa nel valutare le specifiche restrizioni adottate dai singoli Stati membri. Tale approccio riflette la complessità di un settore in cui coesistono libertà del mercato, sensibilità sociali e interessi pubblici rilevanti.

⁹⁴ Cfr. CGUE, sentenza C-390/12.

⁹⁵ CGUE, sentenza C-46/08.

⁹⁶ CGUE, sentenze C-3/17 e C-49/16.

6. *Considerazioni di insieme*

L'analisi condotta evidenzia come il fenomeno del giuoco con vincita di denaro, nella sua dimensione economica, sociale e sanitaria, imponga una lettura multilivello e integrata del riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo: Unione Europea, Stato, Regioni e Comuni. L'evoluzione normativa ha determinato il passaggio da un modello nazionale centralizzato, imperniato sulla tutela dell'ordine pubblico (art. 117, comma 2, lett. h, Cost.), a un sistema articolato che coinvolge una pluralità di titoli competenziali e attori istituzionali.

Sotto il profilo legislativo, l'attuale assetto si caratterizza per la compresenza di competenze europee, esclusive statali, concorrenti e residuali regionali. Tale pluralismo ha imposto il frequente ricorso al principio di sussidiarietà, nel rapporto tra normativa europea e nazionale, a quello di prevalenza, a livello nazionale, al fine di determinare l'interesse dominante, o, in alternativa, al principio di leale collaborazione, laddove più titoli competenziali risultino paritetici e intrecciati. A livello europeo, la giurisprudenza della CGUE e la cautela delle altre istituzioni europee hanno lasciato sempre più spazio all'azione degli Stati nel poter limitare le regole europee concorrenziali nel mercato del giuoco al fine di tutelare interessi pubblici estremamente rilevanti, quali principalmente la salute e l'ordine pubblico. A sua volta, la giurisprudenza costituzionale ha avuto un ruolo determinante nel consentire l'emersione di spazi di intervento legislativo e regolamentare anche per le regioni e, in misura crescente, per i comuni.

Sul piano amministrativo, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza hanno favorito una sempre più ampia decentralizzazione delle funzioni, nonostante l'assenza di legislazione specifica in materia decentramento territoriale della materia. Le regioni, in particolare, sono titolari di rilevanti competenze amministrative nell'ambito della programmazione sociosanitaria, della prevenzione del Disturbo da Giuoco d'Azzardo, della definizione dei livelli essenziali di assistenza e della disciplina urbanistica. I comuni, pur privi di una competenza legislativa propria, hanno acquisito legittimazione ad agire attraverso funzioni regolatorie in materia di orari, distanze minime da luoghi sensibili e misure contingibili e urgenti, in forza dei propri poteri in materia di urbanistica e di assistenza sociale. Anche la giurisprudenza am-

ministrativa ha riconosciuto progressivamente tali poteri, soprattutto in funzione sussidiaria e integrativa rispetto all'azione regionale e statale.

Nel complesso, il sistema italiano di regolazione del giuoco con vincita di denaro si presenta come un laboratorio di diritto costituzionale applicato, in cui la molteplicità degli interessi pubblici in giuoco – salute, ordine pubblico, libertà economica, equilibrio di bilancio – richiede strumenti di coordinamento interistituzionale e meccanismi di dialogo tra fonti e livelli di governo. Le riforme più recenti (l. n. 111/2023 e d.lgs. n. 41/2024) confermano la volontà del legislatore di adottare un approccio integrato, capace di bilanciare in modo sistematico valori costituzionali eterogenei.

In prospettiva, sarà essenziale rafforzare le sedi di cooperazione istituzionale – a partire dalla Conferenza Unificata – e favorire l'adozione di livelli essenziali di tutela omogenei, soprattutto nell'ambito della prevenzione del DGA e della protezione dei soggetti vulnerabili, garantendo al contempo certezza del diritto per gli operatori e coerenza sistemica tra le norme statali, regionali e comunali, nel rispetto del diritto europeo.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2025
presso Grafica Elettronica, Napoli

Il volume costituisce un primo risultato del progetto di ricerca SPORTAGE - *Sustainable Policies and Organization for a Revolutionary Transition: Accountability, Growth and Equality* (Prin 2022), dedicato alla dimensione giuridica dello sport.

Gli scritti raccolti nel libro riflettono sui profili relativi all'assetto istituzionale dello sport, allo *status* dei lavoratori sportivi e alle politiche di tutela della salute e contrasto al doping, cercando risposte in particolare alle seguenti domande. Che ne è dell'autonomia del c.d. ordinamento sportivo? Come si può conciliare la tutela del lavoro con la specificità della pratica sportiva? Come impatta lo sport sulle politiche pubbliche in materia di tutela della salute? Come funziona la lotta al doping e con quali garanzie per gli atleti?

Di questi temi si è discusso in tre seminari tenuti a Firenze a partire dal maggio del 2024: il volume ne è testimonianza e deve molto a quelle occasioni di confronto.

Euro 16,00

ISBN 979-12-235-0465-9

