

Il quadro della legislazione nazionale in materia di prevenzione e contrasto alle ludopatie.<sup>i</sup>

Il titolo dell'intervento fa sorgere spontanea una domanda: esiste una normativa nazionale in materia?

La risposta è da ricercarsi nel sistema pluralistico delle competenze delineato dalla nostra Carta Costituzionale e dall'intreccio di interessi e di valori che il gioco d'azzardo coinvolge.

Da un lato c'è l'interesse dello Stato diviso, come un Giano bifronte, tra la tutela degli interessi in materia di ordine pubblico materiale o sicurezza pubblica (che ricomprende anche la criminalità organizzata) e la tutela degli interessi erariali dello Stato nel rilascio delle licenze e nel riscuotere i proventi delle vincite; dall'altro vi è la tutela della salute e delle categorie vulnerabili (tra cui i minorenni ma anche gli anziani) che è materia concorrente tra lo Stato e le Regioni, ma il tema nondimeno coinvolge l'iniziativa economica privata (art. 41Cost) e la disciplina del commercio nonché l'interesse alla pianificazione urbanistica ed al governo del territorio di pertinenza degli enti locali.

La trasversalità degli argomenti ha comportato una difficoltà di disciplina della materia e spesso anche conflitti di competenza tra i vari livelli di governo.

In nome della tutela della salute è intervenuta anche la normativa comunitaria affermando, dal canto suo, la legittimità degli interventi degli Stati membri a protezione dei giocatori, anche a compressione di alcuni principi cardine dell'ordinamento comunitario come, ad esempio, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi (una sentenza del 2018 del Consiglio di Stato). La deroga è giustificata, altresì, dal Parlamento europeo, con una risoluzione del 2013 dalla necessità di contrastare i possibili effetti negativi per la salute e a livello sociale, tenuto anche conto dell'enorme diffusione del gioco d'azzardo e del fenomeno delle frodi.

Le chiavi della prevenzione sono individuate nelle campagne di monitoraggio del fenomeno e di sensibilizzazione dei cittadini – consumatori.

Dall'altro la Commissione Europea, nell'ottica di tutela dei consumatori, è intervenuta sul tema nel 2014 con una raccomandazione sul gioco d'azzardo on line, con cui ha stabilito i principi che gli Stati membri sono invitati a osservare al fine di tutelare i consumatori, con particolare attenzione ai minori e ai soggetti più deboli.

I criteri su cui si fonda la prevenzione sono l'informazione dei giocatori sui rischi, la diffusione di una pubblicità responsabile, le campagne di informazione sui rischi legati al gioco d'azzardo e anche l'attività formativa per i dipendenti delle case da gioco.

Per i minori, invece, si ritiene che vada introdotto un vero e proprio divieto di accedere nei luoghi dove ci sono i giochi d'azzardo on line.

Interessante come mezzo di prevenzione specifica è il c.d. conto di gioco per determinare l'identità e, soprattutto, l'età del consumatore, con fissazione di un limite di spesa e messaggi periodici su vincite e perdite realizzate; e, ancora, di prevedere linee telefoniche per fornire assistenza ai giocatori,

Questi principi comunitari sono stati assorbiti dalla legislazione nazionale declinandoli a secondo delle competenze dei vari livelli di governo del territorio alla luce dell'articolo 117 della Costituzione.

Sul fenomeno della ludopatia si registrano ripetuti interventi legislativi da parte del Parlamento, fondati, come detto, sull'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, di contrastare il crimine organizzato ed eventuali frodi e di salvaguardare minori e soggetti più deboli, oltre agli interventi in materia fiscale per la tutela degli interessi erariali sul gioco lecito. La regolamentazione del gioco distingue i giochi vietati da quelli consentiti.

A tutela della finalità statale della sicurezza pubblica, in tema di rilascio di concessioni per l'installazione dei giochi o l'apertura di nuove sale, permangono le disposizioni del testo unico del 1931 più volte aggiornate nel corso degli anni:<sup>ii</sup>

In particolare sono richiamati gli articoli 9 TULPS per la mancata differenziazione dell'offerta di gioco e l'articolo 86 TULPS in tema di apertura di nuove sale o di installazione di nuove macchinette per il gioco.

Ma nella legislazione nazionale per tutelare le ragioni erariali dello Stato affiora anche il potere dell'Azienda Autonoma Monopoli di Stato oggi Agenzia delle Dogane e Monopoli (merita citare anche il decreto 27 luglio 2011 in tema di inibizione dei siti web privi delle autorizzazioni previste).

Per completare il quadro della legislazione statale in materia va citata la legge n. 88 del 2009, art. 24, commi 12 ss (legge comunitaria per il 2008) con l'introduzione di tutte le prescrizioni comunitarie citate tra cui l'adozione di strumenti ed accorgimenti per l'esclusione dall'accesso al gioco on line da parte di minori, nonché l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario (comma 17, lett. e) e il c.d. "conto di gioco" di cui al comma 19<sup>iii</sup>

Un intervento più organico in materia è stato effettuato con il decreto legge n. 158 del 2012 (convertito nella legge n. 189 del 2012) che affronta diverse tematiche. Il c.d. decreto Balduzzi.

Con riguardo ai profili sanitari, si prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia (art. 5, comma 2). In attuazione di tale disposizione, è stato approvato il Piano d'azione nazionale.

Sul profilo dei messaggi pubblicitari vengono inserite una serie di prescrizioni<sup>iv</sup>, sul punto solo da ultimo, con il decreto-legge n. 87 del 2018, convertito nella legge n. 96 del 2018, è stato finalmente introdotto **il divieto assoluto di pubblicità** dei giochi d'azzardo; non mancano, però, altre prescrizioni che meritano un accenno come quelle inerenti l'avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità

di vincita che devono essere riportati su schedine e tagliandi dei giochi; su apparecchi di gioco (c.d. AWP – Amusement with prizes), cioè quegli apparecchi che si attivano con l'introduzione di monete o con strumenti di pagamento elettronico; nelle sale con videoterminali (c.d. VLT – Video lottery terminal); nei punti di vendita di scommesse su eventi sportivi e non; nei siti internet destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro.<sup>v</sup>

Interessante a questo tavolo, nel delineare il quadro della legislazione nazionale, è richiamare il compito del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della ricerca segnala agli istituti di istruzione primaria e secondaria **“valenza educativa del gioco responsabile”** affinché gli istituti, nell'ambito della propria autonomia, possano predisporre iniziative didattiche volte a rappresentare agli studenti il senso autentico del gioco e i potenziali rischi connessi all'abuso e all'errata percezione del medesimo (art. 7, comma 5 bis).

Viene ribadito il divieto di ingresso ai minori di anni 18 nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale Bingo, nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati apparecchi VLT e nei punti vendita in cui si esercita – quale attività principale – quella di scommesse. Il titolare dell'esercizio è tenuto ad identificare i minori di età mediante richiesta di esibizione di un documento di identità, tranne nei casi in cui la maggiore età sia manifesta (art. 7, comma 8) (come già detto, per la violazione del divieto di partecipazione a giochi d'azzardo da parte dei minori il decreto legge n. 98 del 2011, art. 24, commi 20-22, ha previsto l'applicazione di sanzioni pecuniarie e della chiusura dell'esercizio commerciale da 10 a 30 giorni).

E' prevista l'intensificazione dei controlli sul rispetto della normativa (art. 7, comma 9) ed una “progressiva ricollocazione” dei punti della rete fisica di raccolta dei punti gioco per tener conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi (art. 7, comma 10).

Questa è stata definita dalla giurisprudenza “prevenzione logistica” in base al quale tra i locali ove sono installati gli apparecchi da gioco e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione deve intercorrere una distanza minima, ritenuta ragionevolmente idonea ad arginare i richiami e le suggestioni di facile ed immediato arricchimento.

Tuttavia non è mai stato emanato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto indicare i criteri ed indirizzi e le amministrazioni regionali e locali hanno adottato dei propri regolamenti in materia, dando luogo anche ad un forte contenzioso (vedi la risposta del Governo ad un'interrogazione parlamentare) che tutt'oggi non è stato composto come chiarirò più avanti.

In base al decreto Balduzzi è stato istituito infine un Osservatorio per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave.<sup>vi vii</sup>

Con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), incentrata all'inizio solo su una revisione del prelievo fiscale e sulle nuove concessioni per le sale gioco, sono state poi introdotte norme per sanzionare l'impiego dei c.d. totem (apparecchi che permettono di collegarsi con piattaforme per il gioco on line) ed avviare un processo di contenimento del numero delle slot machine. Sono state poi approvate anche disposizioni limitative della pubblicità, con riferimento sia agli orari in cui sono vietati i messaggi pubblicitari nelle tv generaliste (in pratica i canali presenti dai numeri 1 a 9 del telecomando: vedi a tale riguardo il decreto ministeriale pubblicato nella gazzetta ufficiale dell'8 agosto 2016) sia ai contenuti dei messaggi stessi.

E' stato infine attribuito alla Conferenza unificata Stato Autonomie Locali, dall'articolo 1 comma 936 della legge 208/2015, il compito di dettare Linee guida sulle caratteristiche dei punti di vendita ove si svolge il gioco pubblico e la loro ricollocazione territoriale; tale Intesa è stata finalmente raggiunta nella riunione del 7 settembre 2017.<sup>viii</sup>

Su questo impianto intervengono i poteri delle Regioni in materia di salute e quelli degli enti locali in materia di governo del territorio. .

La maggior parte delle Regioni, accanto alle misure contenute nei piani sanitari, ha approvato specifici provvedimenti volti a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco, anche se lecito, ed a tutelare le persone soggette ai rischi che ne derivano.

Nel quadro pluralistico delineato dalla Costituzione quindi concorrono leggi statali e regionali, ciascuna nel proprio ambito, al perseguimento dello stesso obiettivo, costituito dalla materia salute, con il solo limite del "rispetto dei principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato, come indicato all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per risolvere alcuni conflitti sorti in materia si ricorre alla predetta intesa raggiunta nel 2017 tra Stato e Regioni.

Tuttavia la legge prevedeva che l'Intesa fosse recepita in apposito Decreto, adottato dal Ministero dell'Economia sentite le Commissioni Parlamentari, per cui ancora oggi ci si interroga sulla natura vincolante o meno di questa Intesa.

Due sono le teorie: la prima ritiene che l'intesa non sia vincolante in assenza del formale recepimento secondo l'iter previsto dalla legge istitutiva (Tar Veneto, Sez. III aprile 2018, n. 417; Tar Lazio 18 dicembre 2018, n. 12322).

Per altro orientamento, invece, l'intesa pur non avendo valore vincolante esplicherebbe degli effetti per l'adozione di una disciplina uniforme ed omogenea in tutto il territorio nazionale come norma di indirizzo delle modalità di offerta dei giochi leciti, contesto nel quale coesistono profili di competenza esclusiva dello Stato e degli Enti locali.

In tal senso si è espressa una recente sentenza dei giudizi amministrativi ( Tar Lazio II bis 5 febbraio 2019 n. 1460) che ha chiarito la funzione della Conferenza Unificata prevista dall'articolo 1 comma 936 della legge 208/2015 ed il valore delle intese raggiunte inquadrando nel principio della leale collaborazione per l'esercizio condiviso di funzioni

concorrenti devolute. L'intesa, in base all'iter logico di questa sentenza, è la sede normativamente prevista per l'adozione di una disciplina omogenea sul territorio nazionale delle modalità di offerta dei giochi leciti.

A seguito della predetta Intesa ai singoli enti residuano margini di scelta discrezionali solo negli spazi lasciati liberi dall'Intesa.

In attesa del decreto di recepimento l'intesa riveste, pertanto, ha un doppio valore: da un lato la valenza di una norma di indirizzo per l'azione degli Enti locali, dall'altro costituisce un parametro di legittimità dei provvedimenti da essi adottati.

Con questi principi i giudici amministrativi hanno ritenuto illegittima l'ordinanza che ha stabilito una durata della chiusura più lunga (13 ore) rispetto a quanto contemplato nell'accordo (6 ore).

Eventuali eccezioni, secondo la Corte, vanno motivate solo da particolari situazioni o fenomeni legati allo specifico contesto territoriale.

Infine la Corte rammenta che l'Intesa, a tutela degli interessi erariali dello Stato sul gioco lecito, ha subordinato la definizione della distribuzione giornaliera dell'orario di gioco ad una previa intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

---

<sup>i</sup> L'intervento è mirato solo a fornire gli strumenti per poter individuare i principali cardini della materia della prevenzione e contrasto alle ludopatie al fine di potersi districare nel complesso labirinto di competenze esclusive ed concorrenti ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

<sup>ii</sup> Ad esempio la legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006, art.1, commi 525 ss), al fine di contrastare i fenomeni di illegalità connessi alla distribuzione on line dei giochi con vincite in denaro, attribuisce in particolare all'Azienda Autonoma Monopoli di Stato la puntuale regolamentazione del settore (vedi ad esempio il decreto 27 luglio 2011) e l'inibizione dei siti web privi delle autorizzazioni previste, o che svolgono attività in contrasto con la disciplina vigente.

Il decreto legge n. 98 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011), nel ribadire il divieto di partecipazione ai giochi pubblici con vincite in denaro ai minori di 18 anni, inasprisce le sanzioni, di natura pecuniaria ovvero di sospensione dell'esercizio o di revoca in caso di commissione di tre violazioni nell'arco di tre anni (I controlli, stando a quanto riferito dal Governo in sede di interrogazione parlamentare, sono stati circa 38.000 nel 2013 e oltre 20.000 nel 2014). Lo stesso provvedimento detta anche norme più severe sui requisiti dei concessionari di giochi pubblici e disposizioni per contrastare l'evasione, l'elusione fiscale e il riciclaggio (commi 20 ss.).

La legge n. 88 del 2009, art. 24, commi 12 ss (legge comunitaria per il 2008), oltre a nuovi requisiti dei soggetti che richiedono la concessione ed un inasprimento delle sanzioni, prevede l'adozione di strumenti ed accorgimenti per l'esclusione dall'accesso al gioco on line da parte di minori, nonché l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario (comma 17, lett. e). Con il c.d. "conto di gioco" di cui al comma 19 (per la cui apertura occorre fornire il codice fiscale) si crea una sorta di autolimitazione obbligatoria per il giocatore, che stabilisce i propri limiti di spesa settimanale o mensile, con conseguente inibizione dell'accesso al sistema in caso di raggiungimento della soglia predefinita. Per i giocatori è prevista anche la facoltà di auto-esclusione dal sito del concessionario, con conseguente impedimento ad un nuovo accesso. L'anagrafe dei conti di gioco consente anche il monitoraggio dell'attività di ciascun giocatore. Con la legge n. 220 del 2010 (art. 1, commi 78 ss) viene rivisto lo schema di convenzione tipo per le concessioni per l'esercizio e la raccolta dei giochi pubblici, anche al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia e le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore, di tutelare la sicurezza, l'ordine pubblico ed i consumatori, specie minori d'età (sulla legittimità di tali restrizioni all'attività di organizzazione e gestione dei giochi pubblici affidati in concessione vedi anche la sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015).

---

<sup>iii</sup> per la cui apertura occorre fornire il codice fiscale) si crea una sorta di autolimitazione obbligatoria per il giocatore, che stabilisce i propri limiti di spesa settimanale o mensile, con conseguente inibizione dell'accesso al sistema in caso di raggiungimento della soglia predefinita))).

<sup>iv</sup> . Per contenere i messaggi pubblicitari, si vieta l'inserimento di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive e radiofoniche nonché durante le rappresentazioni teatrali o cinematografiche non vietate ai minori. Sono anche proibiti i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet, che incitano al gioco ovvero ne esaltano la sua pratica, ovvero che hanno al loro interno dei minori, o che non avvertono del rischio di dipendenza dalla pratica del gioco. La pubblicità deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco. Per i trasgressori (sia il committente del messaggio pubblicitario sia il proprietario del mezzo di comunicazione interessato) vi è una sanzione amministrativa da 100.000 a 500.000 euro (art. 7, commi 4 e 4 bis) (Su questo argomento vedi anche la circolare applicativa dell'AAMS del 2012).

<sup>v</sup> In caso di inosservanza di tali disposizioni è prevista la sanzione amministrativa di 50.000 euro (art. 7, commi 5 e 6).

<sup>vi</sup> Tale Osservatorio, inizialmente istituito presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stato successivamente trasferito al Ministero della salute ai sensi della legge n. 190 del 2014 (legge finanziaria per il 2015), che ne modifica anche la composizione, per assicurare la presenza di esperti e di rappresentanti delle regioni, degli enti locali e delle associazioni operanti in materia (sui tempi di attivazione del nuovo Osservatorio leggi questa nota del Governo). La stessa legge (art. 1, comma 133) destina annualmente, a decorrere dal 2015 una quota di 50 milioni di euro, nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, per la cura delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo (1 milione annuo per la sperimentazione di software per monitorare il comportamento del giocatore e generare messaggi di allerta).

<sup>vii</sup> Si segnala che la legge n. 23 del 2014 Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita conteneva una delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici (art. 14) per la tutela dei minori e per contrastare il gioco d'azzardo patologico, sia per combattere il gioco illegale e le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'esercizio dei giochi pubblici, attraverso una maggiore trasparenza dei requisiti delle società concessionarie. La delega non è stata però esercitata dal Governo. Per un'analisi dei principi di riordino contenuti nella legge delega leggi questa scheda.

<sup>viii</sup> Ulteriori misure in materia di tassazione sono contenute nel decreto legge n. 50 del 2017, con un nuovo aumento del Preu (prelievo erariale unico) sia sulle slot machine che sulle vincite di alcune tipologie di gioco (Lotto, Enalotto, lotterie istantanee etc); nel corso dell'iter in Commissione Bilancio sono state approvate anche altre disposizioni sulla riduzione delle slot machine (vedi in particolare la seduta del 25 maggio 2017), attuate con il decreto del Ministero dell'Economia 25 luglio 2017 (gazzetta ufficiale 1° settembre 2017).