



LA REGOLAMENTAZIONE DEL GIOCO D'AZZARDO IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

GABRIELE PEPE

SOMMARIO: 1. Premessa. -2. Il gioco d'azzardo quale fenomeno sociale e giuridico in Italia. -3. L'ordinamento europeo. -4. Il sistema tedesco. -5. Il sistema spagnolo. -6. Il sistema francese. -7. Il sistema britannico. -8. Conclusioni.

1. Il gioco d'azzardo rappresenta un fenomeno sociale prima ancora che giuridico ormai ampiamente diffuso nelle democrazie moderne. La presente indagine intende offrire una breve rassegna, in chiave comparata, di taluni profili (soprattutto pubblicistici) della disciplina del gioco d'azzardo¹, muovendo dall'analisi degli aspetti di maggior interesse della normativa europea, per poi soffermarsi sulle esperienze giuridiche di alcuni ordinamenti tanto di *civil law* quanto di *common law*.

Con metodo comparato, si andranno, in particolare, ad investigare i sistemi giuridici, europeo, tedesco, spagnolo, francese e britannico per le caratteristiche che li rendono tra i più interessanti in punto di regolamentazione e di raffronto. In special modo, gli ordinamenti stranieri selezionati si prestano meglio e di più ad una comparazione con il sistema italiano, specie ai fini di un possibile trapianto nel nostro ordinamento di norme provenienti da tali esperienze.

Da una visione di insieme dello scenario europeo emerge come le legislazioni dei vari Paesi risultino per molti aspetti difformi, prevedendo norme e divieti più restrittivi in alcuni Stati fino alla totale permissività in altri, come ad esempio nei Paesi dell'Est Europa (che però non saranno oggetto della presente trattazione); nel mezzo, discipline intermedie e dai tratti peculiari che offrono, con maggiore o minore successo, un bilanciamento legislativo ai plurimi interessi, pubblici e privati, che gravitano intorno al gioco d'azzardo.

Più in generale, può registrarsi, sul versante della gestione del servizio, un'evoluzione normativa della *governance* del sistema dei giochi (e delle scommesse) da posizioni di tradizionale monopolio pubblico verso forme di graduale apertura al mercato, con l'affidamento di sempre maggiori servizi a soggetti privati attraverso strumenti concessori ed autorizzatori².

L'attenzione al formante normativo di ciascun sistema giuridico risulta di particolare importanza per comprendere la sottesa attività di sistematizzazione e di bilanciamento, compiuta dal legislatore nazionale, dei plurimi ed antagonisti interessi in conflitto; si pensi all'interesse economico alla regolamentazione (e gestione) del fenomeno gioco d'azzardo con l'interesse alla tutela del patrimonio e della salute dei consumatori.

2. Il gioco d'azzardo da sempre caratterizza il tempo libero dell'uomo, tratteggiandosi quale attività ludico-ricreativa di svago e passatempo³. In Italia, il gioco d'azzardo inizia a svilupparsi, quale fenomeno collettivo, intorno alla metà del XVI secolo, sia pure nell'ambito dei circoli nobiliari ed intellettuali; tuttavia, con il passare del tempo, il fenomeno viene progressivamente ad

¹ T. DI NITTO, *I giochi e le scommesse*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, p. 3140 secondo cui il gioco "non è un fenomeno estraneo al diritto, poiché l'ordinamento se ne interessa con diverse disposizioni, sia di natura privatistica che pubblicistica, disciplinandolo spesso insieme alla scommessa, altro istituto riconducibile nell'ambito del fenomeno ludico inteso in senso lato".

² In ordine al rilascio delle licenze, ciascuno Stato membro prevede procedimenti differenti: alcuni Paesi stabiliscono un limite quantitativo al numero di licenze, altri le rilasciano a tutti i potenziali operatori in possesso dei prescritti requisiti legislativi. Le licenze vengono rilasciate a tempo determinato o indeterminato. Taluni Stati riconoscono le licenze emesse in altri Paesi, altri, viceversa, richiedono agli operatori una doppia licenza.

³ Il gioco d'azzardo è un'attività improntata all'aleatorietà e allo scopo di lucro nella quale il giocatore non può influire sul risultato il quale, essendo puramente casuale, non dipende da particolari abilità personali; la posta in gioco è, di regola, costituita da somme di denaro oppure da altre utilità economicamente valutabili.



allargarsi anche alle classi borghesi per poi diffondersi tra i ceti meno abbienti⁴. Del resto, proprio le persone più indigenti vedono nei giochi e nelle scommesse un'occasione di speranza e di riscatto, sociale ed economico. La storia, tuttavia, insegna come tale speranza rappresenti, spesso, un'illusione, poiché il ricorso al gioco d'azzardo da parte di tali soggetti non fa che aggravarne lo stato di indigenza, con conseguenze pregiudizievoli per sé e per le proprie famiglie.

In Italia e, più in generale, nelle democrazie moderne, il gioco d'azzardo⁵ è un fenomeno ormai radicato nel tessuto sociale e nel costume dei cittadini. Le sue importanti ricadute sulla vita delle persone, però, impongono agli Stati un'attenta regolamentazione del fenomeno nella prospettiva di neutralizzarne o quanto meno mitigarne gli effetti nocivi tanto per i singoli quanto per la società complessivamente intesa.

Tra le maggiori problematiche connesse al gioco d'azzardo vi è, infatti, il rischio di dipendenza (una vera patologia definita "*ludopatia*") che può condurre i giocatori a dilapidare ogni risorsa economica a propria disposizione⁶. Tale piaga sociale, dai rilevanti riflessi economici, non si connota in termini esclusivamente individuali, bensì assume una proiezione collettiva, in quanto i giocatori compulsivi, oltre a danneggiare se stessi (ed i propri familiari), creano allarme sociale, per la naturale propensione all'acquisizione di ricchezze anche in modo illecito; una piaga, dunque, che investe profili di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, specie con riferimento alle azioni di contrasto alle infiltrazioni criminose e alle attività di gioco illegali. Inoltre, trattandosi di un disturbo comportamentale, un aumento esponenziale di coloro che ne soffrono avrebbe gravi ripercussioni sulla spesa pubblica sanitaria, con effetti incompatibili con la politica di *spending review* in atto nel nostro come in altri ordinamenti europei.

Si consideri, poi, che il gioco d'azzardo impatta negativamente sul sistema sociale ed economico di ogni Paese fondato sul lavoro; a riguardo, si registrano numerosi casi di abbandono delle attività lavorative da parte dei giocatori, con costi enormi per la funzionalità e prosperità dell'ordinamento. In proposito, l'Italia vanta il triste primato di essere il Paese d'Europa con il più alto tasso di giocatori abituali⁷. Sempre più spesso tra i soggetti maggiormente colpiti dalla dipendenza dal gioco d'azzardo⁸ vi sono persone deboli quali gli adolescenti, le donne e gli anziani. Tale piaga sociale è, poi, aggravata dalla diffusione dei servizi *on line* che, da un lato, incrementa esponenzialmente le opportunità di gioco e di scommessa, senza alcun limite spaziale o temporale e, dall'altro, azzera le forme di controllo sociale (famiglia, amici, Istituzioni *etc.*) sui comportamenti compulsivi dei giocatori. Inoltre, con frequenza il gioco d'azzardo *on line* si dimostra in grado di

⁴ Per un'analisi anche diacronica del fenomeno, U. GUALAZZINI, voce *Giocchi e scommesse (storia)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 30 ss.; E. VALSECCHI, voce *Giocchi e scommesse (dir. civ.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 50 ss.; L. BUTTARO, voce *Gioco e scommessa (dir. civ.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 2 ss.; A. PUBUSA, voce *Gioco d'azzardo (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 1.

⁵ Con tale espressione si intende il c.d. gioco interessato cioè un'attività che persegue non già una finalità di svago bensì mira al conseguimento di un'attribuzione patrimoniale. A riguardo, L. BUTTARO, *Del giuoco e della scommessa*, in *Commentario al codice civile*, a cura di A. Scialoja, G. Branca, Bologna, 1959, p. 6 ss.; T. DI NITTO, *I giochi e le scommesse*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, p. 3140 ss., *spec.* p. 3143. Secondo l'Autore dall'analisi del dato normativo emergerebbe "*l'irrilevanza sul piano degli effetti concreti della distinzione tra gioco e scommessa*". (Per un *focus* comparatistico E. MOSCATI, voce *Il Giuoco e la scommessa*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, XIII, Torino, 1985, p. 153, nota 48).

⁶ L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha identificato quattro diverse tipologie di giocatori:

a) il giocatore sociale, che gioca per divertirsi; b) il giocatore problematico, che destina al gioco le proprie risorse di denaro; c) il giocatore patologico, che presenta un disturbo psicologico o psichiatrico; d) il giocatore dipendente, che vive una vera e propria dipendenza compulsiva nei confronti del gioco d'azzardo.

⁷ Dal sistema dei giochi e delle scommesse in genere, il Fisco italiano incassa il doppio di quanto viene riscosso in Francia e Regno Unito ed il quadruplo di quanto ricavano gli ordinamenti di Spagna e Germania.

⁸ Secondo la consolidata letteratura medica, il disturbo di gioco d'azzardo si manifesta tutte le volte in cui il gioco, lungi dall'essere un mero passatempo, viene praticato in maniera compulsiva con un incremento progressivo delle giocate, senza inibizione alcuna; l'assenza di forme di autolimitazione e controllo va ad incidere negativamente sul normale sviluppo della vita sociale e lavorativa dei giocatori, provocando i sintomi fisici e psicologici tipici delle dipendenze patologiche.



eludere i vincoli imposti dalle discipline nazionali, con conseguente lesione dei fondamentali interessi oggetto di tutela.

A tal proposito si impone l'esigenza di arginare il gioco d'azzardo sia attraverso politiche normative restrittive sia mediante un efficace sistema di controlli. Le modalità e l'intensità di tali limitazioni non devono, tuttavia, pregiudicare l'interesse finanziario dello Stato alla gestione e, in ogni caso, alla tassazione del gioco, quale attività lecita produttiva di *utilitates* economiche⁹; ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo, per assicurare l'acquisizione, da parte del Fisco, di significative risorse da destinare all'esercizio di pubbliche funzioni; in secondo luogo, per la circostanza che la regolamentazione del gioco d'azzardo svolge funzioni di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, sottraendo ad essa spazi di azione e di profitto riconducibili a tali attività (spazi che andrebbero, viceversa, a dilatarsi a fronte di divieti legislativi assoluti o particolarmente penalizzanti). Da tale angolo visuale, l'ordinamento tende a manifestare non già un disvalore assoluto bensì un *favor* parziale nei confronti del gioco d'azzardo che si esprime nel riconoscimento della liceità del fenomeno sia pure nei limiti tratteggiati dalla disciplina di diritto positivo.

Dalle considerazioni illustrate, si evince che, se da un lato, normative particolarmente restrittive del gioco rischiano di favorire la proliferazione di attività illegali parallele, dall'altro, forme di regolamentazione ampiamente permissive comportano costi sociali altissimi in termini di impoverimento delle famiglie ed incremento della ludopatia; del resto, il gioco d'azzardo, sempre più spesso, compromette l'equilibrio familiare, lavorativo e finanziario delle persone interessate.

Dunque, il problema che ogni legislatore nazionale è chiamato ad affrontare risiede nella risoluzione del conflitto fra il gioco d'azzardo come "*fonte monetaria*" ed il gioco d'azzardo come "*piaga sociale*", che transita, necessariamente, attraverso l'individuazione di un equilibrato bilanciamento tra i contrapposti interessi in rilievo. Naturalmente, la misura di siffatto bilanciamento varia in ragione delle caratteristiche e delle sensibilità giuridiche di ciascun ordinamento (oltre che del periodo storico) preso in considerazione.

Il sistema dei giochi e delle scommesse nell'ordinamento italiano¹⁰ si fonda, tradizionalmente, su una riserva statale *ex art. 43 Cost.*¹¹ nonché su un regime autoritativo di tipo concessorio¹². In tale contesto, il gioco d'azzardo è configurato quale attività economica non libera¹³, ma regolata da una peculiare disciplina amministrativa che ne assegna il monopolio ed il controllo allo Stato, in passato attraverso l'Amministrazione autonoma dei monopoli¹⁴, oggi mediante l'Agenzia per i

⁹ Del resto, il gioco d'azzardo si colloca tra le attività che hanno maggior impatto sul sistema economico delle democrazie moderne in termini sia di fatturato sia di livelli occupazionali.

¹⁰ In argomento, *ex plurimis*, S. PIASCO, voce *Lotto e giochi organizzati*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, p. 280 ss.; T. DI NITTO, *I giochi e le scommesse*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, p. 3141 ss.; L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, n. 2/2012, p. 1 ss.; G. FIDONE, A. LINGUITI (a cura di), *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Milano, 2013, p. 1 ss.; A. BATTAGLIA, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Le regole dei giochi: la disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, Napoli, 2014, p. 1 ss.

¹¹ Sempre di attualità le riflessioni di S. CASSESE, *Legge di riserva e art. 43 della Costituzione*, in *Giurisp. cost.*, n. 6/1960, p. 1332 ss., attesa la perdurante mancanza di armonizzazione della materia in sede europea. Successivamente S.L. RUJU, voce *Monopolio fiscale*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, p. 825 ss.; più di recente, C. BENELLI, E. VEDOVA, *Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale*, Milano, 2008, p. 73 ss.

In giurisprudenza, per tutte, *Tar Lazio*, sez. II, 31 maggio 2005, n. 4296, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui "*si tratta, dunque, di un'attività che lo Stato ha sempre ritenuto di proprio esclusivo monopolio ex art. 43 della Carta costituzionale e sulla quale ha escluso la libertà di iniziativa economica*"; ciò al precipuo fine di introdurre un regime regolatorio in grado di contemperare ragionevolmente i fondamentali interessi in rilievo.

¹² Si è al cospetto del modello di concessione traslativa di servizi pubblici con cui si conferisce ai privati, non già la titolarità. bensì l'esercizio del servizio dei giochi sotto il controllo dello Stato.

¹³ In tal senso la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) risulta limitata dal legislatore che ne subordina il relativo esercizio ad una peculiare disciplina pubblicistica di natura concessoria.

¹⁴ Istituita con l. 178/2002, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato è l'ente che in Italia si è occupato per conto dello Stato della regolazione e gestione del gioco d'azzardo lecito.



giochi¹⁵. Pertanto, “*si è in presenza di un’attività che può essere assunta, quanto all’esercizio, dallo Stato, oppure può essere conferita, con concessione, dallo Stato ai privati, i quali non hanno libertà di iniziativa economica privata*”¹⁶, potendo svolgere tale attività esclusivamente previo rilascio di apposito titolo abilitativo. In tale ambito, le concessioni, come noto conferite a seguito di gara, sono più d’una, per cui si registra la presenza nel mercato del gioco di una moltitudine di soggetti privati. Trattasi di concessioni “*non esclusive*” che mirano alla valorizzazione del principio concorrenziale tanto in sede di assegnazione del servizio quanto nel concreto esercizio dell’attività che vede la presenza nel settore di più concessionari¹⁷. A riguardo, la necessità della gara per la scelta dell’affidatario del servizio “*conferma e non esclude la riserva statale*”¹⁸. Al di fuori di tale sistema di regole il gioco d’azzardo è vietato e sanzionato penalmente agli artt. 718¹⁹ e 723 c.p.

In Italia, il fenomeno della dipendenza dal gioco d’azzardo (in vertiginoso aumento) è stato oggetto, negli ultimi anni, di plurimi interventi legislativi ispirati all’esigenza di tutelare l’ordine e la sicurezza pubblica²⁰, di contrastare il crimine organizzato e di salvaguardare i soggetti più deboli. A tal fine, si distinguono i giochi vietati²¹ da quelli consentiti in quanto fondati su un’apposita concessione; ai soggetti affidatari del servizio, in particolare, vengono richiesti stringenti requisiti ed imposte numerose limitazioni²².

Un significativo intervento risale alla legge 88/2009 (art. 24, co.i 12 ss.) che prevedeva l’adozione di 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. Il regime sanzionatorio per la violazione di tali disposizioni veniva, poi, sensibilmente inasprito rispetto alla previgente normativa; inoltre, con il c.d. “*conto di gioco*”, attivabile esclusivamente tramite codice fiscale, si introduceva una limitazione obbligatoria di spesa (settimanale o mensile) per il giocatore, con conseguente inibizione dell’accesso al sistema in caso di raggiungimento della soglia predefinita²³. Successivamente con la l. 220/2010 (art. 1, co.i 78 ss.) si introducevano misure di riorganizzazione dei servizi con l’obiettivo: a) di contrastare le forme irregolari o illegali di gioco d’azzardo; b) arginare le infiltrazioni della criminalità organizzata; c) tutelare la sicurezza e l’ordine pubblico; d) proteggere i consumatori dai rischi e dai pericoli delle ludopatie.

¹⁵ Si tratta di un’Agenzia fiscale specializzata, istituita il 1 marzo 2008, che subentra nei rapporti giuridici, nei poteri e nelle competenze della precedente Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

¹⁶ S. CASSESE, *Il regime giuridico del gioco e la sentenza Gambelli*, Relazione tavola rotonda su “*I nuovi orientamenti della UE in materia di gioco pubblico: il principio della riserva di legge da parte dello Stato e i riflessi sul libero mercato*”, Scuola Superiore dell’economia e delle finanze, Ministero dell’economia, Roma, 10 maggio 2004, Forum della Pubblica Amministrazione, in www.forumpa.it.

¹⁷ In tal senso, pur nell’ambito di una riserva statale e di una regolamentazione pubblicistica, la concorrenza viene realizzata a più livelli sia nella fase di ingresso nel mercato, in virtù della necessaria acquisizione di un titolo amministrativo abilitante, sia all’interno del mercato, in ragione della competizione tra gli operatori nella promozione dei propri servizi verso l’utenza (*Tar Lazio*, sez. I, 30 novembre 2005, n. 12726, www.giustizia-amministrativa.it).

¹⁸ *Cons. Stato*, sez. IV, 5 dicembre 2006, n. 7113, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁹ L’art. 718 c.p., rubricato “*esercizio di giochi d’azzardo*”, testualmente recita: “*chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, tiene un gioco d’azzardo o lo agevola è punito con l’arresto da tre mesi ad un anno e il pagamento di una multa. Se il colpevole è un contravventore abituale o professionale, alla libertà vigilata può essere aggiunta la cauzione di buona condotta*”.

²⁰ Per tale ragione del fenomeno si occupa il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.d. 773/1931 e succ. modif.), in special modo agli artt. 86 e 110.

²¹ In proposito G. PIOLETTI, voce *Giochi vietati*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 68 ss.

²² Nell’ordinamento italiano l’Agenzia per i giochi rilascia nuove concessioni per il gioco a distanza sia a coloro che risultino già titolari di concessione sia a nuovi soggetti; tra i plurimi requisiti prescritti si richiede ai nuovi operatori un fatturato complessivo non inferiore ad un milione e mezzo di euro nel corso degli ultimi due esercizi oltre, in taluni casi, ad una garanzia bancaria o assicurativa.

²³ Inoltre, per i giocatori è introdotta anche la possibilità di auto-esclusione dal sito del concessionario, con conseguente blocco degli accessi. L’anagrafe dei conti di gioco consente, infine, forme di controllo sull’attività di ciascun giocatore.



Seguiva, poi, un intervento più organico con il d.l. 158/2012, convertito nella l. 189/2012, che affrontava diversi ambiti riconducibili alla tutela del gioco d'azzardo: dagli aspetti di tutela preventiva attraverso lo svolgimento di apposite campagne pubblicitarie, ai profili di protezione *ex post* con azioni di cura e sostegno nei confronti delle persone affette da dipendenza patologica²⁴. Si segnala, da ultimo, il d.l. 87/2018, convertito nella l. 96/2018, che introduce il divieto assoluto di pubblicità dei giochi d'azzardo insieme ad una serie di misure volte alla prevenzione ed al contrasto della ludopatia.

Accanto alla normativa statale si collocano, sul versante della tutela della salute dei giocatori, plurime discipline regionali volte a regolamentarne taluni profili, attesa la natura concorrente e ripartita della protezione della salute fra Stato e Regioni²⁵.

Dunque, l'ordinamento italiano se, da un lato, ammette, entro certi limiti, la liceità del gioco d'azzardo e del suo affidamento ad operatori privati, dall'altro, prescrive in capo ai gestori rigorosi requisiti e peculiari modalità di esercizio delle attività, garantendo, al contempo, agli utenti un diritto all'informazione sui rischi e sugli effetti pregiudizievoli del gioco²⁶.

3. La tematica del gioco d'azzardo non è oggetto in sede europea di un'organica disciplina armonizzatrice²⁷. Ciononostante, alcuni profili sono regolamentati, in ambito sovranazionale, da fonti legislative primarie e secondarie e da atti non legislativi²⁸, anche se la gran parte della normativa è rimessa all'autonomia decisionale degli Stati membri, che possono limitare l'accesso al gioco per esigenze di ordine pubblico²⁹. Tali esigenze, riconducibili principalmente alla tutela del consumatore e alla prevenzione delle attività criminose, possono rappresentare, entro predeterminati limiti, *“uno scudo per la riserva statale e un ostacolo (...) ad una liberalizzazione del settore”*³⁰.

Nel contesto dell'Unione europea, il gioco d'azzardo ha una sua rilevanza giuridica quale attività economica; infatti, considerato alla stregua di un servizio, il gioco rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE e soggiace alle norme sulla prestazione dei servizi, transfrontalieri e non³¹.

²⁴ L'attenzione delle Istituzioni alle problematiche sopra indicate è confermata dalla approvazione del Piano nazionale d'azione sul gioco d'azzardo patologico 2013-2015 a cura del Dipartimento politiche antidroga della Presidenza del Consiglio.

²⁵ Più di una Regione, oltre alle misure contenute nei piani sanitari, ha approvato provvedimenti *ad hoc* finalizzati alla prevenzione dei fenomeni di dipendenza da gioco d'azzardo. Come noto, le leggi statali e regionali concorrono, ciascuna nel proprio ambito, al perseguimento dell'obiettivo della salute, con il solo limite dell'osservanza dei principi fondamentali posti da leggi statali, secondo l'art. 117, co. III, Cost., tra cui il principio della c.d. *“prevenzione logistica”*; sulla base di tale principio tra i locali ove sono installati gli apparecchi da gioco e determinati luoghi pubblici (scuole, ospedali *etc.*) deve esservi una distanza minima, idonea ad arginare suggestioni di immediato profitto nei soggetti considerati più a rischio (minorenni, anziani *etc.*).

²⁶ La disciplina italiana impone a chiunque voglia giocare *on line* (scommesse, gratta e vinci, poker, *etc.*) di raggiungere i siti di riferimento, transitando esclusivamente da un portale gestito dai Monopoli di Stato. Quindi, l'accesso del giocatore al sito solo previa registrazione telematica. Ove tale registrazione non sia prevista, il concessionario deve, in ogni caso, trasmettere al sistema centrale dei Monopoli le *“informazioni anonime relative alle singole giocate, ai prelievi ed ai versamenti effettuati sui singoli conti di gioco”*.

²⁷ F. MARTINES, *Il gioco d'azzardo e il mercato comune: spazio di autonomia e scelte di valori nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2008, p. 849 ss.

²⁸ Si pensi, a riguardo, al Libro verde della Commissione del 24 marzo 2011 che si occupa dei problemi di ordine pubblico e dei rischi sociali connessi alla crescita negli Stati europei dell'offerta di servizi di gioco d'azzardo *on line*.

²⁹ Tale principio è affermato, in particolare, da *Cgce*, 6 novembre 2003, in causa C-243/01, *Gambelli*, in www.curia.europa.eu.

³⁰ L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, n. 2/2012, p. 332.

³¹ La materia dei giochi e delle scommesse, tuttavia, non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein (2006/123/CE). Inoltre, anche se il gioco d'azzardo segue lo schema della concessione di servizi pubblici non trovano per esso applicazione le direttive in materia di appalti. A riguardo, C. BENELLI, E. VEDOVA, *Giocchi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale*, Milano, 2008, p. 1 ss., *spec.* p. 20 ss.



Secondo tali norme, gli operatori autorizzati in uno Stato membro sono legittimati a definire autonomamente le condizioni di esercizio di tali servizi nei confronti dei consumatori di altri Stati, salvo che questi ultimi impongano restrizioni giustificate da ragioni imperative riconducibili alla tutela dei consumatori o alla protezione dell'ordine pubblico. Dunque, l'ordinamento sovranazionale assegna un ruolo importante a tali interessi nel bilanciamento, da compiersi, caso per caso, con la libertà di prestazione dei servizi.

Siffatte previsioni normative ricevono conferma dalla giurisprudenza della Corte di giustizia la quale, pur stabilendo che la fornitura di attività transfrontaliere di gioco d'azzardo costituisce attività economica soggetta alle norme del Trattato³², considera contraria al principio di libera prestazione dei servizi la normativa nazionale che vieti la fornitura di gioco d'azzardo *on line* ai consumatori stabiliti in altro Stato membro o ne ostacoli la libertà di beneficiarne³³. Ciononostante, la Corte di Lussemburgo ammette deroghe a tutela del pubblico interesse, ma negli stretti confini tracciati dagli artt. 51 e 52 TFUE³⁴. È chiaro, allora, come l'ordinamento europeo prenda in considerazione (sia pure con una disciplina non esaustiva) il sistema dei giochi e delle scommesse tanto a livello normativo quanto in sede giurisprudenziale, in ragione dell'importanza degli interessi in rilievo.

Come nei sistemi giuridici di ciascun Paese, anche in ambito sovranazionale, è presente il conflitto fra il gioco d'azzardo quale fonte di finanziamento pubblico ed il gioco d'azzardo quale piaga sociale, foriera di pregiudizi per i giocatori e per la società; un conflitto che gli ordinamenti attenzionati affrontano attraverso politiche ora più restrittive ora maggiormente permissive, nel contemperamento degli uni e degli altri interessi in contrapposizione.

Naturalmente, ciascuno Stato detta (o dovrebbe dettare) una disciplina sul gioco in conformità ai principi posti in sede europea con l'obiettivo di offrire, da un lato, protezione alla concorrenza (favorendo l'apertura dei mercati ad operatori privati in posizione di reciproca parità) e, dall'altro, di preservare i consumatori dai rischi riconducibili alla ludopatia³⁵.

Lungo tale direttrice gli Stati membri sono tenuti, in primo luogo, a rivedere ed aggiornare le tradizionali forme di monopolio e controllo pubblico, ammettendo alla gestione dei servizi di gioco un numero crescente di operatori privati senza alcuna discriminazione legata alla nazionalità³⁶; in secondo luogo, ad offrire ai giocatori forme di tutela sia preventiva attraverso campagne informative sui pericoli del gioco (specie *on line*), sia successiva nelle ipotesi di dipendenza conclamata, mediante un sostegno psicologico ed economico.

Con la diffusione di internet, la problematica del gioco d'azzardo, soprattutto *on line*, si è drammaticamente aggravata, estendendosi a larga parte della popolazione degli Stati membri. Per tale ragione, la tutela dei giocatori assume, sempre più, una rinnovata centralità non solo all'interno dei singoli Paesi, ma anche a livello sovranazionale, ove le Istituzioni europee, da anni, sottolineano la necessità di forme di tutela anche di natura preventiva. A riguardo, il Parlamento europeo, con una risoluzione del 2013³⁷, ha stabilito che gli Stati membri possono introdurre misure restrittive

³² *Cgce*, 24 marzo 1994, in causa C-275/92, *Schindler*, in www.curia.europa.eu; in tema, C. BENELLI, E. VEDOVA, *Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale*, Milano, 2008, p. 29 ss.

³³ *Cgce*, 6 novembre 2003, in causa C-243/01, *Gambelli*, in www.curia.europa.eu. Sulle ricadute di tale pronuncia nell'ordinamento italiano, S. CASSESE, *Il regime giuridico del gioco e la sentenza Gambelli*, Relazione tavola rotonda su "I nuovi orientamenti della UE in materia di gioco pubblico: il principio della riserva di legge da parte dello Stato e i riflessi sul libero mercato", Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, Ministero dell'economia, Roma, 10 maggio 2004, Forum della Pubblica Amministrazione, in www.forumpa.it.

³⁴ Più in generale sulla compatibilità della riserva statale con le norme europee, M. COCCIA, *I concorsi pronostici e le scommesse sulle competizioni sportive e il diritto comunitario*, in *Riv. dir. sport*, 1992, p. 241.

³⁵ In proposito, si consideri la Raccomandazione della Commissione del 2014 sui servizi di gioco d'azzardo *on line* con cui si esortano gli Stati membri a garantire elevate forme di protezione dei consumatori attraverso apposite campagne pubblicitarie di informazione per un gioco responsabile.

³⁶ S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 291 ss.

³⁷ Si tratta della Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo *on line* nell'ambito del mercato interno.



del gioco d'azzardo a tutela dei consumatori, anche se in contrasto con le libertà di iniziativa economica e di prestazione dei servizi. Naturalmente, la deroga ai principi sovranazionali può considerarsi legittima nelle sole ipotesi in cui tali misure risultino proporzionate, ragionevoli e non discriminatorie.

In tale direzione, la Commissione europea ha adottato nel 2014 una Raccomandazione³⁸ per esortare gli Stati al potenziamento delle discipline di protezione dei consumatori dai rischi del gioco d'azzardo. In special modo, gli Stati sono invitati a prescrivere: a) obblighi informativi sui siti *web* ove si effettuano attività di gioco; b) divieti di pubblicità ingannevole in capo ai gestori; c) limitazioni alla possibilità di accesso da parte dei minori ai servizi specie *on line*; d) obblighi di registrazione per gli utenti, al precipuo fine di acquisirne informazioni identitarie ed anagrafiche; e) l'istituzione di strutture e servizi di assistenza per i giocatori affetti da gravi forme di dipendenza³⁹. Tutto ciò per salvaguardare il patrimonio⁴⁰ e la salute degli utenti dalle ricadute negative del gioco d'azzardo compulsivo.

Dal quadro descritto si evince come gli Stati membri dell'Unione, anno dopo anno, abbiano gradualmente introdotto normative (e conseguenti misure) sempre più protettive, promuovendo, al contempo, azioni di sensibilizzazione nonché di vigilanza sul mercato del gioco d'azzardo.

4. Secondo gli artt. 70 e 72 della legge fondamentale tedesca del 1949 ciascun *Länder* è titolare, in via generale, della competenza legislativa in tema di giochi e scommesse, salvo eccezioni espressamente previste dal diritto positivo⁴¹. Ciò in ragione della circostanza che i servizi e le attività riconducibili al gioco d'azzardo, in Germania, rientrano, per tradizione, nella legislazione sull'ordine pubblico affidata alla disciplina di ciascun *Land*⁴². Tuttavia, per ineliminabili esigenze di uniformità, alcune competenze sono assegnate a specifiche Autorità regolatorie, ai sensi del Trattato interstatale fra i *Länder* sul gioco d'azzardo⁴³ stipulato con l'obiettivo di garantire una certa uniformità di disciplina tra gli Stati.

Tra i primi Accordi interstatali, risalenti al 2004, meritano speciale menzione l'Accordo interstatale sulle lotterie⁴⁴ e l'Accordo interstatale sulla regionalizzazione dei profitti del lotto e del totocalcio⁴⁵.

In particolare, l'Accordo sulle lotterie⁴⁶ dettava una disciplina in tema di organizzazione di scommesse sportive, giochi d'azzardo e lotterie, al precipuo fine di armonizzare le differenti regolamentazioni dei *Länder*⁴⁷; tale Accordo precludeva, poi, l'accesso a tali servizi ai minori.

Nel 2008 entrava in vigore (sia pure fino al 31 dicembre 2011) un nuovo Trattato interstatale in sostituzione del precedente Accordo del 2004 dichiarato incostituzionale⁴⁸. Tale Trattato

³⁸ Pur essendo atti non vincolanti, le Raccomandazioni della Commissione europea svolgono un'importante azione di *moral suasion* in grado di condizionare significativamente le politiche degli Stati membri.

³⁹ A tal proposito, l'ordinamento europeo incentiva e finanzia direttamente le politiche assistenziali per i giocatori affetti da dipendenza patologica.

⁴⁰ La perdita di risorse economiche da parte dei giocatori e delle rispettive famiglie ne riduce la capacità di spesa in consumi nonché la capacità contributiva nei confronti del Fisco con ricadute sull'intero sistema Paese.

⁴¹ Tali eccezioni sono rappresentate, a titolo esemplificativo, dalle scommesse sulle corse ippiche nonché dalla regolamentazione delle macchine da gioco esterne ai casinò, per le quali sussiste la competenza generale della Federazione.

⁴² Per esempio, le tradizionali case da gioco, situate nei vari Stati, sono autorizzate e controllate dai rispettivi Ministeri dell'Interno.

⁴³ *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland, GlüStV*.

⁴⁴ *Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*.

⁴⁵ *Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblock*.

⁴⁶ Tale Accordo non era applicabile ai casinò ed alle case da gioco.

⁴⁷ Ciascun *Land* era chiamato a garantire l'offerta di tali giochi, mediante conferimento di incarichi a enti pubblici o società private.

⁴⁸ Il Trattato del 2008 è stato oggetto di censure da parte del Tribunale costituzionale federale che nel 2006 ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'articolo 12 della legge fondamentale tedesca (in tema di tutela della



delineava un differente assetto dell'organizzazione, gestione e intermediazione dei giochi d'azzardo. Oltre a riunire le molteplici disposizioni che gli Stati federali si erano impegnati ad osservare in materia, il Trattato ribadiva il sostanziale monopolio pubblico del gioco già previsto nel sistema precedente. Più in particolare, le sue norme vietavano l'organizzazione e l'intermediazione di qualsiasi attività considerata gioco d'azzardo senza una preventiva autorizzazione dell'Autorità preposta; una volta ottenuta la licenza, l'attività si sarebbe potuta esercitare nel solo territorio del *Land* emittitore; la violazione di siffatte previsioni risultava, poi, penalmente sanzionata⁴⁹.

Il Trattato, inoltre, prescriveva: a) il divieto di organizzazione e prestazione del gioco d'azzardo attraverso internet; b) il divieto di qualsiasi forma di pubblicità sulle maglie sportive o sui cartelloni durante gli eventi sportivi; c) modalità particolari di pubblicizzazione (informazioni sulle opportunità di vincita, previsione di divieti per i minorenni ed esplicitazione dei rischi di dipendenza); d) l'istituzione di un Consiglio di supervisione con il compito di vigilare sul rispetto della normativa e di vietare a banche e istituti finanziari di supportare transazioni finanziarie collegate ad attività di gioco illegali⁵⁰.

Il Trattato introduceva, in questo modo, una disciplina fortemente restrittiva, specie nei riguardi del gioco *on line*, vietando forme di raccolta e di pubblicità del gioco via internet, nonché proibendo alle compagnie di *gambling* estere di accettare scommesse dai cittadini tedeschi; conseguentemente, imponeva ai *service providers* di oscurare i siti di gioco e di bloccare eventuali transazioni in denaro⁵¹.

Le previsioni del Trattato venivano, in seguito, censurate dall'Unione europea in quanto considerate contrarie ai principi ed alle libertà sovranazionali. A tal proposito, la Commissione avviava una procedura d'infrazione nei confronti della Germania, per contrarietà della regolamentazione nazionale sul gioco d'azzardo alla disciplina europea in materia di libera prestazione dei servizi.

In special modo, la Corte di giustizia nelle pronunce *Stoß*⁵² e *Carmen Media Group*⁵³ statuiva la non conformità al diritto europeo delle previsioni dell'ordinamento tedesco sul monopolio pubblico in materia di giochi e scommesse

Per rimediare a tali censure, il 15 dicembre 2011 i *Länder* tedeschi⁵⁴ sottoscrivevano il Primo Accordo di modifica del Trattato interstatale sui giochi d'azzardo⁵⁵ che sarebbe entrato in vigore nel 2012. L'art. 10, par. 2 e 6 confermava il monopolio pubblico in materia di scommesse sportive già previsto dal Trattato del 2008, introducendo, però, una clausola di deroga al controllo pubblico; a tal proposito, in relazione alle scommesse in tema di competizioni sportive prevedeva, per un periodo di 7 anni, la possibilità di rilascio di licenze nel numero massimo di 20; una volta accordata la concessione, gli intermediari dell'organizzatore avrebbero potuto ottenere un'autorizzazione per

salute dei cittadini), nella parte in cui proibiva la gestione delle scommesse da parte dei privati senza includere misure atte a prevenire le dipendenze e l'insorgere di un mercato illegale delle scommesse.

⁴⁹ In proposito, l'art. 284 del Codice penale tedesco stabilisce che “*chiunque, senza autorizzazione amministrativa, organizza o tiene pubblicamente un gioco d'azzardo o mette a disposizione le attrezzature necessarie a tale scopo è punito con la reclusione fino a 2 anni o con una multa*”. Aggiunge, poi, che “*chiunque agisce nelle ipotesi di cui al par. 1 a titolo professionale (...); o in quanto membro di un'organizzazione costituitasi per commettere i suddetti reati in modo continuativo, è punito con la reclusione da 3 mesi a 5 anni*”.

⁵⁰ Ad ogni operatore, inoltre, veniva imposto l'obbligo di promuovere campagne sociali finalizzate all'educazione dei giocatori sulla fruizione responsabile dei servizi e delle attività di gioco d'azzardo.

⁵¹ Senato della Repubblica, Relazione, *La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, gennaio, 2017.

⁵² *Cgce*, 4 marzo 2010, in cause riunite C-316/07, C-358/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07, *Stoß e a.*, in www.curia.europa.eu.

⁵³ *Cgce*, 4 marzo 2010, in causa C-46/08, *Carmen Media Group e a.*, in www.curia.europa.eu.

⁵⁴ Tutti tranne lo Schleswig-Holstein.

⁵⁵ *Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag: GliÄndStV*.



raccogliere le scommesse per conto di quest'ultimo⁵⁶. Si trattava, dunque di una forma di apertura del mercato ad operatori privati.

Nonostante ciò, nel 2016, la Corte di giustizia nella nota pronuncia *Sebat-Ince*⁵⁷ osservava come la clausola di sperimentazione non avesse rimediato all'incompatibilità tra il monopolio pubblico e la libera prestazione dei servizi, atteso che nessuna concessione era stata in concreto attribuita e come il tradizionale regime di monopolio si fosse perpetuato senza limitazione alcuna.

Sul versante della tutela dei consumatori giova precisare come in Germania il gioco erogato al di fuori dei casinò (sale da gioco, ristoranti, pub o bar) sia soggetto a molteplici restrizioni dettate da leggi statali, dal Regolamento del commercio nonché dal Regolamento sul gioco.

Più nel dettaglio, il vigente Regolamento sul gioco entrava in vigore il 13 dicembre 2014. Le principali restrizioni introdotte concernono: 1) il numero massimo di macchine di cui è consentita l'installazione; 2) il divieto di servire alcolici nelle sale; 3) il divieto di gioco alle *slot* per i minorenni; 4) limiti minimi e massimi alle puntate oltre che alla durata del gioco⁵⁸.

Emergono, quindi, fra i tratti distintivi della regolamentazione tedesca del gioco d'azzardo la presenza sia di una perdurante forma di monopolio e controllo pubblico sia di una disciplina fortemente restrittiva volta a proteggere gli utenti dai rischi della ludopatia.

5. Nell'ordinamento spagnolo l'attività di esercizio del gioco d'azzardo è sottratta alla libera iniziativa privata, in virtù del suo assoggettamento al controllo ed alla regolazione pubblica. Il riparto di competenze legislative tra Stato ed enti locali decentrati differenzia il modello italiano dal modello spagnolo⁵⁹.

In Italia, l'ambito del gioco d'azzardo (lecito ed illecito), non rappresentando una materia a sé, rientra nella più ampia materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato secondo gli artt. 117, co. II, lettera h) e 117, co. II, lettera l) Cost.⁶⁰. Ne discende, come corollario, che essendo lo Stato il soggetto costituzionalmente legittimato a legiferare, si avrà un'unica ed uniforme disciplina su tutto il territorio nazionale. Ciononostante, è previsto un ambito di intervento per le Regioni con riferimento alla materia (concorrente) della tutela della salute (dei giocatori); in proposito, infatti, tali enti territoriali sono investiti della potestà di disciplinare taluni profili in ordine alle modalità di esercizio del gioco d'azzardo (in conformità alla normativa statale), al precipuo fine di contrastare il fenomeno della ludopatia.

Diversamente, l'ordinamento spagnolo, in materia di giochi, valorizza maggiormente le competenze legislative degli enti territoriali e, segnatamente, delle *Comunidades Autónomas*. La Costituzione, del resto, pur nell'osservanza del principio dell'unità dello Stato, esalta il principio autonomistico nell'ambito di un assetto ordinamentale fondato sul paradigma del pluralismo

⁵⁶ L'obbligo di ottenere un'autorizzazione risulta valido esclusivamente per gli organizzatori di scommesse non statali. Per i 16 organizzatori pubblici già esistenti e per i loro intermediari, tale obbligo si applica a partire da un anno dal rilascio della prima concessione.

⁵⁷ *Cgce*, 4 febbraio 2016, in causa C-336/14, *Sebat-Ince*, in www.curia.europa.eu. Per un commento si rinvia a P. GARRAFA, *Ignorantia praesumitur ubi scientia non prabatur: la Corte di giustizia ed il caso Sebat-Ince*, in www.federalismi.it, n. 21/2016.

⁵⁸ Senato della Repubblica, Relazione, *La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, gennaio, 2017: "si stabilisce: che nell'intervallo di tempo di un "gioco", sia consentito – in 5 secondi – l'utilizzo massimo di 20 centesimi di euro e di 2 euro di vincita; che la perdita massima oraria sia 80 euro (60 per le slot machine di nuova autorizzazione); che la vincita massima oraria sia di 500 euro (400 per le slot di nuova autorizzazione), jackpot esclusi; che la perdita media oraria sia limitata ad un massimo di 33 euro (20 per le slot machine di nuova autorizzazione); i limiti massimi per l'uso, il guadagno e la perdita per unità di tempo sono assicurate da un dispositivo di controllo e i parametri utilizzati per il controllo sono determinati dall'Istituto federale di metrologia; gli apparecchi devono essere revisionati ogni 2 anni da un esperto giurato nominato pubblicamente; le distanze minime tra sale da gioco (da 250 a 500 metri)".

⁵⁹ G. FIDONE, A. LINGUITI (a cura di), *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Milano, 2013, p. 283 ss.

⁶⁰ *Corte cost.*, 26 febbraio 2010, n. 72, in www.cortecostituzionale.it.



istituzionale. Ne discende un quadro normativo variegato e frammentato, in cui il riparto di competenze tra Stato centrale e *Comunidades Autónomas* presenta confini incerti, non sempre ben definiti. In special modo, l'art. 149 della Costituzione spagnola assegna allo Stato la competenza in ordine ai profili di garanzia della sicurezza, dell'ordine pubblico e della tutela dei minori. In tale cornice si inquadrano le competenze delle singole *Comunidades* che vengono esercitate secondo i rispettivi Statuti. Tale legislazione decentrata introduce una disciplina di dettaglio del gioco d'azzardo, prevedendo, altresì, sanzioni per le attività illegali.

Per scongiurare fenomeni di eccessiva frammentazione normativa, è istituito il *Consejo de Políticas del Juego*, un organo collegiale, formato dai rappresentanti delle *Comunidades Autónomas*. Il *Consejo* provvede sia alla elaborazione di principi generali uniformi sia alla predisposizione di misure di protezione in favore dei soggetti più vulnerabili al gioco d'azzardo; inoltre, svolge compiti di coordinamento e di raccordo tra lo Stato e le *Comunidades* per il rilascio delle licenze. In proposito, la *ley* 13/2011, introducendo una disciplina organica della materia, ha distinto, da un lato, le lotterie statali la cui gestione è riservata alla *Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado* e, dall'altro, i giochi *on line* affidati pure ad altri operatori.

Per l'offerta di tali giochi al pubblico occorre che il concessionario vanti un apposito titolo rilasciato dallo Stato spagnolo. D'altronde, la legge non prevede l'automatico riconoscimento di titoli abilitativi emessi da Stati esteri⁶¹. I principi generali dettati dal *Consejo* sono finalizzati alla regolamentazione delle diverse attività e modalità di gioco nella prospettiva della protezione tanto dell'ordine pubblico (contrasto alle forme di illegalità) quanto dei giocatori (tutela della salute e del patrimonio).

La normativa spagnola fa espresso divieto di partecipazione ai giochi d'azzardo ai minori, alle persone dichiarate legalmente incapaci e a tutti coloro che volontariamente abbiano richiesto un provvedimento giudiziale di inibizione della partecipazione⁶². La protezione dei giocatori è, altresì, assicurata, in via preventiva, mediante periodiche campagne pubblicitarie, volte a responsabilizzare gli interessati sui rischi e gli effetti del gioco d'azzardo patologico.

In ordine a tali attività l'ordinamento realizza un modello simile al modello concessorio italiano; infatti, i soggetti privati possono organizzare ed erogare i servizi di gioco previa licenza rilasciata dalla *Comisión Nacional del Juego* che dovrà tenere conto, nell'esaminare l'istanza, della normativa di settore della Comunità autonoma nel cui territorio verrà esercitata l'attività.

Per quanto riguarda, specificamente, la disciplina dei macchinari impiegati nelle sale da gioco e nei casinò, è contemplato per essi un apposito obbligo di omologazione; i criteri tecnici per l'omologazione sono individuati dal Ministero dell'economia e dal *Consejo de Políticas del Juego* e vengono definitivamente approvati dalla *Comisión Nacional*⁶³.

In merito, invece, alla regolamentazione di altri aspetti, quali la distanza minima tra case da gioco e il numero di macchine installabili in ciascuna sala, la relativa disciplina è rimessa alla legislazione delle singole *Comunidades*⁶⁴.

Dunque, la regolamentazione del gioco d'azzardo in Spagna è affidata sia allo Stato centrale per alcuni aspetti di ordine generale sia alle *Comunidades Autónomas* soprattutto in relazione ai profili di maggior dettaglio. Tra esigenze di unità ed esigenze di differenziazione l'ordinamento spagnolo

⁶¹ Per un confronto tra il sistema spagnolo ed il sistema italiano si rinvia al contributo di G. FIDONE, A. LINGUITI (a cura di), *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Milano, 2013, p. 279 ss.

⁶² Per assicurare l'effettività del divieto è conferito alla *Comisión Nacional del Juego* il compito di redigere un apposito registro delle persone interdette dal gioco d'azzardo.

⁶³ In generale, i macchinari impiegati devono consentire l'identificazione dei partecipanti al fine di permettere agli operatori incaricati di verificare che il giocatore non rientri tra i soggetti esclusi dal gioco.

⁶⁴ A tal proposito, è utile segnalare il decreto 55/2015, adottato dalla *Comunidad Valenciana* in cui si stabilisce che le sale da gioco devono avere una superficie minima di 130 m², se ubicate in un territorio comunale con più di 120.000 abitanti. Al contempo viene fissata una distanza minima tra ciascuna sala da gioco prevedendo che non possa essere autorizzata l'apertura di nuove sale nel raggio di 800 metri da case da gioco già esistenti. Il numero delle macchine da gioco installate, infine, è stabilito in proporzione al numero degli abitanti del Comune interessato.



ha avviato un percorso di progressiva apertura al mercato senza, tuttavia, trascurare i prioritari obiettivi di tutela dell'ordine pubblico e della salute dei giocatori.

6. Nell'ordinamento francese gli artt. L322-1 e L-322-2 del *Code de la sécurité intérieure* del 2012 prescrivono il divieto generale di tutte le forme di gioco fondate sulla scommessa e l'azzardo, salvo deroghe espressamente previste.

L'esercizio del gioco d'azzardo è consentito esclusivamente ad operatori privati autorizzati dallo Stato secondo disposizioni di legge e, segnatamente, alle società statali *Française des Jeux* per le scommesse e le lotterie e *Pari Mutuel Urbain* per le scommesse ippiche; tali società risultano, quindi, affidatarie della gestione delle lotterie tradizionali e *online* (ivi incluse le lotterie ad estrazione ed il gratta e vinci), nonché delle sale per le scommesse sportive e ippiche.

In Francia, quindi, il gioco si basa su una disciplina amministrativa prevalentemente di tipo autorizzatorio che assume caratteri più generali con particolare riferimento ai casinò; infatti, l'apertura delle case da gioco è consentita nelle stazioni balneari e termali e nei Comuni con più di 500.000 abitanti che perseguano determinate finalità culturali. Inoltre, tali autorizzazioni consentono, nei medesimi luoghi, attività di ristorazione e di spettacolo, rientranti anch'esse fra le attività di servizio pubblico⁶⁵.

In relazione alla gestione dei casinò (tradizionali), un particolare regime attribuisce ai Comuni il potere di concludere *délégations de service public* con società private ai fini della organizzazione e dello svolgimento delle attività delle case da gioco; si tratta, in altri termini, di contratti di concessione di servizi pubblici, regolati dal *Code général des collectivités territoriales* e, segnatamente, dagli articoli L. 1411-1 à L. 1411-18.

Le tradizionali forme di monopolio e controllo pubblico vengono in parte ridimensionate dalla l. 2010-476⁶⁶ che apre il mercato del gioco *on line* (in particolare scommesse ippiche e *poker* via internet) agli operatori privati. Tuttavia, l'art 1 ribadisce che il gioco non costituisce attività commerciale o servizio di carattere ordinario e che, per tale motivo, deve essere sottoposto ad una specifica regolamentazione finalizzata a preservare l'ordine, la sicurezza e la salute pubblica nonché l'integrità psico-fisica dei minorenni attraverso appositi divieti⁶⁷.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'installazione delle macchine da gioco, la *loi* 87-306 ha introdotto la possibilità di installarle all'interno dei tradizionali casinò autorizzati; tale disciplina è oggi inserita nel Codice delle leggi sulla sicurezza che si occupa di macchine da gioco agli artt. L321-5, L322-6 e L324-2⁶⁸.

Riguardo al divieto di gioco per le fasce più deboli, si ricorda che in Francia vige la possibilità di richiedere l'interdizione volontaria dalle sale e dai casinò nonché dalla fruizione di un conto virtuale di gioco⁶⁹. Il provvedimento di interdizione volontaria, di competenza del Ministro dell'Interno, ha durata triennale ed è tacitamente rinnovato.

La l. 2010-476 di apertura del mercato dei giochi *on line* ha, infine, istituito l'*Autorité de régulation des jeux en ligne* (ARJEL), un'Autorità amministrativa indipendente deputata allo svolgimento dei seguenti compiti: 1) emanazione di provvedimenti autorizzatori nei confronti degli operatori del settore; 2) attività di protezione dei soggetti più a rischio mediante iniziative di prevenzione delle

⁶⁵ A. BATTAGLIA, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Le regole dei giochi: la disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, Napoli, 2014, p. 497.

⁶⁶ Si tratta della legge del 12 maggio 2010 *relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*.

⁶⁷ L'art. 5 conferma il divieto generale di gioco per i minorenni. Tale divieto è stato introdotto dall'art. 14 del decreto 59-1489 del 22 dicembre 1959, poi confluito nell'art. R 321-27 del Codice di pubblica sicurezza.

⁶⁸ Senato della Repubblica, Relazione, *La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, gennaio, 2017.

⁶⁹ Si veda, in proposito, l'art. R321-28 del Codice delle leggi di sicurezza e l'art. 26 della l. 2010-476 che ingiunge agli operatori privati il rispetto delle norme in materia di prevenzione e di interdizione dal gioco nei confronti di giocatori compulsivi.



dipendenze da gioco⁷⁰; 3) azioni di controllo sulla sicurezza ed attendibilità dei siti degli operatori autorizzati; 4) azioni di contrasto alle frodi e alle attività di riciclaggio⁷¹.

Con riferimento a tale ultimo profilo, il *Code monétaire et financier* prescrive norme specifiche per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo da parte sia degli operatori autorizzati nei settori soggetti a monopolio (art. 561-2, n. 9), sia dei privati autorizzati dall'ARJEL. In tal senso, tutti i gestori sono tenuti ad un rigoroso obbligo di vigilanza sulle transazioni, alla verifica dell'identità dei clienti e dei beneficiari (art. L561-5), e, da ultimo, al controllo sui movimenti finanziari sospetti (L561-10-2)⁷².

L'art. L561-13 prescrive ulteriori vincoli agli operatori dei giochi, soprattutto ai soggetti autorizzati nei settori monopolistici (art. 561-2, n. 9); in particolare, stabilisce per i casinò l'obbligo di verificare l'identità del giocatore e di registrarne le generalità qualora le operazioni di gioco superino determinate soglie. Tali dati sono conservati in un apposito registro per almeno cinque anni e risultano utilizzabili esclusivamente per i fini consentiti dalla normativa che ne disciplina il trattamento⁷³.

Con decisione 2011-025 l'ARJEL ha, inoltre, elaborato talune linee guida cui gli operatori *on line* sono tenuti ad uniformarsi per assicurare il rispetto degli obblighi legali in tema di antiriciclaggio ed antifrode. A tal proposito, giova ricordare che, in Francia, le Autorità di regolazione del gioco, nell'espletamento delle loro funzioni, collaborano con l'organismo del Ministero dell'economia e delle finanze che si occupa della lotta all'utilizzo del denaro di provenienza illecita⁷⁴.

Nell'ottobre 2016 è stato licenziato un rapporto dal titolo "*La régulation des jeux d'argent et de hasard*"⁷⁵ in cui si affrontano alcuni profili critici della regolamentazione dei giochi. In particolare, nelle conclusioni generali si evidenzia l'eccessiva frammentazione della disciplina francese, in seguito all'apertura al mercato da parte della l. 2010-476, quale risposta alle censure europee. Il rapporto auspica un intervento legislativo di riforma che assicuri maggiore omogeneità alla disciplina, oltre all'istituzione di un'Autorità di regolazione unica per tutti i giochi, in grado di riunire le funzioni dell'ARJEL e degli altri organismi di controllo.

7. Nell'ambito della legislazione del Regno Unito, il fenomeno del gioco d'azzardo è regolamentato, in via generale, dal *Gambling Act* del 2005. Tale legge rappresenta la *Magna Charta* del sistema dei giochi e delle scommesse d'oltremarica che disciplina le differenti tipologie di giochi consentiti attraverso una regolazione condizionale valida *erga omnes*⁷⁶. Il sistema inglese, in quanto percorso da un'accentuata tendenza liberalizzatrice, rappresenta, in un'ottica comparata, un

⁷⁰ Ciò attraverso campagne pubblicitarie che promuovano forme di gioco responsabile mediante azioni informative nei confronti dei consumatori.

⁷¹ Per maggiori approfondimenti si consulti il sito www.arjel.fr.

⁷² Nello specifico, gli operatori sono tenuti ad effettuare uno *screening* delle operazioni particolarmente complesse o di somme inaspettatamente elevate. In tali casi, l'operatore dovrà domandare chiarimenti al cliente su origine e destinazione del denaro, natura dell'operazione e identità del beneficiario.

⁷³ Sugli operatori del settore dei giochi ricade, inoltre, l'obbligo di approntare misure di controllo interno (L561-32) e di formare adeguatamente il personale a ciò dedicato (L561-34 CMF).

⁷⁴ Si evidenzia, infine, che su proposta del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* il Presidente dell'Assemblea nazionale francese ha richiesto nel 2015 alla Corte dei conti una valutazione complessiva sulla legislazione dei giochi.

⁷⁵ Il rapporto è consultabile sul sito www.economie.gouv.fr.

⁷⁶ In special modo, l'art. 235 definisce *gaming machine* un apparecchio realizzato o adattato in funzione del gioco d'azzardo. Giova precisare come la mera possibilità di usare un apparecchio anche in funzione del gioco d'azzardo sia ritenuta cosa diversa dall'adattamento al gioco d'azzardo. Ad esempio, non sono considerati *gaming machine* i normali *computer* o gli *smartphone*. Il *Gambling Act* puntualizza che non sono *gaming machine* gli apparecchi per i biglietti delle lotterie o per il bingo e affida alla *Gambling Commission* la pubblicazione dell'elenco delle macchine a premi rientranti tra le *gaming machine*.



paradigma di ispirazione per l'ordinamento italiano nella prospettiva del superamento dello schema della riserva statale e della concessione⁷⁷.

Il *Gambling Act* istituisce, inoltre, la *Gambling Commission*⁷⁸, un'organizzazione indipendente che lavora in *partnership* con le Autorità di licenza, mediante l'elaborazione e la pubblicazione di linee guida e l'esercizio di poteri informativi ed ispettivi.

Il *Gambling Act* prevede 3 tipologie di case da gioco: a) il *regional casino*, b) il *large casino*, c) lo *small casino* tra loro distinte per criteri dimensionali, limitazioni numeriche, oltre che per servizi offerti. Più nel dettaglio, stabilisce come, ai fini della nozione di *gaming machine*, sia del tutto irrilevante se l'apparecchio funziona ad energia meccanica oppure ad energia elettrica; di conseguenza, le *slot machine* sono *gaming machine* come le altre, non costituendo una categoria a se stante.

La suddivisione in categorie, piuttosto, è legata all'entità delle puntate e delle vincite; in proposito, occorre distinguere gli apparecchi dotati di sistemi a compensazione dagli apparecchi con sistemi randomici. Nei primi la probabilità di vincere un premio varia sulla base dei risultati delle giocate precedenti. Nei secondi, ciascuna giocata ha le medesime probabilità di vincita, indipendentemente dall'andamento delle giocate precedenti.

Per ragioni informative, ogni *gaming machine* deve indicare visibilmente la tipologia cui appartiene, l'entità delle puntate ammissibili e delle vincite che restituisce (ovvero la percentuale delle vincite rispetto alle somme che la macchina incassa)⁷⁹; ciò per consentire al giocatore scelte di gioco consapevoli e responsabili.

La disciplina inglese, pur ammettendo l'esercizio del gioco d'azzardo, prevede azioni di promozione e vigilanza tese a garantire comportamenti responsabili da parte dei consumatori. Le iniziative avviate in tal senso mirano, da un lato, a prevenire o limitare fenomeni di gioco compulsivo e, dall'altro, a scongiurare infiltrazioni della criminalità organizzata. In tale ottica, è contemplato il divieto per i giocatori circa l'utilizzo di carte di credito o di debito come mezzi di pagamento, al precipuo fine di limitare forme di indebitamento compulsivo.

Per quanto riguarda la verifica delle somme destinate al gioco, la tracciabilità dei flussi di denaro è prevista, a livello nazionale, dal *Proceeds of Crime Act* del 2002 e dalle *Money Laundering Regulations* del 2007⁸⁰. In ogni caso, tutti gli operatori del gioco d'azzardo, e specialmente i gestori di casinò, sono investiti della responsabilità di evitare infiltrazioni del crimine organizzato. D'altronde, i casinò, a differenza delle altre strutture per il gioco, sono soggetti a supervisione e controllo da parte della *Gambling Commission* nella prospettiva del contrasto al riciclaggio dei fondi illeciti.

La *Gambling Commission* ha elaborato, nel marzo 2015 uno *Statement of principles for licensing and regulation* dei casinò, oltre che talune linee guida dal titolo "*The prevention of money laundering and combating the financing of terrorism: Guidance for remote and non-remote casinos*"⁸¹. In particolare, l'adesione alle linee guida da parte dei privati è condizione necessaria per ottenere la licenza di operare nel

⁷⁷ L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, n. 2/2012, pp. 336 ss.; secondo l'Autore il meccanismo del rilascio delle concessioni, previa gara, suscita forti perplessità. Diversamente, "le condizioni e i vincoli per i gestori dovrebbero essere stabiliti in sede generale (in fonti regolamentari dell'autorità di settore) e non prevalentemente nei bandi e nei capitolati di gara. Aumenterebbe la trasparenza, l'imparzialità, la certezza e la prevedibilità del quadro normativo. Inoltre, decrescerebbe la negoziazione occulta tra autorità amministrativa e privati divenendo più estrinseca la formazione delle regole".

⁷⁸ La *Gambling Commission* fu istituita nel 2005 per mezzo del *Gambling Act*, in sostituzione di un preesistente *Gaming Board for Great Britain*. La *Gambling Commission* è un ente con personalità giuridica i cui membri sono nominati dal Segretario di Stato.

⁷⁹ Una percentuale che è calcolata sulla base di un elevato numero di giocate precedenti. Poiché non sono prescritti minimi di legge per tale percentuale, risulta essenziale che la medesima sia prestabilita, comunicata ai giocatori e fatta rispettare.

⁸⁰ In proposito, la regolamentazione britannica distingue i casinò dalle altre forme di gioco d'azzardo.

⁸¹ Tali linee guida vengono aggiornate dalla Commissione stessa nel corso del tempo; fino ad oggi, l'edizione più recente è datata luglio 2016.



settore; la loro inosservanza può essere, altresì, motivo di sanzione pecuniaria e persino di revoca della licenza⁸².

Da un raffronto tra il sistema italiano ed il sistema inglese in tema di gioco d'azzardo emerge un dato comune: in entrambi gli ordinamenti la regolamentazione pubblicistica del fenomeno è considerata un fattore necessario, e a cui non può esservi alternativa, attesa la rilevanza degli interessi in gioco⁸³. Infatti, anche nel Regno Unito, che è stato fra i primi ordinamenti a disciplinare il gioco d'azzardo, il *gambling* è un'attività esercitabile previa licenza, concessa da un'Autorità *ad hoc*, che prescrive rigorosi requisiti soggettivi in capo agli operatori, conformando, altresì, in modo peculiare le modalità di svolgimento del servizio⁸⁴. Tuttavia, il sistema inglese, rispetto all'ordinamento italiano, presenta una maggior apertura del settore all'iniziativa privata, in conformità alle libertà e ai principi dell'ordinamento europeo.

8. All'esito della comparazione dei sistemi giuridici attenzionati è possibile svolgere talune brevi considerazioni riepilogative.

Le discipline dei vari ordinamenti risentono, inevitabilmente, del conflitto tra gioco d'azzardo quale fonte monetaria e gioco d'azzardo quale piaga sociale e, a tal proposito, introducono regolamentazioni volte a bilanciare gli antagonisti interessi in rilievo (finanziario e di ordine pubblico, da un lato, all'integrità patrimoniale e alla salute dei giocatori, dall'altro).

In virtù dell'assenza di una disciplina europea unificatrice, ciascuno Stato stabilisce autonomamente condizioni e limiti di esercizio del gioco d'azzardo, sia pure nel perimetro tracciato dai principi e dalle regole di matrice sovranazionale.

La necessità di un regime pubblicistico del gioco d'azzardo rappresenta, in ogni caso, una costante ineludibile per tutti i Paesi sia per i peculiari caratteri della relativa attività sia per l'importanza degli interessi coinvolti.

Le discipline legislative dei sistemi di Germania, Spagna, Francia, Regno Unito e Italia, sia pure con intensità differenti, tendono, da un lato, all'apertura del mercato nei confronti degli operatori privati e, dall'altro, alla tutela dei consumatori dai pericoli del gioco patologico.

In special modo, il sistema inglese sembra il più orientato a superare il tradizionale modello della riserva statale e della concessione attraverso una regolazione condizionale *erga omnes* tesa a favorire l'ingresso dei privati nel settore; all'opposto, il sistema tedesco prevede un regime giuridico monopolistico tra i più refrattari alla concorrenza e alla libertà di iniziativa economica privata.

Con riferimento alla struttura e ai caratteri del modello concessorio, le maggiori similitudini si rilevano tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento spagnolo.

Si segnalano, infine, differenze nel riparto di competenze legislative tra i sistemi giuridici investigati. In special modo, Spagna e Germania, nella suddivisione delle funzioni tra Stato centrale ed enti territoriali, valorizzano la competenza, rispettivamente, delle *Comunidades Autónomas* e dei *Länder*, da cui discende una disciplina frammentata del gioco d'azzardo. Diversamente, nell'ordinamento italiano è rilevabile una maggiore omogeneità normativa, attese le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico, sicurezza ed ordinamento penale; d'altronde, alle Regioni è consentito legiferare con esclusivo riferimento ai profili di tutela della salute.

⁸² Non di meno, si parte dall'assunto che qualche inadempienza possa verificarsi, sicché le sanzioni non sono automatiche, bensì vengono applicate se l'operatore persevera nelle violazioni delle regole.

⁸³ In proposito, L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, n. 2/2012, p. 333.

⁸⁴ *Gambling Commission, Guidance to Licensing Authorities*, 3rd ed., May, 2009.