

**LE NUOVE FRONTIERE
DELL'AZZARDO PATOLOGICO:
IL GIOCO ON LINE**

CRID

Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità

in collaborazione con

Comune di Modena
Centro Studi e Documentazione sulla Legalità (CSDL)

Con il patrocinio di

Comune di Modena
Avviso pubblico

Coordinamento scientifico per il CRID:

Prof. **Gianfrancesco Zanetti**, Prof. **Thomas Casadei**

Report a cura del Dott. **Gianluigi Fioriglio**

SOMMARIO

PROGRAMMA DELL'INCONTRO.....	3
RELAZIONE.....	5
1. <i>Introduzione</i>	5
2. <i>Svolgimento dell'incontro</i>	5
3.1 <i>Il gioco d'azzardo</i>	6
3.2 <i>Dal gioco d'azzardo al gioco d'azzardo online</i>	8
4.1 <i>I videogiochi: aspetti generali</i>	9
4.2 <i>Le loot box nei videogiochi</i>	10
5. <i>Alcune buone pratiche istituzionali</i>	12
RICERCA.....	14
SEZIONE I - DATI	14
1. <i>Introduzione</i>	14
2. <i>Il circuito legale</i>	14
3. <i>Il circuito illegale</i>	16
4. <i>Videogiochi e loot box</i>	17
SEZIONE II - NORMATIVA	18
1. <i>La normativa nazionale. Codice penale e TULPS</i>	18
2. <i>L'evoluzione della normativa nazionale e dei rapporti fra Stato ed enti locali...</i>	19
SEZIONE III - BIBLIOGRAFIA	23
SEZIONE IV - SITOGRAFIA	26

PROGRAMMA DELL'INCONTRO

Mercoledì 27 novembre 2019

Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Modena e Reggio Emilia, Via San Geminiano 3, Modena.

Introduzione di

Prof. Gianfrancesco Zanetti

Direttore CRID; Università di Modena e Reggio Emilia

Coordinamento di:

Dott. Andrea Bosi

Assessore alla legalità del Comune di Modena

Interventi di:

Dott. Avv. Gianluigi Fioriglio

Sapienza Università di Roma

Prof. Simone Scagliarini

CRID; Università di Modena e Reggio Emilia

Col. t. ST Adriano d'Elia

Comandante provinciale della Guardia di Finanza di Modena

LE NUOVE FRONTIERE dell'azzardo patologico: il gioco on line

Cattura rettangolare

mercoledì 27 novembre 2019 >>>

dalle ore 17:00 alle ore 19:00 >>>

Dipartimento di Giurisprudenza >>>

Sala del Consiglio >>> Via San Geminiano, 3 Modena

Introduce

Prof. Gianfrancesco Zanetti

Direttore CRID Centro di Ricerca Interdipartimentale
su Discriminazione e vulnerabilità – UNIMORE

Coordina i lavori

Dott. Andrea Bosi

Assessore Legalità del Comune di Modena

Interventi

Dr. Avv. Gianluigi Fioriglio

Docente di Informatica per le scienze giuridico-politiche
Università La Sapienza di Roma

Prof. Simone Scagliarini

Docente di Diritto Pubblico - Dipartimento di Economia – Unimore

Col. t. ST Adriano d'Elia

Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Modena

Accreditato per i docenti della scuola media inferiore e superiore Iscrizioni su mymemo

In corso di accreditamento all'Ordine degli Avvocati di Modena

Iniziativa promossa dal Tavolo legalità del Comune di Modena nell'ambito del progetto "Legalità e Territorio" L.R. N° 18/2016 succ. mod.
cofinanziato dalla Regione Emilia-Romagna

INFO:

Comune di Modena – Ufficio Legalità e Sicurezza - e-mail: mosicura@comune.modena.it

Centro Studi Documentazione sulla legalità - e-mail: eleonora.deicas@unimore.it



Con il patrocinio



RELAZIONE

1. Introduzione

Il gioco d'azzardo online si sta rivelando ancor più insidioso di quello tradizionale: ad esempio, è possibile giocare in qualsiasi momento, da qualsiasi luogo e con una molteplicità di dispositivi; i pagamenti sono digitali e vi è quindi una sorta di deresponsabilizzazione e minor consapevolezza di quanto si spende; l'oscurità dei codici informatici rende impossibile un reale controllo; i minori possono avvicinarsi al gioco d'azzardo mentendo sulla propria età e sfruttando sistemi di pagamento anonimi: aspetti che toccano da vicino pertanto la capacità di intravedere, da parte di genitori e insegnanti, questo tipo di processi.

Inoltre, in aggiunta ai 'tradizionali' giochi d'azzardo (poker, scommesse, ecc.), oggi anche strumenti apparentemente innocui come i videogiochi tradizionali possono essere contaminati da simili pratiche (da qualche tempo si discute di casi limite, attualmente legali, come le c.d. "loot box", ossia pacchetti virtuali con impatti estetici e/o funzionali all'interno dei giochi stessi).

Si tratta di una situazione molto complessa, dunque, che vede le istituzioni più attente ai nuovi fenomeni di vulnerabilità e rischio in costante e proficua lotta per arginare queste nuove frontiere dell'azzardo: è importante conoscerne, in particolare, l'evoluzione informatica per prevenire alla radice certe propensioni stante la difficoltà di bloccare le piattaforme online.

Si delinea pertanto una sfida culturale, che impone di studiare costantemente e in modo interdisciplinare sia il quadro normativo sia le buone pratiche.

Proprio in ragione di ciò il 27 novembre 2019 è stato svolto un incontro su iniziativa del CRID - Centro Interdipartimentale su Discriminazioni e Vulnerabilità dell'Università di Modena e Reggio Emilia e del CSDL - Centro Studi e Documentazione sulla Legalità, con il contributo e il patrocinio del Comune di Modena.

2. Svolgimento dell'incontro

L'iniziativa si è svolta presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia (Sala del Consiglio), con una ottima partecipazione di pubblico.

Sono stati esposti:

- (i) le nuove modalità con cui vengono offerti i giochi d'azzardo mediante le reti telematiche;
- (ii) il quadro normativo;

(iii) il quadro fattuale e alcune buone pratiche;

(iv) alcune possibili soluzioni in prospettiva informatico-giuridica.

Sono stati presentati i primi esiti delle ricerche condotte dal CRID - Centro Interdipartimentale su Discriminazioni e Vulnerabilità dell'Università di Modena e Reggio Emilia e dal CSDL- Centro studi e documentazione sulla legalità.

L'incontro è stato coordinato dal Dott. Andrea Bosi (Assessore - Politiche per il lavoro e la legalità, Comune di Modena) ed è stato presieduto dal Prof. Gianfrancesco Zanetti (Direttore CRID - Unimore).

Dopo l'introduzione del Prof. Zanetti, il Prof. Simone Scagliarini (Univ. di Modena e Reggio Emilia - CRID) si è focalizzato sugli aspetti normativi del gioco d'azzardo e del gioco d'azzardo patologico, con una lettura critica degli stessi anche alla luce di alcuni dati forniti.

Successivamente ha preso la parola il Dr. Avv. Gianluigi Fioriglio (Sapienza Università di Roma), che ha presentato, da un lato, il quadro fattuale del gioco d'azzardo on line, nonché le sue nuove frontiere (incluse le "loot box"); dall'altro, ha presentato talune buone pratiche e possibili evoluzioni positive del fenomeno.

L'incontro si è chiuso con l'intervento del Col. t. ST Adriano D'Elia, Comandante provinciale della Guardia di Finanza di Modena, che si è focalizzato sui principali aspetti del gioco d'azzardo lecito.

3.1 Il gioco d'azzardo

Il gioco d'azzardo è, almeno apparentemente, visto in modo estremamente negativo dal legislatore: nell'ordinamento italiano, l'esercizio e la partecipazione a giochi d'azzardo sono infatti sanzionati penalmente (artt. 718 e 720 c.p.).

Che cosa bisogna intendere, però, per gioco d'azzardo? Ai sensi dell'art. 721 c.p. (rubricato "Elementi essenziali del giuoco d'azzardo. Case da giuoco"), "sono giuochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria; sono case da giuoco i luoghi di convegno destinati al giuoco d'azzardo, anche se privati, e anche se lo scopo del giuoco è sotto qualsiasi forma dissimulato". Pertanto, l'alea e il fine di lucro caratterizzano il gioco d'azzardo, che può svolgersi anche in luoghi privati senza che ciò faccia venir meno l'illiceità della condotta.

Questo disfavore è dovuto al fatto che il gioco d'azzardo può diventare patologico (si parla, così, di GAP - gioco d'azzardo patologico - o azzardopatia): può portare, dunque, a un disturbo psichiatrico con gravissime conseguenze di carattere economico e sociale sulle famiglie e soprattutto sulle persone più vulnerabili.

Ciò nonostante, la normativa vigente ammette il gioco lecito, con i limiti e le modalità fissate dalla stessa. Così, ai giochi gestiti proprio dallo Stato si affiancano quelli gestiti da soggetti privati spesso in sale giochi, sale slot, bar e tabaccherie (con slot machine, ecc.).

Negli ultimi anni si sono succeduti numerosi provvedimenti legislativi statali, perlopiù volti ad aumentare l'offerta del gioco considerato lecito, sul presupposto che questo riduca le infiltrazioni criminali in questo mercato.

In realtà, ciò ha portato a un aumento del gioco d'azzardo – che, come si vedrà nella sezione dedicata ai dati – è oramai una fiorente industria che fattura miliardi. A tale aumento, però, consegue un aumento della sua degenerazione patologica. Il tutto senza eliminare né le infiltrazioni criminali né il gioco d'azzardo in senso proprio, che, come evidenziato in precedenza, rimane un illecito penale.

Nonostante tali conseguenze negative dell'impostazione della regolazione statale, molte Amministrazioni locali, per la vicinanza al territorio e la necessità di gestire direttamente le problematiche ingeneratesi, hanno tentato di arginare i devastanti effetti sociali del fenomeno attraverso propri provvedimenti (ordinanze sindacali, regolamenti comunali, ecc.), che in un primo tempo la giurisprudenza amministrativa ha teso ad annullare per la mancanza di una base legislativa.

La situazione è mutata allorché le Regioni sono intervenute con proprie politiche di prevenzione, offrendo copertura legislativa ai provvedimenti comunali, in modo da determinare un mutamento della giurisprudenza, oggi maggiormente favorevole a questi tentativi di arginare il fenomeno, tanto più dopo l'avallo ricevuto dalla Corte costituzionale con diverse recenti pronunce¹.

In tale quadro, poi, anche lo Stato negli ultimi anni ha cominciato ad adottare misure di prevenzione in collaborazione con le autonomie territoriali, da ultimo con le più rigorose misure contenute nel cd. "Decreto dignità"². L'intervento statale, però, appare blando e scarsamente efficace e il quadro appare controverso.

Proprio lo Stato, infatti, trae enormi entrate fiscali proprio dai giochi con vincite in denaro, comportando così una vera e propria, ancorché surrettizia, imposizione fiscale sulla povertà, dal momento che le fasce più vulnerabili cadono più frequentemente nella rete della ludopatia: si trovano, così, a contribuire in modo importante alle entrate dell'Erario. In altra prospettiva, poi, i costi dell'assistenza sanitaria e sociale alle vittime di questo fenomeno vengono scaricati sulle istituzioni territoriali.

Questi fenomeni sono ben noti, così come le importanti azioni di contrasto all'azzardopatia che vengono svolte soprattutto su base locale cercando di bloccare l'apertura di nuovi luoghi dedicati al gioco d'azzardo o comunque l'installazione di

¹ V. *infra*, sez. II.

² Decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 ([\).](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2018-07-12;87!vig=)

macchinari a ciò adibiti anche mediante l'imposizione di distanze minime rispetto a luoghi e strutture 'sensibili' (ad es., le scuole).

3.2 Dal gioco d'azzardo al gioco d'azzardo online

Anche l'ambito del gioco d'azzardo è interessato dall'evoluzione tecnologica: non solo con riferimento al fatto che molti giochi leciti sono in realtà costituiti da piattaforme hardware e software (dunque veri e propri videogiochi, in questo senso), ma anche dal fatto che ai tradizionali luoghi materiali in cui giocare (per l'appunto, sale slot, bar, ecc.) si stanno via via affiancando luoghi immateriali, accessibili da dispositivi elettronici come smartphone, tablet e computer.

Moltissimi giochi d'azzardo "tradizionali" hanno, infatti, la loro controparte digitale con veri e propri casinò online, sia leciti sia illeciti: roulette, blackjack, poker, slot machine, scommesse, ecc.

Purtroppo, il gioco d'azzardo online si sta rivelando ancor più insidioso di quello tradizionale a causa di diversi fattori.

In primo luogo, è possibile giocare in qualsiasi momento, da qualsiasi luogo e con una molteplicità di dispositivi: vengono sfruttate, pertanto, quelle stesse caratteristiche che hanno portato alla nascita e alla diffusione di Internet, del World Wide Web e dei vari servizi digitali che pervadono la società contemporanea.

In secondo luogo, le modalità di fruizione dei predetti giochi richiedono necessariamente forme elettroniche di pagamento. Oltretutto, anche chi non dovesse essere in possesso di carte di credito per giocare online potrà acquistare schede prepagate in numerosi esercizi commerciali da utilizzare online sino all'esaurimento del relativo credito. I benefici connessi ai sistemi elettronici di pagamento (rapidità, tracciabilità, ecc.) sono però deleteri nello specifico caso del gioco d'azzardo, poiché alla dematerializzazione consegue una sorta di deresponsabilizzazione dovuta alle minori percezioni e consapevolezza di quanto si spende.

In terzo luogo, i giochi online vengono eseguiti da server che sono al di fuori di qualsiasi controllo da parte dell'utilizzatore circa il rispetto delle 'regole del gioco': l'imperscrutabile oscurità dei codici informatici rende impossibile una reale verifica di ciò che succede all'interno di tali sistemi (ma lo stesso può dirsi per i videogiochi posti nelle sale slot, ecc.), con particolare riferimento ai giochi d'azzardo illeciti (ossia quelli non autorizzati dallo Stato). Anche però quelli leciti si prestano a controlli più difficoltosi da parte delle autorità pubbliche.

In quarto luogo, i minori possono avvicinarsi al gioco d'azzardo mentendo sulla propria età e sfruttando sistemi di pagamento anonimi (come le schede prepagate di cui si è detto poc'anzi): aspetti che toccano da vicino pertanto la capacità di intravedere, da

parte di genitori e insegnanti, questo tipo di processi, anche a causa della difficoltà di controllare efficacemente i dispositivi informatici in possesso dei minori medesimi.

Intuitivamente, la maggiore facilità di accesso ai giochi d'azzardo ne agevola la componente patologica: il giocatore, infatti, può trovarsi ventiquattro ore su ventiquattro e sette giorni su sette in un casinò, il cui limite è dettato solo dalla propria disponibilità finanziaria (e debitoria).

Si tratta di una situazione molto complessa, dunque, che vede le istituzioni più attente ai nuovi fenomeni di vulnerabilità e rischio in costante e proficua lotta per arginare queste nuove frontiere dell'azzardo: è importante conoscerne, in particolare, l'evoluzione informatica per prevenire alla radice certe propensioni stante la difficoltà di bloccare le piattaforme online, spesso poste all'estero.

Si ripropongono, così, gli annosi problemi del controllo della Rete e della efficacia degli strumenti legali da adoperarsi per bloccare o, quanto meno, arginare fenomeni illeciti. In particolare, è possibile ordinare agli *access provider* di filtrare l'accesso a determinati siti, così da impedire le connessioni ai medesimi (per quanto tecnicamente vi siano *escamotage* più o meno complicati per aggirare tali filtri), ma essi possono essere 'trasferiti' ad altri indirizzi e tornare comunque raggiungibili.

Per contrastare efficacemente tali fenomeni, dunque, servono anche strumenti informatici caratterizzati da estrema celerità.

4.1 I videogiochi: aspetti generali

La componente di azzardo rischia di "inquinare" anche un settore in espansione come quello dei videogiochi, che rappresenta anche un esempio di gioco lecito indirizzato a tutte le fasce di età³.

Com'è noto, ve ne sono di varie tipologie, che spaziano dalla simulazione di guida ai giochi di strategia in tempo reale, dai giochi sportivi ai giochi d'azione. Essi possono essere utilizzati mediante dispositivi sia "tradizionali" (come computer e console) sia mobili (come smartphone e tablet).

I videogiochi vengono generalmente commercializzati al pari di altri software: viene in sostanza concessa una licenza d'uso, non esclusiva e a titolo oneroso.

Il costo richiesto pone però una barriera alla loro diffusione, per cui alcuni videogiochi vengono resi disponibili gratuitamente e alcune loro funzioni o aspetti estetici vengono abilitati dietro pagamento di una determinata somma (in alcuni casi utilizzando una valuta virtuale presente nel gioco, che può essere stata previamente acquistata con denaro reale).

³ Cfr. i dati riportati nella Sez. II, par. 4.

Non a caso, già da alcuni anni fa si discute dei c.d. acquisti in app, cioè della possibilità di concludere transazioni (di per sé usualmente di modico valore) in applicazioni e videogiochi apparentemente gratuiti (in cui si passa dal paradigma del *play to win* a quello del *pay to win*) e innocui, magari indirizzati a bambini che utilizzano smartphone e tablet dei propri genitori.

Un caso fra i tanti è esploso nel 2011 ed è relativo al gioco “Il villaggio dei Puffi”, reso disponibile su App Store. Questo gioco, ispirato a Farmville, era scaricabile gratuitamente ma era possibile acquistare, con denaro reale, oggetti virtuali (secondo il modello del freemium).

All’epoca era estremamente semplice acquistare contenuti dall’App Store, ma molti bambini hanno speso anche oltre mille dollari acquistando pacchetti grandi e piccoli (da pochi euro a quasi cento euro).

Oggi la situazione è cambiata: è normalmente meno agevole effettuare detti acquisti, ma si discute molto dei c.d. DLC (*downloadable content*), poiché è oramai invalsa la prassi di rendere disponibile del contenuto scaricabile successivamente all’uscita di ciascun gioco, anche mediante una sorta di abbonamento (il c.d. *season pass*), che include tutti i DLC che saranno resi disponibili in un determinato arco temporale.

Il corrispettivo per usufruire pienamente di un videogioco può dunque divenire difficilmente calcolabile, soprattutto quando non è facilmente comprensibile se ci si trovi dinanzi a un caso di *pay to win*.

Quanto sin qui esposto evidenzia la necessità di porre una particolare attenzione da parte dei vari attori coinvolti: i genitori, che spesso non hanno le competenze tecniche necessarie per ben comprendere cosa succede; le istituzioni, che devono arginare fenomeni simili; gli stessi utilizzatori che, indipendentemente dalla propria fascia di età, dovrebbero essere in possesso di cognizioni adeguate prima di utilizzare i dispositivi informatici e le relative applicazioni. Tali cognizioni, poi, necessitano di aggiornamento costante, dal momento che la tecnologia evolve in modo incessante in tutte le sue forme e che sia i giochi sia i servizi online tendono a essere strutturati per farne accrescere l’uso (basti pensare al caso dei social network).

Il tutto è necessario anche per salvaguardare un settore importante come quello dei videogiochi, orientandolo verso il raggiungimento di fini di utilità sociale – o quanto meno preservandoli dalla inclusione di talune caratteristiche proprie dei giochi d’azzardo, come nella fattispecie di cui al paragrafo seguente.

4.2 Le loot box nei videogiochi

Particolarmente intensa è la discussione sulle c.d. *loot box*, ossia pacchetti virtuali con impatti estetici e/o funzionali all'interno dei giochi stessi in cui non si sa neanche cosa

si acquista, perché viene determinato su base casuale (a quanto affermano i produttori), in modo simile – dunque – a una slot machine.

Questa potrebbe essere considerata una nuova, e pericolosa, frontiera: colpisce giocatori più o meno giovani in un settore che appare meno pericoloso e che vede numerose esperienze, invece, molto positive (basti pensare al fenomeno, in rapida espansione, degli sport elettronici o comunque ai videogiochi ‘tradizionali’).

Le *loot box*, però, non contengono premi in denaro e dunque non possono considerarsi rientrare nelle fattispecie previste e punite dagli artt. 718⁴ e 720 c.p.⁵; cionondimeno, la loro struttura è innegabilmente vicina a quella del gioco d’azzardo e alcuni suoi tratti caratteristici sono i medesimi già discussi al § 3.2: l’ubiquità, l’utilizzo di sistemi elettronici di pagamento, l’impossibilità di controllare il rispetto delle regole del gioco, la facilità di fruizione per i minori.

Inoltre, come per il gioco d’azzardo tradizionale, i giocatori sono spinti ad acquistare sempre più ‘scatole’ per vincere l’agognato ‘bottino’.

Oltretutto, l’evoluzione del mercato dei videogiochi spinge sempre più – così come quella più generale in ambito informatico – verso il “gioco come servizio”, che si verifica quando sul proprio dispositivo è installato solo un client di gioco che, per funzionare, deve connettersi a un server remoto. Ne consegue che gli stessi premi potrebbero essere fruiti solo per un tempo determinato, poiché le piattaforme online su cui possono essere utilizzati potrebbero essere chiuse, anche senza preavviso, dai rispettivi proprietari e gestori.

È diverso, invece, il caso dei videogiochi tradizionali che vengono installati localmente sul dispositivo dell’acquirente / vincitore: in tal caso sono normalmente utilizzabili a tempo indeterminato (ma, ove non più supportati e dunque aggiornati dal relativo produttore, potrebbero risultare incompatibili con le nuove versioni del sistema operativo utilizzato dall’utente in caso di aggiornamenti dello stesso).

Appare dunque opportuna una seria riflessione, a livello legislativo, sulla legittimità delle *loot box*, soprattutto in assenza di tutele effettive per gli utenti.

Più in generale, è però proprio il gioco d’azzardo online a essere una nuova frontiera che può rendere i casinò online capillari e pervasivi: e che, in ipotesi, può far fiorire o comunque favorire pratiche illegali sfruttando la globalità e la virtualità delle reti telematiche (e la difficoltà di bloccare in tempi rapidi attività illecite).

⁴ Art. 718, comma 1, c.p.: “Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, tiene un giuoco d’azzardo o lo agevola è punito con l’arresto da tre mesi ad un anno e con l’ammenda non inferiore a euro 206”.

⁵ Art. 720, comma 1, c.p.: “Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, senza esser concorso nella contravvenzione preveduta dall’articolo 718, è colto mentre prende parte al giuoco d’azzardo, è punito con l’arresto fino a sei mesi o con l’ammenda fino a euro 516”.

5. Alcune buone pratiche istituzionali

Nel 2019, e facendo seguito a precedenti esperienze, il Comune di Modena e l'Università di Modena e Reggio Emilia hanno stipulato il Protocollo d'intesa "Modena capitale del buon gioco"⁶.

Del resto, da diversi anni proprio a Modena si svolge "Play – Festival del Gioco"⁷. In questa città, così come nel suo territorio, si sono svolti e si svolgono eventi ed attività rivolte a giovani ed adulti, sviluppo di giochi urbani ed iniziative in musei.

Inoltre, come evidenziato dalla stessa Giunta comunale di Modena, il gioco tocca argomenti di interesse scientifico in tantissimi campi della ricerca: economia, ingegneria, scienze umane, matematica, scienze naturali.

È quindi importante valorizzare le buone pratiche e gli aspetti positivi del gioco (didattica ludica, *gamification*, divertimento, sportività, coordinamento ed educazione fisica, crescita psicologica, sviluppo e game design, creatività) anche quale strumento di prevenzione e contrasto alle azzardopatie e alle ludopatie.

In questo senso, appare molto importante l'adesione dell'Università di Modena e Reggio Emilia al Game Science Research Center, il centro di ricerca interuniversitario che ha la finalità di promuovere, sostenere e diffondere gli studi in ambito di *Game Science*⁸. In seno all'Ateneo modenese, così, è stata creata una delegazione di tale Centro, che fa seguito e integra le diverse attività svolte in tal senso oramai da diversi anni⁹.

Si segnala, infine, l'attività di ricerca del Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità (CRID) dell'Università di Modena e Reggio Emilia, che muove anzitutto nell'ottica di cercare di sostenere le Amministrazioni territoriali che intendano adottare un provvedimento di lotta al "Gioco d'azzardo patologico" (GAP) con il progetto, in corso di realizzazione, di dare vita ad una banca dati che

⁶ Il Protocollo è stato sottoscritto il 6 settembre 2019: <https://www.comune.modena.it/salastampa/archivio-comunicati-stampa/2019/9/201cmodena-capitale-del-buon-gioco201d-siglato-il-protocollo>.

⁷ Il sito ufficiale è raggiungibile al seguente indirizzo: <https://2020.play-modena.it/>.

⁸ Come si legge nella Convenzione fra la Scuola IMT Alti Studi di Lucca e l'Università di Modena e Reggio Emilia, "La Game Science è un'area emergente della ricerca scientifica, dai contorni non ancora del tutto definiti, con un contenuto fortemente multidisciplinare che spazia dalle scienze umane a quelle sociali, della vita e naturali. La Game Science si occupa, con un approccio genuinamente interdisciplinare, di investigare i fenomeni connessi al "gioco", inteso sia come modello del comportamento strategico e del decision-making interattivo sia come fenomeno legato all'attività ludica e alle attività ad essa connesse. Nel primo senso, di modello scientifico, il gioco offre una rappresentazione generale e flessibile in grado di descrivere e spiegare diversi comportamenti strategici e fenomeni di decision-making interattivo, favorendo sia la comprensione delle loro dinamiche sia la previsione dei loro esiti. Nel secondo senso, di attività ludica organizzata in regole ben definite, il gioco costituisce parte importante delle attività sociali organizzate e può divenire un valido strumento motivazionale, di apprendimento, di supporto alla prevenzione e alla salvaguardia della salute, alla raccolta di dati scientifici, alla divulgazione scientifica, al cambiamento sociale e culturale e all'esplorazione artistica. Lo scopo generale del Centro è relativo alla promozione, sostegno e diffusione della ricerca in ambito della Game Science è declinato con particolare riguardo al trasferimento tecnologico e alle attività di terza missione universitaria".

⁹ Cfr. <http://www.gioco.unimore.it/>.

consenta di verificare come altri enti dello stesso territorio si siano già mossi sul tema e come eventualmente la giurisprudenza abbia giudicato tali interventi ovvero di conoscere come altre Amministrazioni abbiano adottato la misura che si intende introdurre, scegliendo tra varie buone prassi quella più adatta al loro specifico contesto.

Naturalmente, oltre alle Amministrazioni, anche i vari operatori del settore potrebbero trarre grande vantaggio dal fatto di disporre di una raccolta aggiornata e per quanto possibile completa dei provvedimenti contenenti norme di limitazione del GAP.

Peraltro, il tema non può non essere oggetto, secondo la tradizionale metodologia di azione del CRID, di studi interdisciplinari, dato che interseca, oltre ai profili giuridici, tematiche di carattere economico, problematiche di ordine medico (in particolare psichiatrico), sociale, nonché tecnologico-informatico.

In tale prospettiva il Centro sta mettendo a punto un approccio olistico e integrato a questa nuova forma di vulnerabilità, grazie agli studi e alle ricerche compiuti dal gruppo di lavoro che si occupa del tema (composto da: Prof. Simone Scagliarini [coordinatore], Prof. Gianfrancesco Zanetti, Prof. Thomas Casadei, Prof. Michele Ferrazzano, Prof. Gianluigi Fioriglio, Dott.ssa Noemi Miniscalco, Dott. Alessandro Di Rosa, Dr. Francesco De Vanna, Dr.ssa Serena Vantin, Dr. Fabio Corigliano con il supporto di tirocinanti del CRID).

RICERCA

SEZIONE I - DATI

1. Introduzione

I dati effettivi sul gioco d'azzardo online sono difficili da reperire così come la sua reale portata. Bisogna infatti considerare che ai giochi d'azzardo online autorizzati dai vari Stati, che sono costantemente monitorati dai medesimi, si affiancano quelli illegali per cui il loro giro d'affari reale (e le loro conseguenze) sono solo ipotizzabili.

I dati oggi reperibili mostrano comunque un quadro preoccupante, con una progressiva (e inevitabile) affermazione delle realtà online, più difficilmente controllabili di quelle “tradizionali” oltre che potenzialmente accessibili e utilizzabili in qualsiasi momento della giornata e da qualsiasi luogo: appaiono, dunque, estremamente insidiose, come già si è accennato.

2. Il circuito legale

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli pubblica annualmente il “Libro Blu” recante l'indicazione dei dati principali relativi al gioco d'azzardo lecito in Italia¹⁰.

In linea generale, il “Libro Blu” dimostra che il **mercato del gioco** è in costante crescita:

ANNO	GIOCATO (in miliardi di euro)	VINCITE (in miliardi di euro)	SPESA (in miliardi di euro)	ERARIO (in miliardi di euro)
2015	88,2	71,2	17	8,8
2016	96,1	77	19,1	10,4
2017	101,8	82,9	18,9	10,3
2018	106,8	87,8	18,9	10,4

Tabella 1 (Giocato: totale delle puntate effettuate dai giocatori; vincite: totale somme vinte dai giocatori; spesa: perdita complessiva dei giocatori; erario: totale dell'imposizione fiscale e del differenziale residuale fra Raccolta, Aggi e Vincite dei giochi incassato dallo Stato)¹¹.

La spesa totale, dunque, è aumentata notevolmente dal 2015 al 2018, mentre l'ammontare delle perdite è proporzionalmente diminuito nonostante siano aumentate

¹⁰ Al momento della redazione del presente report la versione più aggiornata è riferita all'annualità del 2018 (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro Blu 2018. Organizzazione, statistiche, attività*, Roma, 2019, reperibile al seguente URL: https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/536133/LibroBlu_2018_Web.pdf/71883245-0320-4a6a-9c1f-be196ed4439f).

I giochi di riferimento sono: Lotto, Enalotto, Lotterie, Scommesse Ippiche e Sportive, Concorsi Pronostici Sportivi, Bingo, Apparecchi (Slot, VLT), Online.

¹¹ Ivi, p. 79.

le possibilità di vincita; le entrate per le casse pubbliche sono rimaste sostanzialmente immutate fra il 2016 e il 2018. Eppure ciò non significa che la ripartizione delle vincite sia equa: una parte dei giocatori non ha vinto nulla.

Anche i dati relativi alle entrate non devono illudere: se, da un lato, vi è un guadagno di circa dieci miliardi di euro, dall'altro c'è il costo patrimoniale e sociale dell'azzardopatia (che viene sopportato in maggior misura dalle istituzioni locali e dalle famiglie dei giocatori, ossia dei soggetti a loro più vicini).

Tanto premesso, appare ora opportuno concentrarsi in modo più specifico sul gioco d'azzardo online.

Il **gioco a distanza** sta crescendo notevolmente come emerge dai seguenti dati complessivi:

2016: 21.331 milioni di euro;

2017: 26.932 milioni di euro;

2018: 31.439 milioni di euro¹².

Lo stesso può dirsi per le **scommesse virtuali**:

2016: 1.097 milioni di euro;

2017: 1.444 milioni di euro;

2018: 1.596 milioni di euro¹³.

Ulteriori dati, elaborati dall'Osservatorio sul Gioco Online del Politecnico di Milano (promosso anche dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e da Sogei), mostrano la sempre maggiore diffusione dei giochi online. In particolare, dal 2016 al 2017 si registra una crescita di spesa pari al 34%. Nello stesso periodo il gioco su **dispositivi mobile** è cresciuto addirittura del 52% (trainata da scommesse sportive e Casinò Games) e questo trend è comunque ad altri paesi, come Spagna (31%), Francia (15%) e Regno Unito (6%)¹⁴.

Questi dati confermano una tendenza più ampia, che è quella dello spostamento di numerose attività (basti pensare alla navigazione web) su dispositivi portatili come tablet e, soprattutto, smartphone, sfruttando la loro diffusione oramai capillare e la connessione permanente alla rete Internet.

¹² Ivi, p. 96.

¹³ Ivi, p. 104.

¹⁴ Cfr. https://www.osservatori.net/it_it/gioco-online-in-italia/.

3. Il circuito illegale

I dati relativi al circuito illegale dei giochi d'azzardo sono reperibili solo parzialmente, come si è accennato, e dunque la sua reale portata può essere solo ipotizzata partendo soprattutto dall'analisi delle informazioni relative alle azioni di contrasto svolte dallo Stato.

Fra esse gioca un ruolo molto importante l'**inibizione dell'accesso a siti web non autorizzati**, che si può ottenere con diverse modalità tecniche (ad esempio, imponendo ai fornitori di accesso a Internet di bloccare l'accesso ai siti web ponendoli in una *black list* o, ove possibile, sequestrando i server). Alcuni dati riportati nel menzionato "Libro Blu 2018" dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli appaiono emblematici¹⁵:

ANNO	SITI INIBITI	TENTATIVI DI ACCESSO
2006	628	94.52.908
2007	612	240.339.465
2008	207	446.738.133
2009	441	2.525.390.476
2010	888	876.426.265
2011	971	819.568.838
2012	550	1.058.762.873
2013	418	1.530.216.636
2014	489	723.548.766
2015	504	805.333.799
2016	679	560.783.434
2017	580	360.222.194
2018	1048	268.894.238

Tabella 2

Purtroppo le nuove tecnologie consentono di aprire in pochissimo tempo (anche poche ore) siti web alternativi, semplicemente clonandoli e rendendoli raggiungibili ad altri indirizzi. Ovviamente ciò non significa che non si debba inibire l'accesso ai siti web illegali, che è assolutamente necessario per cercare di contenere il fenomeno. Evidenzia però che nella Società dell'informazione appare più opportuno agire in modo preventivo, cercando di indirizzare chi vuole giocare verso il "buon gioco" e facendo comprendere l'estrema pericolosità dell'azzardopatia.

Bisogna altresì considerare un altro elemento di criticità: le organizzazioni criminali sono sovente attive nel settore del gioco d'azzardo illegale online¹⁶.

¹⁵ Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro Blu 2018*, cit., p. 94.

¹⁶ Cfr. sul punto le relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia: http://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni_semestrali.html.

4. Videogiochi e loot box

Il mercato dei videogiochi è in costante crescita: il giro d'affari complessivo in Italia per il 2018 è stato pari a 1.700 milioni di euro, in crescita del 18,9% rispetto al 2017. In tale ambito il 76% della somma è stato speso per il software (1.331 milioni di euro) e il 24% per l'hardware (426 milioni di euro). Sul punto è interessante notare che la spesa relativa al software è aumentata del 26,9% mentre quella relativa all'hardware è diminuita dello 0,6%¹⁷. Ancora, 16,3 milioni di persone hanno giocato ai videogiochi nel 2018 (il 37% della popolazione italiana compresa fra i 6 e i 64 anni, di cui il 54% di sesso maschile e il 46% di sesso femminile), utilizzando soprattutto smartphone e tablet (10,1 milioni di persone) più che PC (7,6 milioni di persone) e console (6,1 milioni di persone)¹⁸.

Anche se questo settore può essere emblematico del “buon gioco”¹⁹, vi è una sua particolare evoluzione (o involuzione) che può comprometterne uno sviluppo nel senso appena citato e che, anzi, la avvicina al mondo del gioco d'azzardo: è il caso delle *loot box*, come già si è argomentato (v. *supra*).

Fra i dati più rilevanti, secondo “Juniper Research”, le *loot box* e le “scommesse” sulle c.d. *skin* (oggetti estetici, generalmente variazioni delle texture che ricoprono i personaggi) genereranno ben cinquanta miliardi di dollari di spesa nel 2022, a fronte di trenta miliardi nel 2018²⁰.

¹⁷ AESVI - Associazione Editori Sviluppatori Videogiochi italiani, *I videogiochi in Italia nel 2018. Dati sul mercato e sui consumatori*, Roma, 2019, https://ideassociation.com/kdocs/1971973/I_videogiochi_in_Italia_nel_2018.pdf, p. 13.

¹⁸ Ivi, pp. 25-27.

¹⁹ Basti pensare alla nascita e allo sviluppo dello “sport elettronico” (c.d. *esport*). Cfr. AESVI - Associazione Editori Sviluppatori Videogiochi italiani: *Guida agli esports: tutto ciò che c'è da sapere sul mondo dei videogiochi competitivi*, Roma, 2019, https://ideassociation.com/kdocs/1972716/2019_Guida_agli_Esports.pdf; *Rapporto sugli esports in Italia*, Roma, 2019, https://ideassociation.com/kdocs/1972717/2019_Rapporto_sugli_Esports_in_Italia.pdf.

²⁰ Juniper Research, *In-game gambling. The next cash cow for publishers*, in <https://www.juniperresearch.com/document-library/white-papers/in-game-gambling-the-next-cash-cow>.

SEZIONE II - NORMATIVA

1. La normativa nazionale. Codice penale e TULPS

Il quadro normativo in materia di giochi è estremamente complesso, essendo composto da una molteplicità di norme che si sono succedute nel tempo, a partire dagli anni Trenta, senza un'opera di sistematizzazione da parte del legislatore italiano.

Nella legislazione italiana, come si è detto, il gioco d'azzardo viene considerato un illecito penale, previsto e punito dagli articoli da 718 a 723 c.p.; in linea generale, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il divieto è conforme a Costituzione, in quanto non si tratta di attività economica indirizzata a fini sociali, ed anzi il limite dell'utilità sociale (art. 41, comma 2, Cost.) ne giustifica semmai la restrizione.

Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea, dal canto suo, parla di un interesse generale che legittima restrizioni al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi in relazione alle attività di giochi e scommesse, individuandolo nella tutela dei giocatori e nella prevenzione di frodi e criminalità²¹. Peraltro, a livello europeo vanno ricordate anche la Risoluzione PE del 10 settembre 2013 sul gioco on line e la Raccomandazione CE del luglio 2014 con pari oggetto.

Non bisogna, infatti, confondere il gioco d'azzardo con il gioco lecito con vincita in denaro: illuminante sul punto è l'art. 110 TULPS²², ai sensi del quale “si considerano apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco d'azzardo quelli che hanno insita la scommessa o che consentono vincite puramente aleatorie di un qualsiasi premio in denaro o in natura o vincite di valore superiore ai limiti fissati al comma 6, escluse le macchine vidimatrici per i giochi gestiti dallo Stato e gli apparecchi di cui al comma 6”. Per fare un esempio, la lettera a) del comma 6 ricomprende “quelli che, dotati di attestato di conformità dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e obbligatoriamente collegati alla rete, si attivano con l'introduzione di moneta metallica, nei quali insieme con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco, il costo della partita non supera 1 euro, la durata minima della partita è di quattro secondi e che distribuiscono vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina. Le vincite devono risultare non inferiori al 75 per cento delle somme giocate. In ogni caso tali apparecchi non possono riprodurre il gioco del poker”.

²¹ *Ex plurimis*, C-275/92; C-67/98; C-463/13.

²² Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, r.d. 18 giugno 1931, n. 773. Il TULPS ha tuttavia subito ben ventisette modifiche sino ad oggi, di cui ben ventuno successive al 2000 e l'ultima risalente al 26 ottobre 2019, finalizzata ad inasprire il prelievo fiscale.

Sono esenti dal divieto anche gli apparecchi di cui al comma 7, tra cui: “a) quelli elettromeccanici privi di monitor attraverso i quali il giocatore esprime la sua abilità fisica, mentale o strategica, attivabili unicamente con l’introduzione di monete metalliche, di valore complessivo non superiore, per ciascuna partita, a un euro, che distribuiscono, direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita, premi consistenti in prodotti di piccola oggettistica, non convertibili in denaro; b) quelli automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento o da gioco di abilità che si attivano solo con l’introduzione di moneta metallica, di valore non superiore per ciascuna partita a 50 centesimi di euro, nei quali gli elementi di abilità o trattenimento sono preponderanti rispetto all’elemento aleatorio, che possono consentire per ciascuna partita, subito dopo la sua conclusione, il prolungamento o la ripetizione della partita, fino a un massimo di dieci volte; c) quelli, basati sulla sola abilità fisica, mentale o strategica, che non distribuiscono premi, per i quali la durata della partita può variare in relazione all’abilità del giocatore e il costo della singola partita può essere superiore a 50 centesimi di euro”.

Il quadro normativo attuale, tuttavia, dimostra un cambiamento di filosofia nella regolazione del fenomeno, perché più che colpire il gioco come disvalore se ne è aumentata l’offerta lecita per diminuire le infiltrazioni della criminalità organizzata.

In realtà, è forte il sospetto che il legislatore sia mosso dalle elevate entrate fiscali di oltre dieci miliardi di euro degli ultimi anni²³, il che però finisce per rappresentare una sorta di “tassa sulla povertà” che finisce per colpire le fasce più deboli e per “decentralizzare” l’impatto delle conseguenze maggiormente negative. Difatti, Regioni ed enti locali si trovano a dover fare i conti con i risvolti sociali del gioco (povertà, emarginazione, dipendenza): servizi sociali e assistenza sanitaria sono materia di competenza legislativa regionale e le funzioni amministrative sono svolte a livello comunale, ossia da soggetti più vicini ai bisogni sociali.

2. L’evoluzione della normativa nazionale e dei rapporti fra Stato ed enti locali

In linea generale, gli enti locali hanno cercato di arginare il fenomeno con ordinanze sindacali e regolamenti che, ad esempio, cercano di ridurre gli orari, confinare le sale in aree meno attrattive, usare norme urbanistiche per renderne più difficile l’apertura), usare la leva fiscale come disincentivo, ecc.

Tuttavia, in un primo tempo, il Giudice amministrativo annullava spesso gli atti dei Comuni in quanto privi di una base legale; le Regioni sono dunque intervenute con proprie leggi per fornirle ai Comuni, ma la prima di queste leggi è stata impugnata dal Governo. Si è però registrato un passaggio fondamentale nella giurisprudenza

²³ Cfr. i dati di cui alla Sezione I, par. 2.

costituzionale: superando le decisioni nn. 185/2004 e 237/2006, la Corte ha distinto ordine pubblico e materia penale dalla tutela della salute, salvando la legge regionale.

In particolare, la sentenza n. 300/2011 afferma che è statale solo la definizione dei giochi leciti, l'installazione, l'uso e le norme di contrasto al gioco d'azzardo mentre resta regionale la prevenzione del gioco patologico in quanto attinente alla tutela della salute; nel contempo, la sentenza n. 220/2014 salva la possibilità di adottare ordinanze sindacali perché la tutela della salute, le esigenze della circolazione stradale ed il governo del territorio sono tutti ambiti per i quali è previsto l'uso del potere di ordinanza da parte del Sindaco.

Dal canto suo, lo Stato, oltre ad un contributo in negativo (non impugna le leggi regionali), dal 2012 ha iniziato a legiferare prevedendo misure, in realtà perlopiù scarsamente applicate e di dubbia efficacia.

Per questo motivo, tra il 2012 ed il 2015 fioriscono legge regionali mai impugnate dallo Stato (la Toscana addirittura richiama in premessa alla legge la sentenza n. 300).

Si instaura poi da questo momento un dialogo virtuoso con il Giudice amministrativo, che non accoglie più i ricorsi perché c'è una base legislativa idonea a sostenere gli atti dei Comuni. Qualche TAR in effetti ha provato a "ribellarsi" all'orientamento giurisprudenziale consolidato: al TAR Lecce la Corte risponde con la sentenza n. 108/2017, al TAR Pescara con la n. 27/2019, in entrambi i casi rigettando la questione sollevata.

Resta ancora aperta, sul piano costituzionale, la questione della compatibilità di queste normative con l'art. 41 Cost., dato che per qualcuno le restrizioni sarebbero tali da impedire di fatto l'esplicazione della libertà economica in questo ambito: per ora la Consulta non è mai entrata nel merito.

Si possono ricordare, tra gli atti normativi che si sono succeduti:

- il cd. decreto Balduzzi (d.l. 158/2012) che vieta la pubblicità senza avvertenze sui danni derivanti dal gioco, aggiorna i "Livelli essenziali di assistenza" (LEA) introducendovi la ludopatia, ribadisce il divieto di gioco ai minori, prevede un'intesa tra Stato e Regioni (in realtà mai raggiunta) sulla ubicazione rispetto ai luoghi sensibili;
- la legge 23/2014 di delega al Governo per il riordino della disciplina (in realtà mai esercitata);
- la legge 208/2015 (legge di stabilità 2016), che prevede il divieto di pubblicità (in RAI assente ex DPCM 28/4/2017 di affidamento in concessione del servizio pubblico radiotelevisivo), la riduzione progressiva delle slot, il raggiungimento di un'intesa in Conferenza unificata per la loro ubicazione.

Il 7 settembre 2017 è stata finalmente ed effettivamente raggiunta quest'ultima intesa, la quale, tuttavia, si rivela non molto efficace, tanto che le autonomie territoriali hanno

imposto una clausola di salvaguardia che salvi le legislazioni regionali ove più restrittive. In particolare, l'intesa:

- prevede uno sforzo molto limitato per ridurre il gioco e non disciplina quello on line;
- prevede una diminuzione del 30% delle slot, un aumento del PREU, la possibilità di 6 h giornaliere di stop concordabili con AAMS, interventi tecnologici di controllo e autolimitazione.

La legge di bilancio 2018 ha poi previsto l'adeguamento, entro il 30 settembre, per quanto riguarda le ubicazioni al fine di assegnare le concessioni (profilo che comporta entrate per le casse erariali), mentre il resto di quanto previsto nell'intesa non ha ricevuto attuazione: l'interesse fiscale continua a prevalere (tra l'altro riducendo il payout e quindi a danno del giocatore), così che Regioni ed enti locali si trovano ancora in prima fila. I Comuni possono verificare il rispetto degli orari con AAMS (utilizzando la connessione delle macchine), ma solo per le VLT, mentre per le slot c'è un rinvio al 2020.

Infine, la bozza di legge di bilancio 2019, all'art. 92, prevede concessioni per 250.000 diritti per gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. a) TULPS, 58.000 per quelli di cui alla lettera b), 35.000 per bar e tabacchi, 2800 sale e 50 operatori a distanza.

È altresì prevista l'adozione di regole uniformi nazionali sui punti gioco secondo le previsioni di un decreto interministeriale.

Da ultimo, va osservato come qualche elemento positivo da parte del legislatore statale sembri provenire dal decreto dignità (d. l. 87/2018), che, attuando un passaggio del "contratto di governo", ha inasprito il divieto di pubblicità (attuato ad aprile 2019 con linee guida AGCOM) e di rinnovo delle sponsorizzazioni ed ha (ulteriormente) aumentato il prelievo fiscale con devoluzione del gettito alla lotta al GAP. È prevista anche l'apposizione di avvertenze nelle lotterie istantanee, l'obbligo di utilizzo del codice fiscale negli apparecchi da gioco e la registrazione di un logo «no-slot» analogo a quelli già noti nelle legislazioni regionali.

Appare opportuno effettuare una ricognizione generale del contenuto, in linea di massima delle normative regionali. Esse prevedono:

- distanze minime da luoghi sensibili (certamente utile, ma occorre evitare di marginalizzare le periferie e comunque resta il problema che i giovani ricorrono soprattutto al gioco on line)²⁴;

²⁴ Sul punto è stato giustamente rilevato che "la prevenzione logistica, garantita da una certa lontananza tra le sale da gioco ed i luoghi frequentati da fasce più esposte al rischio sanitario in questione (come le scuole, gli impianti sportivi e i centri di aggregazione in relazione ai giovani, i luoghi di culto in relazione nuovamente ai giovani ma anche a persone in condizioni di povertà ed emarginazione, gli ospedali e le strutture sanitarie in genere rispetto a persone in condizione di malattia, gli sportelli bancomat per quanto riguarda chi sia già affetto da tale dipendenza, ecc.) risulta efficace a prevenire la deriva patologica del gioco riducendo gli episodi a carattere compulsivo, poiché occorre una precisa scelta volontaristica per recarsi presso il locale in questione e ciò appare più difficoltoso per le categorie più deboli prima citate. Né ci pare che questo possa dirsi sproporzionato, essendo evidente che non esistono contesti territoriali così fortemente

- divieto di pubblicità (in questo sono impegnati anche gli enti locali, con misure più o meno stringenti: ad esempio, il divieto di pubblicizzare locali di gioco e scommesse sulle rotatorie, sui mezzi pubblici o *in toto*);
- benefici fiscali (IRAP) per i locali che rifiutano di installare apparecchi da gioco;
- istituzione di marchi «no slot»;
- progetti di formazione degli operatori;
- produzione e distribuzione di materiale informativo da parte delle ASL;
- misure di sostegno agli enti no profit impegnati nel settore;
- assenza di giochi come condizione per finanziamenti regionali;
- iniziative di sensibilizzazione nelle scuole.

Infine, si rileva che la giurisprudenza amministrativa più recente tende a salvare gli atti comunali impugnati, salvo ridondino in divieto assoluto dell'attività per essere eccessivamente restrittivi (come accaduto nel caso dei Comuni di Bolzano e Firenze) o siano sproporzionati (restrizione orarie di Firenze e San Donà di Piave)²⁵.

urbanizzati da impedire in toto l'apertura delle sale" (S. Scagliarini, *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Le Regioni*, 2017, 5, p. 1090).

²⁵ In linea generale, si rilevano numerose pronunce in relazione alle questioni citate nel testo: *ex multis*, cfr.: TAR Valle d'Aosta n. 5/2020, TAR Piemonte n. 48/2020, Consiglio di Stato n. 8563/2019 e n. 8298/2019, TAR Piemonte n. 1172/2019, TAR Trentino-Alto Adige (Bolzano) n. 211/2019, TAR Lombardia (Milano) n. 716/2019, Consiglio di Stato n. 1806/2019 e n. 1618/2019, TAR Piemonte nn. 1263, 1262 e 1261 /2018 e n. 1262/2018, TAR Lombardia (Milano) n. 1916/2018, TAR Trentino-Alto Adige (Bolzano) n. 237/2018 e n. 236/2018, TAR Puglia (Lecce) n. 1026/2018 e n. 1014/2018.

SEZIONE III - BIBLIOGRAFIA

AESVI - Associazione Editori Sviluppatori Videogiochi italiani, *Guida agli esports: tutto ciò che c'è da sapere sul mondo dei videogiochi competitivi*, Roma, 2019, https://iideassociation.com/kdocs/1972716/2019_Guida_agli_Esports.pdf;

AESVI - Associazione Editori Sviluppatori Videogiochi italiani, *I videogiochi in Italia nel 2018. Dati sul mercato e sui consumatori*, Roma, 2019, http://www.aesvi.it/cms/download.php?attach_pk=1502&dir_pk=902&cms_pk=3002

AESVI - Associazione Editori Sviluppatori Videogiochi italiani, *Rapporto sugli esports in Italia*, Roma, 2019, https://iideassociation.com/kdocs/1972717/2019_Rapporto_sugli_Esports_in_Italia.pdf.

Battaglia A. – B.G. Mattarella (a cura di), *Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

Bellio G. – Croce M. (a cura di), *Manuale sul gioco d'azzardo. Diagnosi, valutazione e trattamenti*, Franco Angeli, Milano, 2014.

Colozzi I. – Landuzzi C. – Panebianco D. (a cura di), *Se mi togliete il gioco divento matto. Una ricerca sul gioco d'azzardo a Bologna*, Milano, Franco Angeli, 2017.

Croce M. – Arrigoni F., *Gratta e perdi. Anziani, fragilità, gioco d'azzardo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017.

- De Rosa O. (a cura di), *Faites vos jeux! Gioco pubblico e società contemporanea. Storia, implicazioni, prospettive*, Laterza, Roma-Bari, 2019.
- Forleo C. – Migneco G. (a cura di), *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Altraeconomia, Milano, 2017.
- Giammarco M.D., *Il disturbo da gioco d'azzardo: una dipendenza in costante crescita*, in *Politiche sanitarie: economia, organizzazione e valutazione dei servizi sanitari*, 2018, 2, pp. 67-79.
- Giusti E. – Cittarelli N., *Ricerche e terapie sul gioco d'azzardo*, Sovera, Roma, 2016.
- Juniper Research, *In-game gambling. The next cash cow for publishers*, 2018, in <https://www.juniperresearch.com/document-library/white-papers/in-game-gambling-the-next-cash-cow>.
- La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio interdisciplinare*, Milano, Franco Angeli, 2016.
- Lucchini A. (a cura di), *Il gioco d'azzardo patologico. Esperienze cliniche, strategie operative e valutazione degli interventi territoriali*, Milano, Franco Angeli, 2016.
- Osservatorio permanente su “Giochi, Legalità e Patologie” – EURISPES, *Gioco pubblico e dipendenze nel Lazio*, Roma, 2019 (<https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/2019-2/gioco-pubblico-e-dipendenze-nel-lazio-focus-sulla-citta-di-roma-2019/>).

Rossi E. (a cura di), *Percezione del gioco d'azzardo e modalità di prevenzione.*

Un'indagine sugli stili educativi dei genitori, Bruno Mondadori, Milano, 2018.

Scagliarini S., *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla*

ubicazione delle slot machines, in *Le Regioni*, 2017, 5, pp. 1084-1092.

Uliano C. (a cura di), *Vite in gioco. Ludopatìa e gioco d'azzardo come emergenze*

sociali, Carocci, Roma, 2019.

SEZIONE IV - SITOGRAFIA

- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - <https://www.adm.gov.it/>
- Comune di Modena – Politiche per la legalità e le sicurezze – Prevenzione del gioco d'azzardo -
<https://www.comune.modena.it/politichedellesicurezze/sicurezza-urbana/prevenzione-e-contrasto-della-illegalita-criminalita-economica-e-organizzata/gioco-azzardo>
- CRID UNIMORE (Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità – Università di Modena e Reggio Emilia) – Gruppo di lavoro sul Gioco d'Azzardo Patologico (GAP) -
<http://www.crid.unimore.it/site/home/attivita/laboratori-e-gruppi-di-lavoro/articolo1065048655.html>
- EURISPES - Osservatorio giochi, legalità e patologie -
<https://eurispes.eu/osservatorio/osservatorio-giochi-legalita-e-patologie/>.
- Game Science Research Center – Università di Modena e Reggio Emilia -
<http://www.gioco.unimore.it/>.
- IIDEA – Italian Interactive Digital Entertainment Association (già AESVI - Associazione Editori Sviluppatori Videogiochi italiani) - <https://iideassociation.com/>.