

Giochi e scommesse sotto la lente del giurista

a cura di Pasquale Costanzo



è il marchio editoriale dell'Università degli Studi di Genova



Il presente volume è stato sottoposto a double blinded peer-review secondo i criteri stabiliti dal protocollo UPI.

© 2021 GUP

I contenuti del presente volume sono pubblicati con la licenza
Creative commons 4.0 International Attribution-NonCommercial-ShareAlike.



Alcuni diritti sono riservati.

Realizzazione Editoriale
GENOVA UNIVERSITY PRESS
Via Balbi, 6 - 16126 Genova
Tel. 010 20951558 - Fax 010 20951552
e-mail: gup@unige.it
<http://gup.unige.it>

ISBN: 978-88-3618-055-4 (versione stampa)

ISBN: 978-88-3618-056-1 (versione eBook)

Pubblicato febbraio 2021



Stampato presso il
Centro Stampa
Università degli Studi di Genova - Via Balbi 5, 16126 Genova
e-mail: centrostampa@unige.it

SOMMARIO

<i>Presentazione</i>		pag. XI
VINCENZO ROPPO <i>Prefazione</i>		XII
1 ROSSELLA LAURENDI Ludere in pecuniam aut virtutis causa. <i>Parametri sociali e criteri della rilevanza giuridica dei ludi in diritto romano: fra giochi da tavolo e spettacoli di massa.</i> 1		1
2 ANDREA FUSARO <i>La nozione civilistica di alea</i>		12
3 MAURO GRONDONA <i>Debiti di gioco e questioni restitutorie</i>		26
4 FABIO LA ROSA - FRANCESCA BERNINI <i>Gioco d'azzardo, crisi economica e performance aziendale</i>		46
5 CHIARA CELLERINO <i>Spunti recenti in tema di giochi e scommesse sul tavolo della Corte di giustizia</i>		82
6 ROBERTA BRACCIA <i>Il legislatore italiano e i giochi di borsa nell'Italia liberale</i>		97
7 ALESSIA MISTRETTA - THEA ROMANÒ - MICHELE SIRI <i>Investire non è un gioco: dal trading online ai pirati delle piattaforme finanziarie</i>		110
8 ALBERTO MARCHESELLI - LUCA COSTANZO* <i>L'imposizione sulla "fortuna" tra Fisco etico e "tributo giusto". In particolare, l'imposizione sul gioco d'azzardo.</i>		127
9 OMAR CARAMASCHI <i>Concorsi pronostici e scommesse: il finanziamento dello sport dalla nascita del Totocalcio ad oggi</i>		147

10	PIERA MARIA VIPIANA - MATTEO TIMO <i>I regimi amministrativi del gioco lecito</i>	162
11	FRANCESCA BAILO <i>I Casinò "tradizionali" in Italia</i>	176
12	PATRIZIA MAGARÒ <i>I casinò terrestri nei sistemi statali di regolamentazione del gioco d'azzardo</i>	189
13	CHIARA GRAZIANI <i>Giochi e scommesse online: profili pubblicitari</i>	222
14	GIOVANNA SAVORANI <i>Pubblicità del gioco d'azzardo</i>	232
15	VINCENZO SCIARABBA <i>Le misure comunali di contrasto "totale" al gioco d'azzardo</i>	253
16	SIMONE FREGA <i>Fasce orarie di divieto di esercizio delle sale scommesse e delle sale videolottery</i>	302
17	MAURA FORTUNATI <i>Il gioco d'azzardo nella codificazione penale italiana dell'Ottocento</i>	313
18	ANTONELLA MADEO <i>Diritto penale e rischio consentito nel gioco d'azzardo</i>	327
19	ALBERTO CASELLI LAPESCHI <i>I profili processuali dei reati in tema di "giochi e scommesse"</i>	339
20	VILMA BUTTOLO <i>La prospettiva trifocale del Servizio Sociale Professionale</i>	351

21	MARINA ROMA	359
	<i>La lotta alla ludopatia nell'Unione europea</i>	
22	ENRICO ALBANESI	375
	<i>La disciplina dei giochi ed il contrasto alla ludopatia</i>	
23	DIEGO BALDONI	392
	<i>Il sistema sociosanitario ligure a confronto con le ludopatie</i>	
24	LARA TRUCCO	403
	<i>Quale rilievo costituzionale del "gioco"?</i>	
	GIUSEPPE PERICU	415
	<i>Postfazione</i>	
	<i>Abstracts</i>	417
	<i>Notizie sugli autori</i>	435
	<i>Indice analitico</i>	438

PIERA MARIA VIPIANA - MATTEO TIMO

I REGIMI AMMINISTRATIVI DEL GIOCO LECITO

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'attualità del regime del “doppio binario” in prospettiva della normativa sulle distanze – 3. La molteplicità di situazioni giuridiche soggettive emergenti dal cd. “distanziometro” – 4. La tutela della salute e l'apposizione di distanze dai luoghi sensibili nella giurisprudenza amministrativa – 5. Osservazioni di carattere conclusivo

1. *Premessa*

La ludopatia¹, con tutte le sue gravi implicazioni, è un'attività che, in un ordinamento giuridico evoluto, dovrebbe essere al centro non soltanto di repressione e di interventi volti a rimediarvi (in particolar modo, tramite efficaci rimedi ad opera del servizio sanitario nazionale), ma anche – ed in primo luogo – di prevenzione.

L'ordinamento giuridico italiano, per un verso, ammette il gioco, che costituisce una consistente voce nelle entrate erariali; per un altro verso, lo sottopone ad una pluralità di tipologie di regimi amministrativi, l'efficacia dei quali, ai fini di una reale dissuasione dall'attività ludica, è tutta da verificare.

Le misure previste dalla legislazione vigente – tanto statale, quanto regionale – sono diversificate e sono dirette, a vario titolo, alla limitazione delle occasioni di gioco: di rilievo sono quelle che attengono all'informativa da esporre negli esercizi del gioco, così come quelle che riguardano la previsione di fasce orarie entro le quali talune prestazioni del gioco possono essere offerte e quelle che impongono l'osservanza di distanze da luoghi ritenuti “sensibili”, in quanto frequentati da soggetti che la legge individua come particolarmente esposti al rischio di patologie connesse al gioco.

¹ Più correttamente denominata “gioco d'azzardo patologico” (in acronimo “GAP”), ovvero “disturbo da gioco d'azzardo” (in acronimo “DGA”) come da ultimo definito dal cd. “decreto Dignità” (decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito in legge 9 agosto 2018, n. 96): patologia, individuata in un «comportamento problematico persistente o ricorrente legato al gioco d'azzardo che porta a disagio o compromissione clinicamente significativi»: in questi termini il Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità ISTISAN 18/5 “*Disturbo da gioco d'azzardo: risultati di un progetto sperimentale*”, Roma, maggio 2018 (reperibile nel sito dell'Istituto stesso: www.old.iss.it) nel richiamare il Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali del 2014.

*Vanno attribuiti a P.M. Vipiana il paragrafo 2 e i restanti a M. Timo.

Proprio quest'ultima disciplina ha riscontrato l'interesse della dottrina e della giurisprudenza nella misura in cui, come si vedrà, essa lambisce differenti tematiche del diritto pubblico: quella del riparto della potestà legislativa, che ha visto il sopraggiungere di pronunce della Corte costituzionale; quella dei poteri esercitabili dalle amministrazioni locali avvalendosi dei poteri ordinari e straordinari ad esse riconosciuti dalla legge.

Siffatto interesse si caratterizza per una disattenzione del legislatore statale nella compiuta definizione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute che hanno dato adito ad un intervento legislativo regionale differenziato da Regione a Regione: quindi si sono aggiunte le amministrazioni locali che hanno fatto ricorso ai propri strumenti normativi – unitamente agli atti di pianificazione e a puntuali provvedimenti amministrativi – per meglio definire la regolazione e l'applicazione dei limiti distanziometrici.

Pur nel condividere l'opzione legislativa volta ad una più intensa protezione della salute del consumatore del gioco lecito, è da osservarsi come la carenza di principi fondamentali nella disciplina statale, unitamente alla mancata adozione della pianificazione nazionale delle sale giochi, ha comportato lo stratificarsi di normative differenti non solo a livello regionale, ma altresì tra comune e comune.

Il quadro che ne deriva è complesso e si pone alla base di un fiorente contenzioso innanzi ai giudici amministrativi, i quali sono chiamati, nella sostanza, non solo a pronunciarsi sulla legittimità delle misure previste, bensì anche sul contemperamento di differenti istanze e, con precisione: quella al contenimento del gioco nell'ottica di prevenzione dei disturbi patologici e quella opposta degli imprenditori del gioco ad una libera prestazione del medesimo, nel rispetto di un panorama normativo connotato da certezza.

2. L'attualità del regime del "doppio binario" in prospettiva della normativa sulle distanze

Il modello regolatorio del gioco lecito nell'ordinamento italiano si fonda sulla dicotomia fra attività lecite, riservate allo Stato, ma esercitabili da privati sulla scorta dell'assenso delle pubbliche amministrazioni competenti, e attività vietate in quanto esorbitanti dalla riserva statale.

Con particolare riferimento alle sale giochi e alle sale scommesse, il settore si presenta connotato da un'evidente autonomia dei singoli Stati membri dell'Unione europea – benché siano presenti numerosi atti d'indirizzo delle Istituzioni europee² – in quanto non sussiste un'armonizzazione del settore, tanto è vero che

²Tra le quali la risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul "gioco d'azzardo

la direttiva *Bolkestein* del 2006³ esclude che essa stessa trovi applicazione in caso di servizi prestati nella materia del gioco lecito⁴.

Mentre la Corte costituzionale, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la giurisprudenza amministrativa⁵ hanno provveduto alla definizione di un palinsesto di principi idonei al corretto riparto della potestà legislativa e delle competenze amministrative, nonché atto a chiarire come gli ordinamenti degli Stati membri non possano edificare barriere all'accesso al mercato di nuovi operatori che non siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dell'ordine pubblico e della salute, la legislazione italiana ha creato un sistema di plurimi provvedimenti di assenso⁶, protetti dalla sanzione penale⁷.

In tal senso, si è parlato di modello "a doppio binario"⁸, nel quale un prov-

online nel mercato interno" (disponibile in www.europarl.europa.eu) nonché la raccomandazione della Commissione europea 2014/478/UE del 14 luglio 2014, relativa a "principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line" (disponibile in www.eur-lex.europa.eu).

³ Direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa "ai servizi nel mercato interno", la quale al considerato n. 25 statuisce che «è opportuno escludere dal campo d'applicazione della presente direttiva i giochi con denaro, ivi comprese le lotterie e le scommesse, tenuto conto della natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori». In merito: V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso, d.i.a., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A.P. 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 9, 2978 ss., nonché F. D'ANGELO, *Considerazioni in tema di liberalizzazione delle attività produttive e potere amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2014, 4, 807 ss.; A. NEGRELLI, *Economia di mercato e liberalizzazioni: le (principali) ricadute sul sistema amministrativo italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 3-4, 679 ss.

⁴ Più di recente sulle materie connesse alla direttiva cfr. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma, 2019.

⁵ A cui si faranno cenni nel prosieguo, anche tenuto conto del fatto che le pronunce della Corte costituzionale e della Corte di giustizia sono oggetto di altre relazioni contenute nel presente Volume.

⁶ Su atti e provvedimenti amministrativi, si rinvia, *ex multis*, a P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa e i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, 2017, 87 ss.

⁷ Si veda l'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, il cui comma 4-*bis* statuisce che «le sanzioni di cui al presente articolo sono applicate a chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, svolga in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero».

⁸ Cfr. di recente T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 17 luglio 2020, n. 3179, secondo cui «il sistema nazionale, anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2, comma 2-*ter*, d.l. n. 40/2010 (inserito dalla legge di conversione 22 maggio 2010 n. 73), configura un sistema autorizzatorio "a doppio binario", in cui chi intenda svolgere l'attività di giochi e scommesse è tenuto a munirsi sia della concessione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato che dell'autorizzazione di pubblica sicurezza di cui all'art. 88 TULPS». In senso analogo, T.A.R. Liguria, Sez. II, 13 dicembre 2018, n. 969; T.A.R. Liguria, Sez. II, 13 agosto 2019, n. 690, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 13 luglio 2020, n. 3045; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 12 maggio 2020, n. 354 (per il testo di tutte le decisioni dei giudici amministrativi, si rinvia al sito della Giustizia Amministra-

vedimento di carattere concessorio coesiste con uno di natura autorizzatoria. Il primo finalizzato al conseguimento, da parte dello Stato, di una concessione alla prestazione dei servizi del gioco lecito sul territorio italiano, il secondo diretto a legittimare la puntuale apertura di esercizi del gioco.

I due regimi amministrativi di assenso coesistono e perseguono finalità differenti: il primo è volto a controllare l'accesso degli operatori economici ad un mercato contingentato, mentre il secondo è più concretamente finalizzato alla prevenzione dell'ordine pubblico nell'apertura delle singole sale giochi o sale scommesse.

Le due finalità convivono, ma non sono fra loro coordinate, non essendo previsto alcun automatismo o garanzia che consenta al prestatore munito di titolo concessorio di vantare un diritto alla concreta apertura di locale per il gioco o per la raccolta delle scommesse, poiché questo secondo aspetto è sottoposto alle valutazioni autonome in sede di autorizzazione.

La componente autorizzatoria, dal canto suo, si frammenta in plurimi provvedimenti di assenso; tanti quanti sono le tipologie di esercizi avviabili. In sede di recepimento della delega di cui alla cd. "legge Madia", il d.lgs. n. 222/2016¹⁰ ha provveduto ad una mappatura – nella nota Tabella A allegata al medesimo decreto delegato – delle attività tuttora sottoposte a regimi di assenso preventivo: per quanto d'interesse della presente disamina, il punto 6 del Tabella A è rubricato "sale giochi" e si suddivide in un punto 6.1 "Esercizio di sale giochi" e in un punto 6.2 "Esercizio di scommesse".

Nel punto 6.1 si fa menzione, in particolar modo, degli esercizi che erogano vincite in denaro ai sensi dell'art. 110, comma 6, lett a), TULPS¹¹ (quali le cosiddette "slot" collegate alla rete di un concessionario) per i quali deve essere presentata un'istanza di autorizzazione allo sportello unico delle attività produttive, unitamente ad una segnalazione certificata di inizio attività (successivamente trasmessa ai competenti uffici dei vigili del fuoco a cura dello stesso sportello unico) in caso di locale superiore ai duecento metri quadrati o di capienza superiore alle cento persone: la messa in esercizio di ogni singolo apparecchio esige poi la richiesta di apposita autorizzazione all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (oggi Agenzia delle dogane e dei monopoli) ai sensi dell'art. 38, comma 2, della legge n. 388/2000¹².

Procedimento ancora più complesso è previsto per l'apertura di una sala giochi munita delle cosiddette *Videolottery* di cui dell'art. 110, comma 6, lett b), TULPS (ossia quegli specifici terminali, collegati ad una rete telematica, che consentono

tiva: www.giustizia-amministrativa.it).

⁹ Art. 5 l. 7 agosto 2015, n. 124.

¹⁰ Noto come "SCIA 2" (d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222).

¹¹ Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773).

¹² L. 23 dicembre 2000, n. 388.

giocate non superiori ad un euro e vincite non superiori ai cento euro) per le quali la domanda di autorizzazione presentata allo sportello unico delle attività produttive viene inoltrata dallo sportello stesso al Questore, e alla medesima è associata, qualora ne sussistano i presupposti, la segnalazione certificata in materia di prevenzione degli incendi da presentarsi con le modalità in precedenza indicate. Analoghi procedimenti sono individuati dalla Tabella A punto 6.2 per l'apertura di sale bingo e di agenzie di raccolta delle scommesse.

Il descritto regime a “doppio binario” – ravvisabile nella normativa vigente – pare oggi subire, in relazione a specifici esercizi del gioco, quali le sale con apparecchi *Video lottery terminal*, una mutazione parallelamente all'emergere di istanze ulteriori alla corretta gestione “economica” del mercato del gioco e alla tutela dell'ordine pubblico.

Queste istanze, incentrate sulla salvaguardia della salute e sulla prevenzione di patologie connesse al gioco – di cui si avrà modo di far cenno nel paragrafo successivo – attengono alla limitazione, mediante l'apposizione di distanze o di orari, dei locali del gioco. Per tal via si viene a creare un nuovo modello in cui le amministrazioni comunali possono vietare l'apertura dell'esercizio in un certo orario ovvero negare in radice, anche ricorrendo al potere di ordinanza contingibile ed urgente¹³, la possibilità di esercitare il gioco in una certa area, in quanto troppo vicina ad un luogo ritenuto sensibile¹⁴.

Il sistema a “doppio binario” tende dunque a divenire a “triplice binario” nella misura in cui le amministrazioni locali, sulla base di disposizioni legislative primarie o regionali, sottopongono ad ulteriore vaglio, sotto il profilo della tutela della salute, attività che sono già considerate lecite in prospettiva dell'accesso al mercato e della tutela dell'ordine pubblico.

In ordine ai regimi amministrativi nel settore *de quo*, due osservazioni sembrano formulabili.

Per un verso, l'introduzione a macchia di leopardo del terzo binario, sulla base delle scelte proprie di alcune amministrazioni locali, determina un trattamento di situazioni equiparabili che è differenziato a seconda della localizzazione dell'attività.

Per un altro verso, e più in generale, si ravvisa una marcata scarsità di coordinamento fra i regimi amministrativi in materia: il che significa anche mancanza di quella semplificazione amministrativa che, sebbene al centro degli interventi legislativi e degli studi dottrinali, è ancora lettera morta in tanti settori del diritto amministrativo, come quello in esame.

¹³T.A.R. Veneto, Sez. III, 29 giugno 2017, n. 606.

¹⁴V. il paragrafo successivo.

3. La molteplicità di situazioni giuridiche soggettive emergenti dal cd. “distanziometro”

Come si è potuto assodare nei paragrafi precedenti, il quadro normativo italiano – di diritto amministrativo – volto a regolare l’esercizio delle attività economiche connesse al gioco lecito appare articolato e di non immediata comprensione¹⁵, anche in virtù della mancanza di un’armonizzazione di matrice eurounitaria¹⁶.

Tuttavia, ciò che negli ultimi anni è apparso con maggior evidenza attiene alla circostanza per cui il regime della cd. “privativa statale”¹⁷ – la quale riserva alla mano pubblica l’organizzazione dei giochi leciti, anche per il tramite di concessionari privati¹⁸ – ha registrato un sensibile ampliamento nel novero degli interessi pubblici perseguiti. Se, in prospettiva di un approccio tradizionale, la disciplina del gioco e delle scommesse era riconnessa ad una preminente esigenza di garantire la corretta convivenza fra consociati e di escludere l’insorgere di fenomeni criminosi, oggi il dibattito sulla medesima regolazione appare incentrato sui meccanismi di protezione di interessi ulteriori e di matrice non esclusivamente pubblicistica¹⁹, bensì spiccatamente incentrati sulle posizioni giuridiche dei singoli.

¹⁵ Su questi aspetti si richiamano le considerazioni di L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, 2012, 2, 309 ss.

¹⁶ Oltre alla dottrina già citata e a quella che sarà menzionata nel prosieguo, si ricordano gli scritti di M.G. PIZZORNI, *Gioco e scommesse: il giudice comune tra Corte di cassazione, Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *Dir. comm. internaz.*, 2008, 3-4, 710 ss., e di V. CAPUANO, *Sulla composizione dei contrasti tra la normativa italiana in materia di gioco e scommesse e il diritto comunitario: quale ruolo per la Consulta?*, in *Giur. cost.*, 2008, 1, 457 ss., nonché di C. BENELLI - E. VEDOVA, *Giocchi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo*, Milano, 2008.

¹⁷ Su cui, tra i molti, si veda lo scritto di S. CASSESE, *Il regime giuridico del gioco e la sentenza Gambelli*, in Relazione alla tavola rotonda su “*I nuovi orientamenti della UE in materia di gioco pubblico: il principio della riserva di legge da parte dello Stato e i riflessi sul libero mercato*” organizzata dalla Scuola Superiore dell’economia e delle finanze – Ministero dell’economia e delle finanze, Roma, 10 maggio, *Forum della pubblica amministrazione* (disponibile in archive.forumpa.it) 2004. Cfr. in generale, E. FASSI, *La Corte di cassazione si pronuncia nuovamente sul rapporto esistente tra normativa interna e normativa comunitaria in tema di scommesse e giochi d’azzardo*, in *Cass. pen.*, 2015, 10, 3681 ss.

¹⁸ Così, S. CASSESE, *Il regime giuridico del gioco e la sentenza Gambelli*, cit., 2, ha osservato che «Può svolgerla l’amministrazione pubblica, o i privati, ma previo un atto dello Stato, che normalmente, ma non sempre, è chiamato concessione. Dunque, si è in presenza di un’attività che può essere assunta, quanto all’esercizio, dallo Stato, oppure può essere conferita, con concessione, dallo Stato a privati».

¹⁹ Molti sono i temi di diritto privato che emergono in questa materia, quali a titolo esemplificativo le obbligazioni che insorgono all’atto della giocata o della scommessa. Cfr. E. TAGLIASACCHI, *La disciplina delle misure dirette a contrastare il fenomeno della ludopatia dopo il Decreto Dignità: sistema a tutele crescenti o occasione perduta?*, in *Corti supreme e salute* (www.cortisupremeesalute.it) 2018, 2, 450 ss., il quale rileva che «Un’attenta analisi del Codice civile mostra come già il legislatore del 1942 guardasse con sospetto al fenomeno del gioco e della scommessa. A tale proposito, rilevano le tematiche relative alla validità del contratto, alla possibilità di proporre un’azione di adempimento del “debito” di gioco e, ancora, alla ripetibilità o meno del pagamento eseguito in adempimento del predetto “debito”».

Così ragionando, si avverte che il problema della tutela della concorrenza all'accesso al mercato del gioco, ampiamente vagliato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea – e oggetto di altre relazioni²⁰ –, viene integrato dalla previsione, operata dal c.d. “Decreto Balduzzi” del 2012²¹ e dalle disposizioni di legge sopravvenute, di un limite “distanziometrico” fra sale gioco e luoghi definiti sensibili²².

Si intravede, sopra ogni cosa, la contrapposizione fra l'auspicio dell'operatore economico ad una maggiore apertura del mercato – che incrementi il numero delle concessioni in essere e non sia eccessivamente limitativa in merito all'apertura di ulteriori esercizi del gioco lecito – e l'interesse alla preservazione della salute dei consumatori del gioco e, fra questi ultimi, di quelli afflitti da forme patologiche, in generale note con l'espressione *ludopatia*.

Contrapposizione che si tramuta, nell'ordinamento normativo vigente, in una vera e propria contraddizione, tanto che la Corte di giustizia, nella sentenza *Placanica*²³, se ha avuto modo di osservare che la legislazione italiana si muove nel senso di perseguire due obiettivi, dati, rispettivamente, dalla prevenzione di fenomeni criminosi e dalla limitazione delle occasioni di gioco, ha anche evidenziato che il secondo obiettivo menzionato collide con il continuo ampliamento da parte dello Stato dei giochi offerti: non per nulla, la letteratura in materia evidenzia un costante aumento – anche negli ultimi anni di vigenza di una legislazione restrittiva – tanto degli abitudinari del gioco e quanto delle somme spese²⁴.

²⁰ Sia consentito, ad ogni modo, il richiamo a M. TIMO, *La tutela della concorrenza e della salute nella disciplina del gioco lecito*, in *Dir. amm.*, 2019, 2, 413 ss., ove si è avuto modo di studiare l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a partire dalla nota sentenza *Placanica* (sent. 6 marzo 2007, n. 338, resa nelle cause C-338/04; C-359/04 e C-360/04, sulla quale si vedano anche gli studi di T. DI NITTO, *L'intermediazione nella raccolta delle scommesse dopo la sentenza Placanica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, 855 ss. e di M. PRESILLA, *È illegittima l'attività di bookmaking posta in essere in assenza dei necessari titoli amministrativi: Consiglio di Stato n. 208 del 2009*, in *Foro amm. CDS*, 2009, 2, 543 ss.; cfr. altresì, S. RIONDATO, *Osservatorio Corte di giustizia dell'Unione europea — Libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi e giochi d'azzardo*, in *Dir. pen. e processo*, 2014, 7, 901 ss.

²¹ D.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv., con modif., nella l. 8 novembre 2012, n. 189.

²² Di recente, sul tema delle distanze dai luoghi sensibili si vedano gli scritti di M. LIPARI, *Gioco d'azzardo, poteri amministrativi e tutela della salute: l'evoluzione della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti supreme e salute* (www.cortisupremeesalute.it), 2020, 1, 274 ss., e M. COSULICH, *“Fatti più in là / così vicino mi fai turbar”*. La distanza delle sale scommesse dai luoghi sensibili in alcune recenti pronunzie del Consiglio di Stato, *ivi*, 2018, 1, 6 ss.

²³ Sent. n. 338/2007, cit.

²⁴ M. FIASCO, *Gioco d'azzardo e salute, tra ricerca scientifica e politiche pubbliche: l'importanza di un efficace dialogo interdisciplinare*, in *Corti supreme e salute* (www.cortisupremeesalute.it), 2020, 1: «Lo scorso anno, per esempio, si è segnato un incremento ulteriore del volume del conto economico del mercato del gioco d'azzardo. Ecco i conti essenziali: da un consumo lordo pari a 106,8 miliardi di euro, registrato nel 2018, si è pervenuti alla cifra di 110,4. E tutto questo è accaduto nonostante provvedimenti rilevanti, come il “taglio” del 30 per cento del numero di slot machine (da 375mila a 262.500 a partire dal maggio del 2018), e la vigenza di oltre 600 regolamenti comunali “limitativi” della com-

Sulla base delle considerazioni delineate in questo scritto si possono dare per presupposti, per un verso e nel solco della giurisprudenza dell'Unione europea, che l'apposizione di una distanza quale limite all'apertura di un nuovo esercizio del gioco non può essere una mera barriera all'accesso al mercato volta a favorire le posizioni acquisite da altri operatori e, per un altro verso e in osservanza di un consolidato orientamento della Corte costituzionale²⁵, che i limiti imposti dal Decreto Balduzzi – e oggetto d'integrazioni da parte della legislazione regionale sopravvenuta – godono di copertura costituzionale in quanto afferenti alla materia della tutela della salute²⁶ (ma anche a quella del Governo del territorio²⁷). Di converso, è da ritenersi che possano emergere due profili di problematicità connessi alla lesione di differenti posizioni soggettive e rimessi alla cognizione dei giudici amministrativi.

Si rileva, dapprima, la posizione dell'operatore economico che esercita l'attività, pienamente lecita, di raccolta del gioco e delle scommesse e che si vede negata l'apertura di un nuovo locale in quanto eccessivamente prossimo a un luogo ritenuto passibile di esporre soggetti deboli al rischio di gioco compulsivo. Secondariamente, quella dei consumatori del gioco, assimilabile, in un certo qual senso, agli interessi perseguiti dalle amministrazioni regionali e locali, tese all'affermazione di un ambiente urbano salubre, ovvero scevro di implicazioni connesse al gioco patologico e in grado di prevenire l'affermarsi e l'acuirsi delle medesime.

Le due posizioni, al fine della presente disamina, sono in qualche modo

mercializzazione, anche in applicazione di norme di numerose leggi regionali che hanno parzialmente modificato le regole».

²⁵ In particolar modo, il riferimento va a Corte costituzionale, sentt. 10 novembre 2011, n. 300; 18 luglio 2014, n. 220; 11 maggio 2017, n. 108. Sulla giurisprudenza costituzionale citata si rinvia ai contributi di A. ANGELINI, *Quando non bastano le "regole del gioco" la Corte fa "ordine". Note a margine della sentenza n. 300 del 2011*, in *Rivista AIC* (www.rivistaic.it), n. 1/2012, e di R. BIFULCO, *I giochi pubblici tra Stato e Regioni*, in www.confrontocostituzionali.eu, 11 giugno 2015 (cessata); S. ROSSI, *Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindacati no slot e i loro poteri*, in *Le Regioni*, 2015, 2, 427 ss.; A. MASARACCHIA, *Una decisione diversa dal recente indirizzo della Consulta (nota a TAR Lombardia - Sez. I - n. 2412/2015)*, in *Guida al diritto*, 2016, 1, 91 ss.; R. CHIEPPA, *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, in *Giur. cost.*, 2017, 3, 1118 ss.; S. SCAGLIARINI, *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2017.

²⁶ Si veda anche R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l'esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, in *Giur. Cost.*, 2015, 2, 506 ss.

²⁷ Su questi aspetti si veda, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, parere n. 402 del 11 febbraio 2019, nonché T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 17 novembre 2015, n. 2412; Cons. Stato, Sez. IV, 16 giugno 2017, n. 2956; Cons. Stato, Sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579.

complementari: ancorché l'interesse alla salvaguardia della salute in tutti i suoi molteplici aspetti – dalla semplice circoscrizione delle occasioni di gioco all'ambiente urbano salubre – appaia prevalente in ragione del suo primario valore costituzionale, chi scrive non ritiene corretta, perlomeno alla luce delle scelte assunte dal legislatore, un'interpretazione in forza della quale si possa giungere ad una totale inibizione dell'offerta di servizi inerenti al gioco, poiché essa è un'attività imprenditoriale limitata, ma pur sempre ammessa dall'ordinamento italiano. Da ciò la necessità di una più intensa ponderazione degli interessi in gioco, sia da parte del legislatore, sia ad opera delle pubbliche amministrazioni.

Quanto riportato può essere scisso in due temi che appaiono ricorrenti nelle pronunce del giudice amministrativo.

In primo luogo, quello del paventato “effetto espulsivo” dell'imprenditore determinato da un intreccio di limiti tali da impedire il reperimento di un'area su cui stabilire l'attività: tema questo che non solo ha condotto lo stesso Consiglio di Stato a disporre consulenze tecniche d'ufficio – i risultati, come si farà cenno, si prestano a differenti letture, soprattutto in ordine al registrato incremento dei profitti derivanti dal gioco ancorché in territori “protetti” dal limite distanzio-metrico –, ma apre il dibattito sulla necessità o meno di una puntuale istruttoria amministrativa al fine di appurare l'esigenza, in concreto, di apporre le suddette limitazioni. Ciò a fronte di una tendenza della giurisprudenza a riconoscere quale “fatto notorio”²⁸ la sussistenza di un pericolo d'incremento delle occasioni di gioco, ancorché dai principi fondamentali dettati dalla legge – dallo stesso Decreto Balduzzi in particolare – si possa desumere un onere pianificatorio, non necessariamente di livello statale, vale a dirsi un'attività amministrativa di studio delle “vocazioni territoriali” e di successiva definizione delle linee di sviluppo del territorio in ordine alle attività del gioco d'azzardo.

In secondo luogo, la giurisprudenza amministrativa affronta il tema concernente la corretta individuazione dei “luoghi sensibili”: anche in questo frangente la disciplina statale sconta una certa assenza d'eshaustività, aggravata dall'accomunare centri di aggregazione tra loro assai differenti, quali luoghi di culto, oratori, scuole, caserme. Non pare scontato ritenere che ogni luogo sensibile enumerato dalla legge sia sempre e comunque esposto ad un rischio di ludopatia, dovendosi piuttosto compiere un'istruttoria amministrativa anche in correlazione alle concrete esigenze del territorio. Ne è esempio il luogo “caserma”, il cui significato, del tutto generico, ha richiesto l'intervento chiarificatore, in un primo momento, del giudice amministrativo e, successivamente, della Corte costituzionale²⁹.

²⁸ Sul punto si vedano le considerazioni di M. LIPARI, *Gioco d'azzardo*, cit., 286 ss.

²⁹ In questo senso, in una prima controversia, il T.A.R. Liguria (sent. 11 novembre 2016, n. 1143) aveva escluso che un posto di polizia di confine – pur potendo teoricamente rientrare nell'ambito semantico del termine “caserma” – possa, di per sé e in assenza di un'eshaustiva istruttoria procedimentale, essere annoverato fra i luoghi sensibili. Successivamente, il T.A.R. Abruzzo, con ordinanza n. 161 del 21

4. La tutela della salute e l'apposizione di distanze dai luoghi sensibili nella giurisprudenza amministrativa

Sulla scorta delle considerazioni che sono state svolte nel paragrafo precedente si deve osservare come il quadro normativo sia frammentario, incompleto e multilivello, privo nella sostanza di una chiarificazione circa le modalità di esercizio del potere pubblico a tutela della salute. Le varie fonti primarie riconoscono una “funzione amministrativa di tutela della salute nel gioco”, ma non ne descrivono le modalità di esercizio. Nella sostanza essa si traduce in una vasta compagine di strumenti impositivi o applicativi di distanze minime dai luoghi sensibili, quali regolamenti comunali, atti di pianificazione, ordinanze sindacali, puntuali provvedimenti di divieto.

Vi è allora da domandarsi, innanzitutto, se questa molteplicità di provvedimenti normativi e amministrativi delle autonomie sia legittima “in astratto”, soprattutto al fine di una corretta coesistenza delle istanze alla tutela della salute e quelle ispirate a una maggiore libertà d’iniziativa economica privata; secondariamente, è opportuno soffermarsi sul fatto se sia legittima “in concreto”, ossia nelle singole ipotesi in cui viene applicata, ovvero se essa possa sfociare nella declaratoria di illegittimità dei provvedimenti amministrativi adottati; infine, vi è da interrogarsi se il “distanziometro” sia effettivamente utile, quale misura amministrativa così come attualmente adottata.

Circa il primo quesito, l’unica fonte statale che si occupa del tema indicando uno strumento amministrativo è il citato decreto-legge “Balduzzi”, il quale identifica³⁰ simile strumento in una pianificazione nazionale a cura dell’AAMS³¹, volta alla progressiva ricollocazione sul territorio degli esercizi per il gioco muniti degli apparecchi di cui all’art. 110, comma 6, TULPS (cd. *Video lottery terminal* o “VLT”), sulla scorta di criteri da stabilirsi con un decreto ministeriale³², anche in relazione alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi. Decreto mai emanato, così come non è stata adottata la relativa pianificazione, mentre, come si è fatto cenno, vi è stato un forte attivismo – avallato dalla Corte costituzionale – delle Regioni e degli Enti

aprile 2017 aveva dubitato della legittimità costituzionale dell’equiparazione delle “caserme” ai luoghi sensibili. Con la pronuncia 27 febbraio 2019, n. 27 (nota di richiami in *Foro it.*, 2019, 4, I, 1103), la Corte costituzionale ha escluso l’illegittimità costituzionale, osservando – con motivazione che, a scrive, pare opinabile, nella misura in cui tende ad equiparare ogni tipologia di caserma – come il sito “caserma” possa prestarsi a ospitare una pluralità di soggetti deboli: dalle giovani reclute ai soggetti che si recano presso una sede dei Carabinieri per sporgere una denuncia.

³⁰ All’art. 7, comma 10.

³¹ Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, ora Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

³² Del Ministro dell’Economia e delle finanze di concerto con quello della salute.

locali tanto sotto il profilo normativo, quanto sotto quello dell'emanazione dei provvedimenti amministrativi.

Riassuntivamente, è possibile affermare che – superata un'interpretazione che riconduceva il controllo amministrativo alla sola materia dell'ordine pubblico³³ – l'indirizzo del Consiglio di Stato sia stato nel senso di riconoscere piena legittimità all'azione amministrativa di imposizione di distanze, nell'esercizio dei poteri locali a presidio della salute, ancorché non sia stata approntata una pianificazione nazionale, ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa non necessaria all'adozione di misure a livello territoriale.

Quanto scritto è avvalorato da un'ampia compagine di pronunce del Consiglio di Stato, consolidate negli ultimi anni, sulla base dei precedenti della Corte costituzionale già ricordati. In questo senso il Consiglio di Stato³⁴ ha ammesso la legittimità dei provvedimenti amministrativi e normativi delle autonomie volti a stabilire distanze dai luoghi sensibili, in attuazione dei principi fondamentali di matrice statale desumibili dal decreto Balduzzi, così come ha riconosciuto il principio della legittimità della pianificazione delle sale gioco a fini di tutela della salute, ma non quello della necessità di una pianificazione nazionale³⁵ e ha statuito la sussistenza di un «vero e proprio obbligo», in capo alle autonomie, di attuare «interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco, ispirati [...] alla tutela della salute», anche alla luce del principio di precauzione di cui all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea³⁶.

In ordine, invece, al secondo e al terzo quesito che ci si è posti poche righe prima – legittimità “in concreto” e idoneità delle limitazioni distanziometriche – è possibile una trattazione congiunta, nella misura in cui essi sono due facce della stessa medaglia e mettono in evidenza il bilanciamento tra tutela della salute e limitazione dell'iniziativa economica.

Essi, infatti, attengono a due fenomeni, il cd. “effetto espulsivo” e l'idoneità

³³ In questo senso è da leggersi T.A.R. Piemonte, 20 maggio 2011 n. 513, ove si era affermato che «Mediante la previsione di un orario di “disattivazione” degli apparecchi da gioco, invero, il Comune si è arrogato una potestà normativa che non trova sostegno in alcuna disposizione legislativa e che, anzi, si svela integrare un'invasione delle competenze rimesse allo Stato. La questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale (sent. n. 237 del 2006, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge della Provincia di Trento) che ha statuito che i profili relativi all'installazione degli apparecchi e congegni automatici da trattenimento o da gioco presso esercizi aperti al pubblico, sale giochi e circoli privati, peraltro compiutamente disciplinati dall'art. 110 del r.d. n. 773 del 1931, afferiscono alla materia “ordine pubblico e sicurezza” che l'art. 117, comma 2, lett. h, Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato».

³⁴ Cons. Stato, Sez. IV, 27 novembre 2018, n. 6714 (cfr. in precedenza, Cons. Stato, Sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579, *ivi*).

³⁵ Cons. Stato, Sez. IV, 8 marzo 2018, n. 4199.

³⁶ Cons. Stato, Sez. III, 1° luglio 2019, n. 4509, conforme a Cons. Stato, Sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867.

del limite distanziometrico a circoscrivere le occasioni di gioco; fenomeni che, sotto il profilo dell'azione amministrativa, sono correlati. In altri termini, l'apposizione di un limite da parte dell'amministrazione esige un accertamento, ossia un procedimento amministrativo che appuri potremmo dire la proporzionalità e la ragionevolezza³⁷ della misura, per l'appunto in termini di necessità, idoneità e non lesività.

Questo, ad avviso di chi scrive, è il punto focale della regolazione amministrativa, giacché le amministrazioni, nell'imporre l'osservanza delle distanze, agiscono, essenzialmente, "senza procedimento". Ove la legge – soprattutto regionale – dispone in astratto la "sensibilità" di un certo luogo, la pubblica amministrazione competente si limita "ad utilizzare l'odometro"³⁸: non viene, in altre parole, compiuta alcuna valutazione sulla concreta pericolosità in termini di aumento delle occasioni di gioco.

I temi suscettibili d'essere analizzati sarebbero disparati, quali l'effettiva sensibilità del luogo e la sussistenza di un potere discrezionale puro, ovvero di potere di valutazione tecnica o di accertamento tecnico. Per quanto d'interesse delle presenti pagine, è rilevante menzionare due indirizzi interpretativi coesistenti nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Per un verso, è stata riconosciuta l'ammissibilità del "fatto notorio", nell'affermare la «innegabile notorietà del fenomeno della diffusione della ludopatia [...] anche in mancanza di più specifici dati statistici epidemiologici relativi alle singole parti del territorio nazionale, tenuto anche conto del fatto che, come già rilevato dalla Sezione nell'ambito dei precedenti sopra citati, molti dei soggetti coinvolti o ancora non si sono rivolti ai presidi sanitari ovvero neppure sono consapevoli della loro patologia»³⁹.

Per un altro verso, in alcune occasioni è stata riscontrata la necessità di una verifica in concreto della lesività per l'iniziativa d'impresa della distanza apposta: valutazione compiuta per il tramite di un consulente del giudice, che appuri la lesività della misura che può condurre al riscontro, nella fattispecie oggetto di giudizio, dell'effetto espulsivo dal territorio comunale per il prestatore del gioco lecito⁴⁰.

Di converso, sulla "idoneità" della misura amministrativa e a monte del para-

³⁷ Cfr., sul principio di ragionevolezza, E. CHELI, *Stato costituzionale e ragionevolezza*, Napoli, 2011, e S. COGNETTI, *Clausole generali nel diritto amministrativo. Principi di ragionevolezza e di proporzionalità*, in *Giur. It.*, 2012, 5, 1197 ss. Sul principio di proporzionalità, cfr., *ex multis*, D.-U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011; V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi e processo amministrativo*, Torino, 2012.

³⁸ Ossia lo strumento meccanico (in particolare, l'odometro cosiddetto "stradale"), azionato dalla spinta umana, che consente di misurare distanze terrestri grazie ai giri compiuti da una ruota.

³⁹ Cons. Stato n. 4867/2018, cit.

⁴⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618, e Cons. Stato, Sez. VI, 19 marzo 2019, n. 1086.

digma legale per cui le distanze sono tali da inibire le occasioni di gioco, non sembra esservi una puntuale presa di coscienza della giurisprudenza amministrativa, ancorché dalle consulenze disposte dalle appena menzionate pronunce del Consiglio di Stato⁴¹ derivino – seppur indirettamente – affermazioni contrastanti, le quali simultaneamente escludono che l’applicazione delle distanze abbia comportato un effetto espulsivo e affermano che gli esercenti del gioco hanno saputo operare in modo tale da rendere irrilevanti le limitazioni spaziali imposte.

Benché queste conclusioni, a quanto consta, non siano state raggiunte da altre sentenze del giudice amministrativo, chi scrive ritiene opportuno osservare – anche alla luce delle considerazioni che sono state esposte in precedenza – che il legislatore statale, nel rispetto del riparto della potestà legislativa indicato dalla Corte costituzionale, dovrebbe muoversi nel senso di una più chiara definizione a livello nazionale dei luoghi ritenuti “sensibili”, lasciando, tuttavia, che sia l’amministrazione a compiere, per il tramite di un effettivo procedimento amministrativo, la valutazione in concreto sulla sussistenza della necessità della misura.

5. Osservazioni di carattere conclusivo

Nelle pagine che precedono si sono presi in esame, con la lente dell’amministrativista, alcuni aspetti della normativa italiana in materia di gioco lecito.

Ad un approccio generale, emerge come il quadro legislativo a livello nazionale sia carente, in quanto tuttora privo della prescritta normativa attuativa, mentre al livello regionale sia frammentato, rilevandosi scelte differenti fra Regione e Regione, non solo nella volontà o meno di prevenire le patologie del gioco – circostanza che appare di generalizzata condivisione – quanto, piuttosto, nelle concrete modalità di limitazione del medesimo.

In particolare – e con precisione concentrandosi sul cosiddetto “distanziometro” – si nota una qualche incertezza nella definizione di principi fondamentali che guidino i legislatori regionali nella scelta delle regole da applicare.

⁴¹ Cfr. le pronunce di Cons. Stato n. 1618/2019, cit., e n. 1086/2019, cit., nella motivazione delle quali si legge che «il consulente tecnico d’ufficio – sviluppando ex novo un modello di stima della domanda potenziale, in relazione all’ubicazione delle sale gioco sul territorio, che consente di comprendere l’influenza del posizionamento delle sale sulla raccolta effettivamente realizzata e di valutare l’impatto che le nuove diverse condizioni di localizzazione, stabilite dalla normativa provinciale, produrrebbero sull’attività d’impresa dei ricorrenti a parità di ogni altra condizione –, è pervenuto alla conclusione [...] che l’attuale configurazione dell’offerta provinciale mostra come le sale gioco abbiano operato nel corso degli anni passati in modo da rendere la localizzazione un parametro strategicamente non rilevante per la propria raccolta di gioco. In altri termini, la raccolta di gioco complessivamente realizzata dalle sale gioco in un orizzonte temporale sufficientemente ampio (2011- 2017) risulta essere indipendente dalla loro distribuzione sul territorio».

Ne deriva una frammentazione della tutela della salute sul territorio nazionale, sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo. Innanzitutto, le scelte delle Regioni e degli enti locali sono assai differenti comportando diversi gradi di protezione dal gioco lecito, ma secondariamente diversi sono i livelli di limitazione dell'iniziativa economica privata dei prestatori del gioco lecito.

In un quadro del genere, sembra quanto mai necessaria una presa di posizione del legislatore statale che superi la normativa assunta per decretazione d'urgenza, per sua natura incompleta, e meglio definisca gli obiettivi e le strategie che debbono essere seguiti dagli altri decisori pubblici, evitando che misure assunte nell'ottica della protezione della salute non sortiscano gli effetti desiderati ovvero che comportino restrizioni all'iniziativa economica privata in assenza, per l'appunto, di un concreto risultato in termini di riduzione del gioco patologico.