

LA “LUDOPATIA” E IL CONTRASTO AL GIOCO D’AZZARDO NELL’ULTIMA LEGISLAZIONE REGIONALE: UN ESAME A PARTIRE DA DUE RECENTI LEGGI TOSCANE

ERIK LONGO*

Sommario

1. Introduzione. – 2. La giurisprudenza costituzionale e la situazione a livello regionale e locale. – 3. Le novità nelle recenti leggi regionali toscane

Suggerimento di citazione

E. LONGO, *La “ludopatia” e il contrasto al gioco d’azzardo nell’ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore associato di diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata.
Contatto: erik.longo@unimc.it

1. Introduzione

La diffusione del gioco d'azzardo tra le fasce più vulnerabili della popolazione è una delle piaghe sociali più pericolose degli ultimi anni. Sebbene in Italia la legge vieti di praticare queste attività fino al compimento dei 18 anni, da una serie di indagini scientifiche emerge che una quota rilevante di giovani in età compresa tra i 15 e i 18 anni dichiara di giocare rutinariamente a una delle diverse forme di gioco d'azzardo attualmente disponibili¹. La diffusione del gioco lecito tra i giovani è confermata pure dall'incremento della quantità di denaro che le famiglie impiegano ogni anno per questo settore dell'economia².

L'atteggiamento dello Stato italiano sul punto sconta un'ambiguità di fondo che non va certamente a favore delle fasce più deboli, sia per l'età sia per le condizioni economiche³. L'amministrazione statale, infatti, liberalizza e promuove tali pratiche e allo stesso tempo le disapprova, mettendo in atto forme leggere di dissuasione che purtroppo raramente raggiungono concreti risultati. Ciò si traduce in un chiaro disorientamento per coloro che non hanno ancora una consapevolezza piena dei propri comportamenti e dei fenomeni devianti ai quali si espongono. A ciò si somma il fatto che, grazie alla sua diffusione, il gioco d'azzardo da attività ricreativa si è sempre più trasformato in una forma di comportamento atto a generare una vera e propria "patologia sociale", con importanti ricadute sul piano dei costi sia individuali sia collettivi⁴.

La condizione ambigua descritta e il dilagare del fenomeno hanno indotto molti comuni e regioni a intraprendere azioni rivolte a dissuadere le persone dal gioco. Il contrasto alla ludopatia e alle patologie del gioco d'azzardo è comparso numerose volte nelle leggi regionali, attraverso norme che permettono ai comuni di evitare che i giovani si avvicinino con estrema facilità ai luoghi presenti sul territorio dove si raccolgono scommesse o dove sono collocati apparecchi per il gioco come le *slot machine*.

La regione Toscana è stata una delle prime ad aver introdotto politiche di contrasto alle patologie legate al gioco d'azzardo e ad aver di recente modificato la propria legislazione a seguito della emanazione, prima, della sentenza

¹ Cfr. a tale proposito la ricerca di cui dà conto A. ZENAROLLA, *Conformismo, inconsapevolezza e desiderio di denaro in adolescenza: riflessioni a partire dai risultati di una ricerca partecipata sul rapporto tra adolescenti e gioco d'azzardo*, in *Studi di sociologia*, 3, 2017, 281 ss.

² A. DE FELICE, I. MARTUCCI, *La spesa per consumi delle famiglie italiane tra crisi economica e gioco d'azzardo*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2-3, 2016, 503 ss.

³ Sul punto v. G. SIRIANNI, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione, nella crisi dello Stato sociale*, in *Diritto pubblico*, 3, 2012, p. 801 e s.; V. BOCCIA, *Conto economico-sociale del gioco d'azzardo*, in *Tendenze nuove*, 1-2, 2013, 101 ss.

⁴ Per una analisi a tutto tondo sul tema v. G. ROGIER, P. VELOTTI, G. ZAVATTINI, *Gioco d'azzardo ed antisocialità: riflessioni su un'emergenza sociale*, in *Giornale italiano di psicologia*, 2017, 219 ss. e, meno recentemente, R. BIANCHETTI, M. CROCE, *Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui.. "legittimi" guadagni*, in *Sociologia del diritto*, 2, 2007, 113 ss.

Corte cost. n. 108/2017 e, poi, della approvazione di una intesa in Conferenza unificata.

Con due leggi approvate nel gennaio e nel maggio del 2018 il Consiglio regionale toscano ha, infatti, modificato gran parte della legge 18 ottobre 2013, n. 57 che prevede “disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d’azzardo patologico”⁵.

La vicenda assume un valore importante per i lettori di questa Rivista, in quanto l’approvazione delle due leggi della Toscana rivelano una dinamica presente da molto tempo nel panorama regionale italiano, legata al modo in cui le regioni stesse decidono di costruire le proprie politiche e conseguentemente gli interventi legislativi. Le nuove norme, infatti, correggono e modificano la legge regionale del 2013 sulla ludopatia nel solco delle novità nel frattempo intervenute nel contesto della legislazione delle altre regioni italiane e, soprattutto, alla luce dell’indirizzo espresso dalla Corte costituzionale prima richiamato.

La sostanza della vicenda denota ancora una volta i complessi e ciclici meccanismi che guidano la elaborazione e la costruzione delle politiche regionali, le quali spesso nascono dalla combinazione di interazioni istituzionali non “codificate”, quasi spontanee, in cui si intervallano (a) sperimentazioni regionali di leggi che avviano politiche a favore dei diritti dei propri cittadini, (b) interventi della Corte costituzionale rivolti a fermare o a permettere la creatività legislativa regionale e (c) l’inerzia dello Stato che a volte lascia (troppo) libere le regioni di avviare nuove politiche senza un quadro nazionale di riferimento, ma che, così facendo, permette di collaudare iniziative inedite o di dare avvio a meccanismi virtuosi di importazione di politiche già sperimentate in altri contesti regionali⁶.

A ciò si aggiunga pure un altro motivo di interesse della vicenda, nella quale si può scorgere una scelta di strategia normativa molto diversa dal passato, tesa a introdurre meccanismi normativi che traducono in norme giuridiche evidenze scientifiche elaborate in studi scientifici effettuati da psicologi e da sociologi⁷. Con la preclusione della possibilità di collocare i luoghi deputati al gioco d’azzardo a una certa distanza a piedi da edifici o spazi dove si ritrovano soggetti vulnerabili la regione intende ribadire – mediante un meccanismo normativo *risk-based* – quello che già le norme vietano ma che non si realizza sempre: ad esempio il divieto del gioco d’azzardo per i minorenni. L’imposizione di una “giusta” distanza a piedi rappresenta, quindi, un modo per non favorire

⁵ Si tratta delle leggi regionali 23 gennaio 2018, n. 4 “Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d’azzardo patologico” e 30 maggio 2018, n. 27 “Prevenzione della ludopatia”.

⁶ Su questo aspetto mi sia consentito rimandare a quanto ho scritto alcuni anni fa in E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Eum, Macerata, 2007, *passim*.

⁷ V. quanto citato alla nota n. 9 e quanto si dirà nel par. 3.

l’accesso fisico ai luoghi del gioco d’azzardo. La lontananza insomma funziona come un elemento fattuale di dissuasione. La ragione, secondo alcuni recenti studi, risiederebbe negli errori cognitivi che potrebbero compiere i più giovani, immaginando che sale da gioco vicine alle scuole siano in fondo un segnale che il gioco non è vietato ai minori, o altre categorie di persone vulnerabili come gli anziani, i quali potrebbero essere indotti a pensare che tali pratiche siano divenute una espressione “normale” del loro modello di vita⁸.

2. La giurisprudenza costituzionale e la situazione a livello regionale e locale

È a partire dal 2010 che alcune regioni e comuni hanno iniziato a intervenire in modo netto per contrastare il dilagare delle patologie e dei fenomeni sociali aberranti legati al gioco d’azzardo legalizzato. In netto contrasto con l’interesse statale nel settore, gli enti regionali e locali hanno approvato leggi o delibere che miravano ora a ridurre gli orari di apertura degli esercizi in cui si svolge il gioco, ora a vietarne l’ubicazione in zone urbane caratterizzate dalla forte probabilità di presenza di persone “vulnerabili”, come bambini, giovani, persone anziane e malati.

Il primo momento in cui il dubbio circa la legittimità di questi provvedimenti legislativi e amministrativi ha assunto un tenore “costituzionale” è stato con la sentenza n. 300/2011 della Corte costituzionale. In quella circostanza i giudici delle leggi ebbero modo di respingere la questione di legittimità costituzionale di una legge della provincia autonoma di Bolzano che introduceva una disciplina restrittiva del rilascio dell’autorizzazione per l’apertura di nuove sale da gioco. La sentenza riconosce che oramai la diffusione del gioco e la crescita incontrollata dell’offerta in questo campo ha generato conseguenze patologiche devastanti che implicano un costo non indifferente anche per il sistema sanitario. Per questa caratteristica il gioco non può essere più riconducibile esclusivamente all’interesse della collettività a vedere tutelati la sicurezza e l’ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire

⁸ V. *infra multis* C. MESSERLIAN, J. DEREVENSKY, R. GUPTA, *Youth gambling problems: a public health perspective*, in *Health Promotion International*, 1, 2005, 69 ss.; R.A. ST-PIERRE, D.M. WALKER, J. DEREVENSKY, R. GUPTA, *How availability and accessibility of gambling venues influence problem gambling: A review of the literature*, in *Gaming Law Review and Economics*, 2, 2014, 150 ss. Un discorso particolare sul punto viene dagli studi condotti in America e in Australia, su cui si v. M. YOUNG, F. MARKHAM, B. DORAN, *Too close to home? The relationships between residential distance to venue and gambling outcomes*, in *International gambling studies*, 2, 2012, 257 ss.; J.W. WELTE, G.M. BARNES, M.-C.O. TIDWELL, J.H. HOFFMAN, W.F. WIECZOREK, *The relationship between distance from gambling venues and gambling participation and problem gambling among US adults*, in *Journal of gambling studies*, 4, 2016, 1055 ss.

l'habitat ad attività criminali⁹». Il *gambling* è divenuto per la Consulta un problema collettivo e sanitario, con effetti di “antisocialità” evidenti che devono essere limitati e tanto più arginati, soprattutto rispetto a fasce più vulnerabili della popolazione¹⁰.

Nella sent. n. 300/2011 la Corte dimostra, infatti, di avere chiaro che «accanto a un'indiscutibile strategia di “controllo” sulle attività e sull'esercizio dei giochi leciti affidata opportunamente allo Stato, è necessaria una strategia anche di “contenimento” della diffusione di tali esercizi» e che «al raggiungimento di tale scopo le “regole del gioco” stabilite dalla legislazione statale non sono né sufficienti, né adeguate¹¹».

I dubbi sulla legittimità costituzionali delle leggi regionali che vietano la diffusione del gioco d'azzardo in prossimità di luoghi sensibili si sono riacciati pochi anni dopo quella prima sentenza¹². Nel 2013, sull'onda della legislazione approvata dalla provincia di Bolzano, anche la regione Puglia ha approvato una legge (n. 43/2013) che vietava il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco nel caso di ubicazione a distanza inferiore a cinquecento metri pedonali da luoghi “sensibili”¹³.

Anche la legge della Puglia venne portata di fronte alla Corte costituzionale dal Tribunale amministrativo di Lecce. La questione era legata non alla ubicazione di punti di raccolta del gioco praticato con *slot machines*, ma allo spostamento di una sala per la raccolta di scommesse, rispetto alla quale il Comune nel quale si trovava ad operare l'impresa aveva opposto appunto l'esistenza di un divieto sancito nella legge regionale n. 43/2013.

La nuova vicenda ha fatto riemergere il problema relativo al carattere peculiare della competenza legislativa esercitata dalla regione e al fine della legge,

⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 300/2011, su cui si veda il commento di F. ANGELINI, *Quando non bastano le “regole del gioco” la Corte fa “ordine”*. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011, in *Rivista AIC*, 1, 2012.

¹⁰ R. BIANCHETTI, M. CROCE, *Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui.. “legittimi” guadagni*, in *Sociologia del diritto*, 2, 2007, 113 ss.; F. OCCHETTA, *La piaga sociale del gioco d'azzardo*, in *Civiltà cattolica*, 2014, p. 59 e s.; F. TONIONI, *L'azzardo e la trappola della dipendenza*, in *Vita e pensiero*, 5, 2014, 137 ss.

¹¹ Cfr. per le due citazioni F. ANGELINI, *Quando non bastano le “regole del gioco” la Corte fa “ordine”*. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011, cit., 4, la quale mette giustamente in risalto che la posizione dello Stato sul punto non potrà mai essere quella di un soggetto che tende a limitare il gioco d'azzardo in quanto economicamente interessato alla sua diffusione, seppure lecita.

¹² Tra la sentenza del 2011 e quella del 2017 si colloca in verità un'altra vicenda relativa al potere sindacale di vietare l'installazione di slot machine. Anche questo tema è stato portato di fronte la Corte cost. dal TAR Piemonte ed è stato deciso nel senso della inammissibilità con la sent. n. 220/2014, su cui si v. S. ROSSI, *Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot ei loro poteri*, in *Le Regioni*, 2, 2015, 427 ss.

¹³ La cui nozione ricomprendeva scuole, ospedali, luoghi di culto e di ricreazione, strutture sportive, e tutte quelle tipologie di strutture nelle quali si ritrovano giovani, anziani e in generale soggetti vulnerabili.

che appare determinata sia dalla volontà politica di risolvere un problema sociale sia dall’obiettivo di garantire in generale il welfare della popolazione regionale, pur incidendo su un settore nel quale esiste una legislazione “autorizzatoria” di chiara competenza statale radicata nella materia di «ordine pubblico e sicurezza».

A tal fine, in questa seconda occasione la Corte ha invertito l’ordine delle questioni da esaminare, e per prima cosa ha sgombrato il campo dalla possibilità di invocare la materia “ordine pubblico e sicurezza”. Secondo i giudici costituzionali gli interventi volti a prevenire in generale il fenomeno della dipendenza, anche attraverso una limitazione della ubicazione territoriale delle sale adibite al gioco o alla regolazione dei relativi orari, al divieto di pubblicizzarne l’apertura, o in generale ad imporre obblighi e divieti a protezione delle fasce deboli della popolazione che con più probabilità potrebbero essere esposte al rischio di sviluppare una dipendenza di carattere patologico sono riconducibili univocamente alla materia “tutela della salute”. Per la Consulta la disposizione regionale persegue «in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente “tutela della salute” (art. 117, terzo comma, Cost.)». È per questa ragione che la Corte, oltre a giustificare il potere comunale di inibizione dell’esercizio di attività, afferma che esso «non implica alcuna interferenza con le diverse valutazioni demandate all’autorità di pubblica sicurezza¹⁴».

La pronuncia si chiude con una valutazione complessiva del rapporto tra intervento statale e iniziativa regionale dalla quale emerge un altro aspetto controverso della vicenda, quello relativo alla lunga inerzia statale nella fissazione «di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l’intero territorio nazionale»¹⁵. Una circostanza che, secondo la Consulta, giustificherebbe ancora di più l’azione regionale.

3. Le novità nelle recenti leggi regionali toscane

Veniamo ora alle due leggi regionali approvate dalla Toscana. Si tratta, come già detto, di interventi di modifica della legge originaria, che introducono sostanziali novità e che metabolizzano sia quanto specificato dalla Corte costituzionale nella sentenza esaminata sopra sia quanto pattuito nella intesa raggiunta durante la Conferenza unificata del 7 settembre 2017. Nella prima delle due leggi, l’aspetto di maggiore rilievo riguarda la novella dell’art. 4 della legge n. 57/2013. Il divieto di apertura attiene ora ai «centri di scommesse», agli

¹⁴ Cfr. sent. n. 108/2017, punto n. 3 del c.i.d. Su questi aspetti v. il commento di S. SCAGLIARINI, *Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2017.

¹⁵ Cfr. sent. n. 108/2017, punto n. 4.1 del c.i.d.

«spazi per il gioco con vincita in denaro», e alla «nuova installazione di apparecchi per il gioco lecito all'interno dei centri e degli spazi medesimi».

Rimane fermo il dato empirico dei 500 metri misurati in base al percorso pedonale più breve come divieto per la localizzazione di tali luoghi. La norma è molto simile a quella oramai fatta propria da molte altre regioni italiane. Come già detto, essa si fonda sull'assunto che il rischio di patologie associate al *gambling* dipenda dalla accessibilità (non solo dalla vicinanza) del luogo in cui si possono svolgere queste attività. Pur non esistendo prove empiriche esatte su questo nesso (di modo che a luoghi più vicini corrisponderebbe un maggiore indice di patologie), gli studi condotti indicano che uno degli aspetti che i soggetti pubblici devono tenere in considerazione nel permettere il gioco d'azzardo non è solo quello delle regole sulla autorizzazione, sulla pubblicità, sulle aperture e sul divieto per i minorenni, ma anche l'accessibilità geografica, che rappresenta comunque un fattore di rischio in quanto avvicina o allontana persone potenzialmente più vulnerabili di altre¹⁶. Disposizioni di questo genere inoltre richiamano alla mente tutti quei cambiamenti nel modo di strutturare e scrivere le norme giuridiche, che sfruttano i meccanismi cognitivi alla base di un determinato comportamento. Un fenomeno di cui chi ha scritto queste leggi è stato certamente consapevole¹⁷.

Le norme regionali completano questo tipo di previsioni stabilendo, inoltre, che non si possano realizzare forme di pubblicità del gioco d'azzardo e intensificano quelle attività rivolte a dissuadere i giovani dal gioco e dai problemi ad esso collegati. Particolarmente interessante è anche l'art. 7 della nuova legge che, modificando l'art. 7 della legge del 2013, introduce l'obbligo di specifici corsi di formazione obbligatori sia per i gestori di centri di scommesse e di spazi per il gioco con vincita in denaro sia per il personale ivi operante.

Anche la seconda legge regionale (n. 27/2018) acquista valore ai fini del nostro discorso sulle fonti regionali, essendo stata adottata al fine di modificare il punto n. 3 del preambolo della legge n. 4/2018, sostituendo alle parole «La Corte costituzionale con le sentenze 10 novembre 2011, n. 300, e 11 maggio 2017, n. 108, ha riconosciuto alle regioni la potestà di adottare misure volte alla prevenzione e al contrasto del gioco d'azzardo patologico» il seguente testo: «La Corte costituzionale con le sentenze 10 novembre 2011, n. 300 e 11 maggio

¹⁶ La letteratura sul tema è vasta, tanto che esistono lavori per quasi ogni paese tra i più industrializzati al mondo. Per la situazione italiana v. N. DE LUIGI, D. GIBERTONI, E. RANDON, A.E. SCORCU, *Patterns of Gambling Activities and Gambling Problems Among Italian High School Students: Results from a Latent Class Analysis*, in *Journal of Gambling Studies*, 2, 2017, 339 ss.

¹⁷ Il riferimento va a tutti quei fenomeni che prendono il nome di “behavioural-informed law and regulation”, tra cui rientra anche il più noto e diffuso meccanismo del “nudging”. Su questi temi si v. i saggi di E. LONGO, *Beyond the Power of Constraint: The Contribution of Cognitive Sciences to Law-Making*, e di P. LATTANZI, *Promoting Public Health through Alternative Regulatory Strategies: The Rise of Behaviourally Informed Food Law*. Entrambi in E. CALZOLAIO, P. SERRAND (a cura di), *La Contrainte en Droit*, Lit, Zurigo, 2017.

2017, n. 108, ha riconosciuto alle regioni la possibilità di legiferare in materia di regolamentazione dei giochi leciti, al fine di tutelare categorie di persone socialmente a rischio e per la prevenzione della ludopatia». Una differenza molto sottile e forse a tratti incomprensibile, ma che esprime tutta la difficoltà di perimetrare la competenza regionale aderendo nel modo più preciso possibile alle motivazioni della Corte costituzionale.

Occorre infine dare atto che a seguito della pronuncia della Consulta e alla intesa della Conferenza unificata molte altre regioni hanno approvato modifiche alle proprie leggi regionali o hanno per la prima volta approvato leggi sul punto. Non è questa la sede per dare conto di tutti i provvedimenti approvati¹⁸. È evidente però che si tratta di una conferma di quanto già analizzato in precedenza; una testimonianza della volontà regionale di accaparrarsi questa competenza per garantire la salute della propria popolazione.

È di questi giorni la notizia della approvazione in Consiglio dei ministri di un decreto-legge (chiamato per ora giornalmisticamente “Decreto dignità”) contenente una norma fortemente dissuasiva nei confronti della pubblicità di giochi e scommesse. La nuova disposizione statale non contiene norme che riguardano la collocazione degli esercizi. Un segnale che possiamo interpretare, allo stato attuale, come un’ulteriore conferma del potere regionale analizzato in questo breve commento.

¹⁸ V. ad esempio le leggi regionali: Calabria, 26 aprile 2018, n. 9 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza”; Emilia-Romagna 25 giugno 2018, n. 8 “Ulteriori modifiche alla legge regionale 4 luglio 2013, n. 5 (Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate)”; Molise 24 gennaio 2018, n. 1 “Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2018-2020 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali” (in particolare l’art. 14).