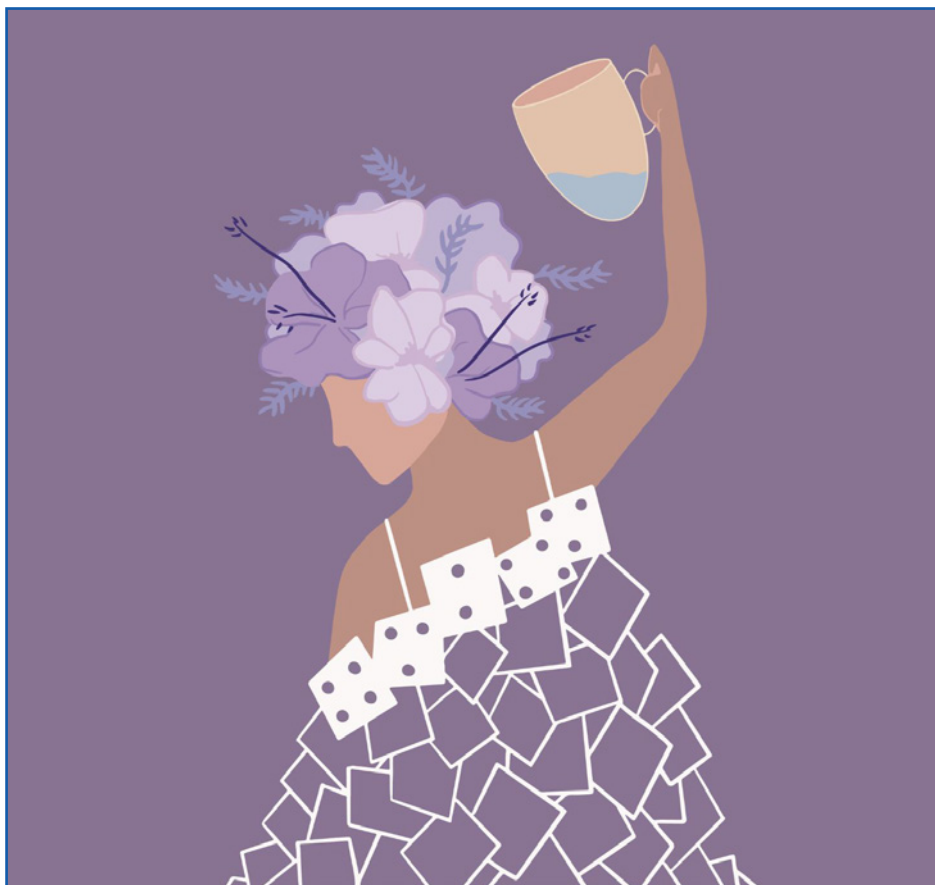


# MI PRENDO CURA DI LEI

CONTRASTO E PREVENZIONE  
AL GIOCO D'AZZARDO FEMMINILE

a cura di Chiara Pazzaglia e Francesco Pegreffi



QUADERNI DI DIRITTO  
DELLE ATTIVITÀ MOTORIE E SPORTIVE

Collana diretta da Carlo Bottari

## I volumi della Collana “Quaderni di Diritto delle attività motorie e sportive”

1. Nicola Cavallaro, *La cessione dei diritti economici dei calciatori* (2021)
2. Francesco Pegreffi, Giovanni Paruto (a cura di), *Stili di vita e nuove tecnologie* (2022)
3. Luigi Melica, *Sport e “diritti” in Italia e nel mondo* (2022)
4. Carlo Bottari, Alceste Santuari (a cura di), *Le associazioni sportive dilettantistiche: riforme e profili gestionali* (2022)
5. Francesco Pegreffi (a cura di), *Giulio Faldini pioniere dell'ortopedia moderna tra Italia e Perù* (2022)
6. Giovanni Paruto, Francesco Pegreffi (a cura di), *La telemedicina nell'assistenza terapeutica e in particolare oncologica* (2022)
7. Carlo Bottari (a cura di), *Curare o prendersi cura? Etica ed emergenza pandemica* (2023)
8. Alessandro Bortolotti (a cura di), *Il management sportivo umanistico* (2023)
9. Giovanni Paruto, Daniele Verri (a cura di), *Sport e inclusione nel sitting volley* (2023)

## COMITATO SCIENTIFICO

Carlo Bottari

Roberto Cippitani

Paco D'Onofrio

Massimiliano Iovino

Luigi Melica

Alessandro Pajno

Carlo Rasia

Elena Zucconi Galli Fonseca

MI PRENDO CURA DI LEI  
CONTRASTO E PREVENZIONE  
AL GIOCO D'AZZARDO FEMMINILE

a cura di Chiara Pazzaglia e Francesco Pegreffi

**Bologna**  
University Press

Il volume è stato realizzato con il contributo del Comune di Bologna - UI Salute e Città Sane, Settore Salute, Benessere e Autonomia della Persona, Dipartimento Welfare e Promozione del Benessere di Comunità nell'ambito del PG. 599798/2022.



Fondazione Bologna University Press  
Via Saragozza 10 – 40123 Bologna  
tel. (+39) 051 232 882  
fax (+39) 051 221 019

[www.buponline.com](http://www.buponline.com)  
email: [info@buponline.com](mailto:info@buponline.com)

© 2023 Bologna University Press

Trascorso un anno dalla prima edizione, i testi sono pubblicati sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0.

ISBN: 979-12-5477-319-2  
ISBN online: 979-12-5477-320-8

In copertina: illustrazione di Gaia Rocca

Impaginazione: DoppioClickArt (San Lazzaro di Savena - BO)

Prima edizione: settembre 2023

## L'INTERVENTO PUBBLICO NEL CONTRASTO ALLA LUDOPATIA: BREVI CENNI

*Angelo Francini*

Dottorando di ricerca in “Sport, Salute e Benessere”, Dipartimento di Scienze per la Qualità della Vita, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Il tema della ludopatia, o disturbo da gioco d'azzardo secondo la definizione del Legislatore nazionale del 2018<sup>1</sup>, è molto complesso e negli ultimi decenni ha visto acutizzarsi preoccupazione e allarme per i suoi effetti, sotto il profilo sia sanitario sia sociale.

Negli ultimi tempi, in ragione anche della nuova frontiera del *gaming online* conseguente alla maggiore accessibilità di internet e alle tecnologie mobili, il fenomeno si è diffuso ancor più rapidamente e in modo trasversale, coinvolgendo anche i più giovani e ripercuotendosi negativamente su intere reti familiari e su tutta la collettività, compromettendo i rapporti personali.

La suddetta espansione ha comportato la necessità di un'azione pubblica di contrasto e prevenzione, non solo per i potenziali collegamenti con la malavita organizzata, ma anche per lo specifico rischio socio-sanitario di quella che, oramai, è riconosciuta dalla scienza medica come patologia<sup>2</sup>.

Limitandosi alla disamina del solo gioco lecito, ossia di quello gestito dallo Stato anche attraverso concessionari preventivamente autorizzati, secondo quanto disposto dall'art. 1 del D.lgs. n. 496/1948 e dall'art. 88 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), tra i provvedimenti adottati a livello nazionale per il contenimento del fenomeno, vanno annoverati la legge finanziaria del 2011, che ha introdotto la definizione di “ludopatia conseguente a gioco compulsivo”<sup>3</sup> e, soprattutto, il primo intervento organico in materia, il Decreto n. 158/2012<sup>4</sup>, cd. “Decreto Balduzzi” dal nome dell'allora Ministro della Salute che ha, tra l'altro, aggiornato i

---

<sup>1</sup> Locuzione utilizzata dal Legislatore all'art. 9 della L. 9 agosto 2018, n. 96.

<sup>2</sup> Come esplicitato anche nel “Manuale dei Dipartimenti delle dipendenze” pubblicato dal Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2013.

<sup>3</sup> Art. 1, comma 70, L. n. 220 del 13 dicembre 2010.

<sup>4</sup> Convertito con L. n. 189/2012.

livelli essenziali d'assistenza (LEA) con l'introduzione delle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione dei soggetti affetti da ludopatia ed ha istituito l'Osservatorio per il contrasto alla ludopatia<sup>5</sup>.

Tra le specifiche misure di lotta agli effetti patologici del gioco d'azzardo compulsivo, notevole importanza è rivestita dall'introduzione, con la legge di stabilità per il 2016, di uno strumento di consistente rilevanza giuridico-finanziaria qual è il "Fondo per il gioco d'azzardo patologico (GAP)", con una dotazione iniziale di 50 milioni di euro, ripartito tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sulla base delle indicazioni del Ministero della Salute, avente la funzione di garantire alle persone affette da ludopatia le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione<sup>6</sup>.

L'attenzione del Legislatore verso la lotta al fenomeno prosegue nel 2018 con il cd. "Decreto Dignità" (D.L. n. 87/2018), poi convertito con L. n. 96/2018 che, al Capo III, intitolato proprio "Misure per il contrasto al gioco d'azzardo patologico", vieta qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, di giochi e scommesse con vincite di denaro, ad eccezione delle lotterie nazionali<sup>7</sup>.

Il tema è particolarmente delicato in quanto vede lo Stato doppiamente coinvolto: nell'adozione di disposizioni volte a reprimere il gioco d'azzardo patologico ed aiutare chi ne è affetto e nella stringente regolamentazione della gestione del settore dei giochi per il rilevante gettito di entrate che determina per le casse pubbliche e per limitare il rischio di infiltrazioni della malavita<sup>8</sup>.

Ad esempio, l'art. 22 della Legge n. 289/2002, relativo al contrasto dell'uso illegale degli apparecchi per scommesse, impone che tutte le strumentazioni da gioco debbano essere preventivamente autorizzate e collegate con il sistema centrale gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, così da evitare manomissioni.

I dirompenti effetti sanitari, psicologici e sociali prodotti rendono il gioco d'azzardo patologico un problema di tutela dell'ordine pubblico e, forse maggiormente, una vera e propria emergenza sanitaria assimilabile alla tossicodipendenza<sup>9</sup> e a tutte quelle patologie che mettono a rischio la salute, da intendersi come diritto dell'individuo e della collettività, tutelato nell'art. 32 della Costituzione.

Il contrasto alla ludopatia presenta profili tanto di competenza esclusiva dello Stato, in cui rientra l'ordine pubblico secondo l'art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione, quanto di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, in tema di tutela della salute, prevista dal comma 3 dello stesso articolo 117.

<sup>5</sup> Art. 7, comma 10, D.L. 158/2012.

<sup>6</sup> Art. 1, il comma 946, della L. 208/2015.

<sup>7</sup> Art. 9, L. n. 96/2018.

<sup>8</sup> Corte dei Conti, Deliberazione n. 23/2021, *Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico*, p. 36.

<sup>9</sup> TAR Lombardia, Sez. I, 17 novembre 2015 n. 2412.

Anche il governo del territorio, altra materia di legislazione concorrente, può fornire un ulteriore strumento per osteggiare il fenomeno potendo le Regioni stabilire limiti alla localizzazione delle sale da gioco ed imporre determinate distanze da luoghi considerati sensibili, come gli istituti scolastici di qualsiasi grado o i centri di aggregazione giovanile.

Dette limitazioni non contrastano il principio europeo della garanzia della libera concorrenza in quanto adottate in ragione di superiori finalità di interesse generale.

L'intervento pubblico, infatti, è qualificato quale imprescindibile, come attestano, a titolo esemplificativo, le sentenze della Corte di Giustizia UE nelle cause C-212/08 e C-98/14, le quali riconoscono la fondatezza delle restrizioni alle attività di gioco d'azzardo in quanto tese alla tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco stesso oltre che contro il rischio di cadere vittime di attività criminali e fraudolente, e la Raccomandazione n. 478/2014 della Commissione, che sollecita gli Stati membri ad una serie di azioni finalizzate alla salvaguardia della salute e alla riduzione al minimo degli eventuali danni economici che possono derivare da un gioco compulsivo o eccessivo.

Anche se gli interventi normativi nazionali sopra accennati, in particolare l'aggiornamento dei LEA ad opera del "Decreto Balduzzi" e la creazione di un fondo destinato a contrastare la ludopatia e fornire sostegno ai soggetti colpiti da tale patologia, risultano coerenti con le raccomandazioni europee ed appaiono un incoraggiante inizio, il percorso si prospetta, però, ancora lungo, come attestano la mancata attuazione della Legge delega n. 23 del 2014 sul riordino dell'intera materia del gioco, il parziale svolgimento dei monitoraggi previsti dal Decreto Dignità, la mancata istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul settore del gioco e sul contrasto al gioco illegale e il mai concluso iter di approvazione dei diversi progetti di legge per il contrasto e la prevenzione delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico presentati alle Camere.

A parere di chi scrive, non meno importanti e dirimenti elementi per frenare l'esponentiale diffusione del fenomeno della ludopatia sembrano essere sia la garanzia di sufficienti risorse per le politiche di cura e prevenzione sia un più efficace coordinamento tra i diversi livelli di governo: una più stretta concertazione tra l'azione dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Ausl e, anche, degli Enti del Terzo settore (ETS).

Questi ultimi, come afferma la Corte Costituzionale nella sentenza n. 131/2020, costituiscono "sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate".

L'agire congiunto dei soggetti pubblici e del privato sociale potrebbe promuovere presso i cittadini, compresi gli esercenti dei locali con giochi d'azzardo, la conoscenza del fenomeno della ludopatia e dei rischi ad essa correlati.

In conclusione, un argine agli effetti negativi prodotti dal gioco d'azzardo patologico può essere rintracciato proprio nel principio di sussidiarietà presente nell'art. 118 della Carta Costituzionale, nella sua accezione sia verticale, tra i vari livelli di governo centrale e locale, che orizzontale, attraverso la sensibilizzazione e l'azione dei cittadini, singoli e in associazione tra loro, per la salvaguardia di interessi generali.