DEJURE
Banche dati editoriali

MASSIME

Cassazione civile sez. III, 16/07/2026, n. 23339

Ludopatia e gioco lecito: esclusa la responsabilità dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per difetto di obbligo informativo e per abuso del gioco d'azzardo da parte del giocatore

In tema di gioco d'azzardo lecito, è esclusa la responsabilità civile dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per i danni da ludopatia insorti nel 2011, sia perché, in difetto di uno specifico obbligo legale allora vigente di informare sui rischi del gioco, mozioni parlamentari e pronunce del giudice amministrativo non integrano fonte di un autonomo dovere risarcitorio, sia perché l'attività meramente autorizzatoria dell'Agenzia non costituisce esercizio di attività pericolosa ai sensi dell'art. 2050 c.c. e non la rende responsabile dei pregiudizi derivanti dall'abuso, e non dall'uso, del gioco, dovendosi altresì valorizzare, nella ricostruzione del nesso causale, il principio di autoresponsabilità e di autodeterminazione del giocatore.

Fonte:
Diritto & Giustizia 2026, 17 luglio

SENT. CASS. CIVILE

Cassazione civile sez. III, 16/07/2026, n. 23339

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati
Dott. DE STEFANO Franco - Presidente
Dott. GIANNITI Pasquale - Consigliere
Dott. ROSSETTI Marco - Consigliere Rel. ed est.
Dott. TATANGELO Augusto - Consigliere
Dott. ROSSI Raffaele - Consigliere
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 6780/23

proposto da:

-) Pa.Fi., domiciliato ex lege all'indirizzo PEC del proprio difensore,

difeso dall'avvocato Anna Franca Rossetti;
- ricorrente -

contro

-) Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato ex lege all'indirizzo PEC del proprio difensore, difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte d'Appello di L'Aquila 22 settembre 2022 n. 1303;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25 giugno 2026 dal Consigliere relatore dott. Marco Rossetti;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott Alberto Michele Cisterna che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito, per la parte ricorrente, l'Avvocato Anna Franca Rossetti e per la parte controricorrente l'Avvocato dello Stato Francesca Soprani;

FATTI DI CAUSA

1. Nel 2016 Pa.Fi. (di anni 50 all'epoca della citazione) convenne dinanzi al Tribunale di Lanciano l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, esponendo che:

-) a partire dal 2011 aveva iniziato a giocare in maniera smodata con slot machine e macchine jackpot (rectius, "apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco d'azzardo", di cui all'art. 110 del T.U.L.P.S., approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773);

-) era insorta in tal modo nell'attore una forma di dipendenza patologica dal gioco;

-) tre anni dopo fu ricoverato con diagnosi di "dipendenza dall'alcol, disturbo bipolare, gioco d'azzardo patologico";

-) tale disturbo lo aveva reso invalido civile;

-) sia il danno alla salute causato dal gioco patologico, sia la spesa sostenuta per giocare costituivano danni di cui doveva rispondere l'Amministrazione convenuta, ai sensi dell'art. 2050 c.c., per avere omesso di "realizzare una sistematica campagna di informazione al fine di rendere noti gli effetti negativi dell'utilizzo di tali strumenti, suggerendo limitazioni e cautele", attività omessa "al momento dell'insorgere della patologia (tra il 2011 ed il 2012)".

Quantificò il danno non patrimoniale in Euro 79.421 e quello patrimoniale in Euro 300.000, cui doveva aggiungersi il pregiudizio da perdita della capacità di lavoro, da stimarsi in via equitativa.

2. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si costituì negando l'applicabilità in subiecta materia dell'art. 2050 c.c. ed eccependo:

-) che sin dal 2009 il sito istituzionale dell'Agenzia veniva pubblicando dati ed informazioni a tutela dei giocatori contro il rischio di ludopatia;

-) di avere "promosso, direttamente ed indirettamente tramite i concessionari, attività finalizzate a favorire un comportamento responsabile di gioco e la diffusione... della cultura del "gioco sicuro";

-) che mancava dunque sia l'elemento soggettivo dell'illecito (dolo o colpa), sia il nesso di causalità tra la patologia dell'attore e l'attività dell'Amministrazione.

3. Con sentenza 6.5.2019 n. 118 il Tribunale di Lanciano rigettò la domanda. Il Tribunale, dichiarando di voler prescindere dal problema dell'applicabilità al caso di specie dell'art. 2050 c.c., pure definita "dubbia", ritenne che all'epoca in cui l'attore dichiarò essere insorta la sua ludopatia (2011) non esisteva alcuna norma che imponesse all'Amministrazione di informare i giocatori sui rischi della dipendenza dal gioco d'azzardo.

La sentenza fu appellata dal soccombente.

4. Con sentenza 22.9.2022 n. 1303 la Corte d'Appello de L'Aquila rigettò il gravame.

La Corte d'Appello ritenne che:

-) l'attività di gestione dei giochi d'azzardo svolta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si sarebbe potuta - in tesi - ritenere "pericolosa", per i fini di cui all'art. 2050 c.c., solo nel caso di inosservanza di specifici obblighi imposti dalla legge al fine di prevenire la ludopatia; tali obblighi, tuttavia all'epoca dei fatti non esistevano in quanto:

a) l'art. 1, comma 70, della L. 220/10 invocato dall'appellante, non imponeva alcun obbligo diretto e specifico all'Agenzia delle Dogane;

b) la mozione approvata dal Senato il 29.06.2011, n. 1-00441 (pure invocata dall'appellante) non era una fonte normativa, e comunque era stata approvata quando la ludopatia dell'appellante era già insorta;

c) l'appellante non aveva contestato l'allegazione dell'Agenzia, secondo cui sin dal 2009 il sito web istituzionale forniva informazioni necessarie e sufficienti ad informare sui rischi della ludopatia;

d) gli obblighi informativi volti a prevenire la dipendenza patologica dal gioco, introdotti dal D.L. 158/12, gravano sui gestori delle sale da gioco e non sull'Agenzia delle Dogane;

e) la scelta di giocare d'azzardo è un atto libero e consapevole dello scommettitore, il quale costituisce "causa prossima di rilievo", come tale idonea ad escludere il nesso di causalità tra l'omessa informazione ascritta all'Agenzia e la dipendenza patologica dal gioco.

5. La sentenza d'appello è stata impugnata per Cassazione da Pa.Fi. con ricorso fondato su due motivi.

L'Agenzia delle Dogane ha resistito con controricorso.

La Procura Generale ha depositato ampie conclusioni scritte.

Il ricorrente ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo di ricorso.

Il primo motivo denuncia nella sua intitolazione la violazione dell'art. 2050 c.c. "in relazione anche" all'art. 1, comma 70, della legge n. 220 del 2010.

Esso contiene due censure.

1.1. L'illustrazione della prima censura (pp. 5-9 del ricorso), secondo l'unica interpretazione che questa Corte ritiene possibile d'una esposizione non del tutto

lineare, si può così riassumere:

-) l'art. 1, comma 70, della L. 13.12.2010 n. 220 aveva delegato il Ministero dell'Economia-Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e il Ministero della salute ad adottare "linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo";

-) questo provvedimento non fu adottato;

-) i competenti Ministeri erano stati perciò invitati a provvedere dapprima da due atti del Senato (una mozione a giugno del 2011 ed una mozione a giugno del 2013), ma senza effetto;

-) anche il Giudice amministrativo con tre diverse decisioni aveva "condannato i Ministeri competenti ad ottemperare" (sic) alle previsioni della legge 220/10;

-) in ogni caso anche l'art. 6 del D.Lgs. 2.8.2007 n. 145 definisce "ingannevoli" i messaggi pubblicitari che "riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei soggetti che essa raggiunge, ometta di darne notizia in modo tale da indurre tali soggetti a trascurare la normali regole di prudenza";

-) le suesposte considerazioni, che il ricorrente definisce "ricostruzione normativa" (p. 8, quintultimo rigo, del ricorso), avrebbero dovuto indurre la Corte d'Appello a "ritenere gravante sullo Stato, sin dall'epoca dei fatti (giugno 2011), un obbligo di informazione sui gravi rischi che derivavano dall'utilizzo di macchine come slot machine".

1.2. La censura è inammissibile e comunque infondata.

In primo luogo, è inammissibile perché non investe - al pari di quelle che seguono - l'autonoma ratio decidendi, di per sé idonea a sorreggere la motivazione, con cui la Corte d'Appello ha ritenuto che la volontarietà della scelta di giocare d'azzardo costituisce "causa prossima di rilievo" che esclude il nesso causale tra la gestione delle attività di gioco e la ludopatia.

Inadeguato si rivela, a tutto concedere, l'accenno alla limitazione della pienezza della volontarietà della scelta derivante dalla natura stessa della ludopatia, quale disturbo psicologico classificato come dipendenza comportamentale.

1.3. In secondo luogo, la censura sarebbe comunque infondata perché intende addossare a titolo di colpa, all'Amministrazione convenuta, la violazione d'una norma inesistente. Non costituiscono infatti fonte di produzione del diritto né gli atti di indirizzo delle Camere, né le decisioni del giudice amministrativo.

1.4. Ad abundantiam, rileva infine la Corte che:

a) il ricorrente ascrive a colpa dell'Agenzia delle Dogane la mancata adozione d'un provvedimento che non poteva essere adottato se non col concerto del Ministero della Salute: e dunque una condotta che dipendeva (anche) dal fatto del terzo, del cui operato l'Agenzia non può essere chiamata a rispondere (ammesso che l'emanazione d'un provvedimento amministrativo discrezionale quanto al contenuto possa ritenersi "fatto illecito");

b) il ricorrente ascrive a fondamento della censura la violazione dell'art. 1, comma 70, L. 220/10, trascurando di considerare che il termine ivi previsto per l'adozione dei decreti attuativi fu prorogato dapprima al 30.6.2013 dall'art. 1, comma 391, della L. 24 dicembre 2012, n. 228; e quindi al 31.12.2013 dall'art. 1, comma 2, del D.P.C.M. 26 giugno 2013.

Dunque, all'epoca dei fatti (2011) né esistevano norme che imponessero all'Agenzia delle Dogane obblighi informativi di sorta, né vi era ritardo dell'Amministrazione

nell'attuazione dell'art. 1, comma 70, L. cit.;

c) ma quel che è dirimente, ai fini dell'infondatezza del ricorso, è il duplice salto logico che lo sottende.

Il ricorrente in pratica imputa a titolo di colpa all'Amministrazione di non avere dato attuazione ad una legge di delega, per trarne la duplice conclusione che, se la delega fosse stata attuata, l'informazione sui rischi della ludopatia sarebbe a lui pervenuta; e che, se l'informazione sui rischi della ludopatia fosse a lui pervenuta, si sarebbe astenuto dal giocare.

Ma sul piano della causalità materiale la mancata adozione d'un atto amministrativo generale - e a contenuto non predeterminato da una norma primaria, se non con generica indicazione delle finalità e degli interessi tutelati - non consente affatto di supporre che, se quell'atto fosse stato adottato, con ragionevole probabilità avrebbe introdotto misure capillari, efficienti ed efficaci per prevenire la ludopatia; e tanto meno la previa esistenza di tali misure avrebbe consentito di ritenere, con ragionevole probabilità, che il ricorrente si sarebbe astenuto dal divenire ludopatico.

La spiegazione causale, infatti, nel mondo del diritto si basa sull'id quod plerumque accidit: vale a dire sulla osservazione d'un fenomeno che tende a ripetersi, per trarne la conclusione che anche in futuro una determinata condotta determinerà quel determinato effetto, secondo leggi scientifiche di copertura o dati statistici di conferma.

Ma nel caso di specie mancherebbero tanto le prime, quanto le seconde, per potere sostenere che l'adozione d'un atto amministrativo previene la ludopatia.

Mancherebbero le prime, in quanto ovviamente l'adozione d'un decreto ministeriale è un atto umano, il cui contenuto è discrezionale e nel nostro caso nemmeno predeterminato dalla legge.

Quanto a dati statistici di copertura della spiegazione causale, nel caso di specie essi sono mancati del tutto, né è plausibile ritenere, in mancanza di essi, che sarebbe bastata l'emanazione d'un decreto per dissuadere i giocatori incalliti da ogni perseveranza.

1.5. Conclusivamente: resta oscuro se il ricorrente intenda dolersi della mancata informazione o della mancata adozione dei provvedimenti che imponevano l'informazione. Ma comunque nel primo caso il motivo sarebbe infondato perché l'obbligo di informazione non v'era; nel secondo caso il motivo sarebbe infondato perché irrispettoso delle regole di accertamento della causalità.

1.6. Con una seconda censura (pp. 9-13) il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 2050 c.c. Nell'illustrazione del motivo il ricorrente discorre diffusamente della "pericolosità degli apparecchi", per trarne la conclusione che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli svolge riguardo ad essi una "attività pericolosa ex art. 2050 c.c.".

1.7. Anche la seconda censura è infondata.

Innanzitutto, la difesa del ricorrente non ha mai descritto, nell'intero arco del giudizio, quale sia la condotta materiale ritenuta "pericolosa" che intende ascrivere all'Amministrazione convenuta.

Infatti, anche a voler supporre per mera ipotesi che possa ritenersi attività "pericolosa" quella di produzione, vendita ed offerta al pubblico di apparecchi elettromeccanici per il gioco d'azzardo, resterebbe il fatto che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli non svolge nessuna di queste attività.

L'Agenzia è l'ente preposto ad autorizzare le suddette attività; ma autorizzare un'attività pericolosa non è anch'essa un'attività pericolosa. Diversamente

argomentando, dovrebbe pervenirsi al paradosso di ritenere "pericolosa" l'attività dell'assessore che autorizzi uno scavo per mezzo di pale meccaniche: e l'evidente esito paradossale svela l'insostenibilità della premessa.

Né può dirsi che la sola attività di autorizzazione, in difetto - per quanto più sopra argomentato - di un obbligo di legge al momento dei fatti, possa qualificarsi deficitaria o connotata da elementi tali da farla assurgere ad intrinseco elemento di un'ontologica pericolosità dell'attività di esercizio degli apparecchi.

1.8. In secondo luogo, l'art. 2050 c.c. non è invocabile quando il pericolo sia generato dall'abuso, e non dall'uso, dell'attività ritenuta pericolosa e quindi, nel caso di specie, del gioco.

Anche sotto questo profilo, a seguire la logica del ricorrente, si dovrebbe pervenire all'esito paradossale di ritenere "pericolosa" ex art. 2050 c.c. la vendita di sofà o insaccati, dal momento che l'eccesso di vita sedentaria o di assunzione di lipidi provoca malattie cardiovascolari.

1.9. I rilievi che precedono non sono messi in crisi dall'isolato precedente di questa Corte, invocato dalla difesa della ricorrente nella memoria ex art. 378, secondo comma, c.p.c. (Sez. 3, Ordinanza n. 13844 del 23/05/2025).

Con tale decisione si è affermato il principio per cui chi svolge un'attività pericolosa (nella specie, produzione di tabacco) risponderebbe sempre e comunque dei danni causati dal prodotto, anche conseguenti ad un uso smodato da parte del fruitore finale, se non prova di avere fornito una analitica informazione al consumatore sui potenziali danni derivabili dall'abuso di quel prodotto.

Tale decisione non viene in rilievo nel presente caso, e comunque non può essere condivisa.

1.9.1. In primo luogo, infatti, il caso deciso da Cass. 13844/25 era ben diverso da quello oggi all'esame di questa Corte: infatti l'attività ascritta dall'attore all'Agenzia delle Dogane non consiste nella produzione di alcunché, ma solo nell'autorizzazione all'esercizio di una attività di per sé lecita. Né l'attore ha mai prospettato, a titolo di colpa, un inefficiente o inesistente esercizio dei poteri di controllo e coercizione sui gestori di apparecchi elettromeccanici per il gioco, tali da riferire l'attività propria di questi ultimi direttamente all'Agenzia.

1.9.2. In secondo luogo, il suddetto precedente adotta una nozione di "causalità" cui non è possibile dare continuità.

È vero, infatti, che la causalità giuridica va accertata (rectius, "spiegata", dal momento che la causalità è un giudizio e non un fatto) in base al principio condizionalistico, secondo cui è "causa" di un evento di danno la condotta senza la quale il danno non si sarebbe verificato.

Tuttavia il condizionalismo puro condurrebbe ad effetti paradossali. Poiché, infatti, ex nihilo nihil fit, di qualunque fatto sarebbe teoricamente possibile trovare un antecedente causale (Cass. Sez. U., 11/01/2008, n. 576; Cass. Sez. 3, 05/03/2024 n. 5922). Così, risalendo a ritroso di causa in causa, di qualsiasi evento si finirebbe per rinvenire la genesi in cause ancestrali.

È, questo, il c.d. paradosso del rischio di sovracausalità, per evitare il quale questa Corte ha stabilito da tempo vari limiti: tra questi, il limite cosiddetto della "ridondanza": non può mai ritenersi causa materiale d'un danno l'antecedente che non fu necessario, né sufficiente a produrlo.

Causa materiale dell'evento può essere soltanto l'antecedente che fu sufficiente anche se non necessario, ovvero necessario anche se non sufficiente.

Si tratta della c.d. "condizione INUS" (Insufficient but Necessary part. of an Unnecessary but Sufficient condition), teorizzata dalla moderna epistemologia (Sez. 3, Sentenza n. 19051 del 11/06/2026; Sez. 3, Ordinanza n. 6947 del 23/03/2026).

Ma tale condizione non è mai soddisfatta, se il danno sia derivato non dall'uso, ma dall'abuso d'una cosa che sarebbe altrimenti innocua.

In tal caso, infatti, non è la pericolosità la causa del danno: è la condotta del danneggiato che, innescando una pericolosità altrimenti insussistente, finisce per diventare causa di questa e di quello. Un coltello può essere utilizzato per commettere un omicidio, ma a nessuno verrebbe in mente di qualificare "pericolosa" l'attività di vendita di coltelli, né di esigere dal produttore che l'acquirente sia informato della pericolosità della lama.

1.10. Non condivisibile, infine, è l'argomento speso dalla difesa del ricorrente nella discussione in pubblica udienza, ovvero l'affermazione secondo cui "l'utilizzo non informato di slot-machine fa venir meno l'autodeterminazione dell'utente".

Lo Stato e le sue articolazioni infatti non sono un Leviatano incombente su qualsiasi attività umana, né da essi può esigersi un inesistente obbligo di informare ogni cittadino sulle conseguenze ovvie ed evidenti delle sue scelte.

La figura di "cittadino" prefigurata dalla Costituzione non è quella di un imbelle che ha da esser guidato per mano, ma altra, assimilabile a quella del Civis Romanus: un adulto tenuto a conoscere ed adempiere i propri doveri e le proprie responsabilità (art. 2, ultimo periodo, Cost.). E tra i doveri del cittadino, che non alleghi e provi una preesistente condizione di incolpevole incapacità al riguardo, v'è quello di informarsi responsabilmente sulle conseguenze delle proprie azioni, prima ed al fine di valutare se indurvisi. Contrario sarebbe, invece, a qualsiasi norma e qualsiasi principio giuridico dapprima incanaglire in un vizio liberamente eletto, e poi pretendere di essere risarciti dallo Stato per non essere stati informati delle conseguenze che avrebbero potuto teoricamente indurre a desisterne.

2. Il secondo motivo di ricorso.

Col secondo motivo è denunciata la violazione degli artt. 112, 115e 346 c.p.c.

La censura è rivolta contro il capo di sentenza che ha ritenuto "non contestata", da parte di Filippo Pa.Fi., l'eccezione sollevata in primo grado dell'agenzia delle dogane, con cui quest'ultima allegò che il proprio sito web sin dal 2009 aveva messo a disposizione informazioni adeguate e sufficienti circa i rischi della ludopatia.

Al fine di contrastare questa statuizione il ricorrente articola una tesi così riassumibile:

-) la suddetta eccezione non fu esaminata dal giudice di primo grado;

-) l'agenzia delle dogane, pertanto, avrebbe dovuto proporre appello incidentale su questo punto;

-) tuttavia tale appello non fu proposto, né la suddetta eccezione fu reiterata in grado di appello.

2.1. Il motivo è assorbito dal rigetto del primo motivo.

In ogni caso è manifestamente infondato.

Nel presente giudizio si è verificata la seguente sequenza processuale:

-) in primo grado l'attore si dolse di non essere stato informato sui rischi del gioco ossessivo;

-) a tale deduzione l'Amministrazione replicò di avere fornito tali informazioni sul proprio sito web;

-) il primo giudice non esaminò in facto né la fondatezza di tale eccezione, né se il fatto costitutivo di essa fosse stato prontamente contestato dall'attore, per i fini di cui all'art. 115 c.p.c.; il Tribunale infatti decise la causa in iure escludendo esservi un obbligo giuridico di informazione a carico dell'Amministrazione;

-) l'appellante Filippo Pa.Fi., soccombente sull'an debeatur, in appello sottopose al giudice di secondo grado il tema della violazione dell'obbligo di informazione.

Pertanto, la questione della "non contestazione" dell'eccezione, rimasta assorbita in primo grado, per effetto dell'impugnazione tornò sub iudice, ed il giudice d'appello poteva e doveva esaminarla così come cristallizzata dalle reciproche allegazioni e deduzioni svolte in primo grado.

3. Le spese del presente giudizio di legittimità vanno a poste a carico del ricorrente, ai sensi dell'art. 385, comma 1, c.p.c., e sono liquidate nel dispositivo, in base al valore della causa risultante dal petitum.

4. Per la natura dei fatti posti a fondamento della domanda, va disposta d'ufficio disposta l'omissione, in caso di diffusione, delle generalità e degli altri dati identificativi del ricorrente, ai sensi dell'art. 52 D.Lgs. 196 del 2003.

P.Q.M.

la Corte di cassazione:

(-) rigetta il ricorso;

(-) condanna Pa.Fi. alla rifusione in favore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di Euro 10.800, oltre eventuali spese prenotate a debito;

(-) ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto;

(-) dispone che, ai sensi dell'art. 52 D.Lgs. 196 del 2003, in caso di diffusione siano omessi generalità ed altri dati identificativi di Pa.Fi.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione civile della Corte di cassazione, addì 25 giugno 2026.

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2026.

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. 2026