



Se la Questione Territoriale diventa Nazionale

a cura di Geronimo Cardia

CUI PRODEST? UN IMPIANTO NORMATIVO REGIONALE SUL GIOCO CHE EVITA IN EXTREMIS L'ESPULSIONE DEGLI APPARECCHI PROGRAMMATA DAL 2017, QUALI EFFETTI HA COMUNQUE PRODOTTO IN CONCRETO NEI SEI ANNI E MEZZO DALLA SUA INTRODUZIONE TRA APPLICAZIONI BLOCCANTI, ESPULSIVE E ASIMMETRICHE INTRAMEZZATE DA CONTINUI RINVII? QUELLO DELLE MARCHE È SOLO UNO DEI TANTI CASI REGIONALI REGISTRATI IN ITALIA.

IN

questo articolo prendo le mosse dalla nuova legge regionale che nelle Marche di recente ha ancora una volta evitato l'effetto espulsivo degli apparecchi, a sua volta disegnatò già nell'ormai lontano 2017.

E mi interrogo sugli effetti che in concreto un siffatto impianto normativo abbia determinato sul territorio nel corso di questi sei anni e mezzo di applicazione bloccante, espulsiva ed asimmetrica, intramezzata da continui rinvii. Purtroppo la descrizione di questo specifico caso regionale va ben oltre i confini del territorio perché si tratta in realtà di una vicenda che in un modo o in un altro ha riguardato e riguarda, con le dovute specificità, la sostanziale totalità delle realtà regionali e provinciali e rischia di riflettersi sulle attività regolatorie a livello nazionale.

PREMESSA

La storia delle Marche è la storia di tante leggi regionali in materia di distribuzione del gioco.

Il tutto ha origine nella Legge Regione Marche n. 3 del 7.2.2017 (addirittura in piena discussione in Conferenza Stato Regioni che poi ha portato all'Intesa del settembre 2017). Anche in questo caso, il distanziometro espulsivo riguardava solo le nuove installazioni di apparecchi presso la rete specializzata e generalista e non anche tutte le altre diverse verticali distributive di gioco pubblico. Per le realtà (distributive di apparecchi) preesistenti rispetto alla legge, invece, era previsto un "adeguamento" alle distanze (nei fatti all'espulsione) successivo, entro il 30 novembre 2019, con un differimento di oltre due anni e mezzo. Con le perizie urbanistiche alla mano, preso atto dell'effetto espulsivo che in concreto poteva essere

generato sui territori da tali parametri, la Legge Regionale n. 15 del 13.06.2019 ha poi preso altro tempo. E ha stabilito un differimento del termine di espulsione al 30 novembre 2021. In questo caso l'ulteriore differimento è stato dunque di circa altri due anni. E ancora, allo scadere del nuovo termine la Legge Regionale n. 34 del 2.12.2021 ha prorogato l'effetto espulsivo al 31 luglio 2023, con ciò individuando un ulteriore differimento di un altro anno e mezzo circa. A distanza dunque di sei anni e mezzo da quel febbraio del 2017 interviene la nuova legge regionale del 25.7.2023 per ridisegnare l'ambito di applicazione del distanziometro (estendendolo ad altre tipologie di giochi ma non a tutte), per cambiare i parametri espulsivi del distanziometro (comunque tutti da verificare) e per fare salve le realtà preesistenti.

COSA È SUCCESSO IN QUESTI SEI ANNI E MEZZO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE RIGUARDO ALLE NUOVE INSTALLAZIONI. CI SONO STATE ASIMMETRIE? I RIFLESSI SONO SOLO DI NATURA COMMERCIALE?

In questo periodo di incertezza normativa in cui non era chiaro che fine potessero fare le attività di distribuzione degli apparecchi relative alla realtà preesistenti, con i territori interessati dai divieti nei fatti fino a oltre il 98 per cento delle loro superfici, siffatte disposizioni hanno impedito in concreto nuove installazioni di apparecchi e di fatto l'apertura di nuovi punti di distribuzione di apparecchi (sia della rete specializzata che della rete generalista), perché di tutti i giochi pubblici, come detto, la norma riguardava gli apparecchi e non anche le altre forme di gioco pubblico. Qualcuno potrebbe sostenere vi sia stato sul territorio un blocco del mercato del gioco degli apparecchi di derivazione normativa. Qualcuno, in particolare, potrebbe sostenere che tale "blocco normativo" adottato per la tutela della salute degli utenti sia stato concepito in modo asimmetrico e focalizzato solo sugli apparecchi risparmiando altre verticali distributive di gioco sul territorio che invece hanno potuto continuare a procedere anche con nuove installazioni di altre tipologie di giochi. Qualcuno, inoltre, potrebbe sostenere che la misura, sempre adottata a tutela della salute degli utenti, sia stata imposta al solo canale terrestre senza considerare che i divieti distanziali *on site*, e specificamente degli apparecchi, non riguardano invece la distribuzione *online* di prodotti simili che ha potuto in ogni luogo continuare ad operare senza limitazioni. Ma il quesito dei quesiti su cui occorrerebbe interrogarsi, anche volendo prescindere dai profili commerciali sottesi a quanto sopra, è quello finalizzato ad individuare quali conseguenze possono avere avuto sui singoli principi costituzionali che sorreggono la regolamentazione del gioco pubblico siffatte asimmetrie oggettivamente riscontrabili anche solo leggendo il testo delle norme

richiamate. E un modo ordinato di approcciarsi ad un tema così delicato è quello di cominciare cercando di porsi i giusti quesiti.

QUALI CONSEGUENZE SUL PIANO DELLA TUTELA DELLA SALUTE DELL'UTENTE

Con l'applicazione per sei anni e mezzo del blocco delle installazioni degli apparecchi (*rectius*, dei soli apparecchi), è possibile registrare un beneficio per gli utenti in termini di contrasto al disturbo da gioco d'azzardo nel suo complesso? C'è un beneficio registrabile a livello di disturbo da gioco d'azzardo focalizzato sugli apparecchi?

È possibile registrare i benefici in termini di contrasto al Dga (Disturbo da gioco d'azzardo, *Ndr*) riflessi sulle altre tipologie di gioco non interessate dalle limitazioni? E' possibile raccogliere dei dati specifici? E' possibile operare delle valutazioni scientifiche sulla base delle esperienze del territorio o a livello nazionale? Queste domande forse rappresentano il punto più importante dell'analisi perché, come noto, le realtà regionali trovano la fonte della propria competenza a legiferare anche in materia di gioco pubblico (per il quale esiste una riserva statale), sovrapponendosi al contesto normativo nazionale, specificamente nell'ambito della tutela della salute indicata nel Titolo V della Costituzione. Giustamente le Regioni legiferano in materia di gioco in materia di salute. Sotto il profilo sanitario, dunque, qualcuno potrebbe sostenere l'importanza di fare uno studio approfondito degli effetti prodotti in concreto in questi sei anni e mezzo di applicazione di un siffatto sistema normativo regionale che decide di porre limiti distanziali (in concreto rivelatisi proibizionistici) per una sola verticale distributiva di gioco e per il solo canale terrestre. Per ogni utile valutazione in al senso si potrebbe prima di tutto mettere a confronto parametri relativi alle dipendenze che riguardano la relazione degli utenti con gli apparecchi prima e dopo l'entrata in vigore del blocco delle nuove installazioni di apparecchi (in fondo l'arco temporale è ampio trattandosi come detto di oltre 6 anni e mezzo). Ed in questo modo potrebbe esprimersi una valutazione sull'efficacia diretta della misura concepita per una specifica tipologia di gioco, analizzando i ➔



Palazzo Raffaello, sede Regione Marche

→ dati della medesima specifica tipologia di gioco. Ma poi si potrebbe estendere l'ambito di valutazione mettendo a confronto la distribuzione delle dipendenze rispetto anche alle diverse tipologie di gioco prima e dopo l'intervento normativo in questione. Ma in tale ambito, specificamente scientifico-sanitario, per avere una valutazione degli effetti in concreto prodotti da una siffatta misura (bloccante, espulsiva e asimmetrica) è imprescindibile l'intervento da parte degli esperti che possano fare sintesi tenendo conto dei dati sanitari disponibili, di interviste, degli studi su base territoriale e/o nazionale esistenti, delle esperienze scientifiche nazionali ed internazionali e di quant'altro ritengano di analizzare.

QUALI CONSEGUENZE SUL PIANO DELLA TUTELA DELL'ORDINE PUBBLICO

Con l'applicazione per sei anni e mezzo del blocco delle installazioni degli apparecchi (*rectius*, dei soli apparecchi), vi è stata una compromissione della tutela dell'ordine pubblico?

E qui la risposta è più semplice, diretta e desumibile *per tabulas* dai dati disponibili sulle presenze sui territori. Lo Stato ha continuato ad ottenere un presidio di legalità dei territori per il fatto che nelle more dei sei anni e mezzo di applicazione del divieto di nuove installazioni di apparecchi, le altre tipologie di gioco hanno potuto continuare ad operare e le realtà di distribuzione di apparecchi preesistenti alla norma hanno continuato a presidiare i territori con un'offerta pubblica di gioco grazie alle loro reti specializzate e grazie (soprattutto) alle loro reti generaliste in grado di raggiungere un numero importante di comuni del territorio, dando così in modo capillare una concreta risposta ad una domanda di gioco che comunque esiste con un'offerta pubblica regolamentata, misurata e controllata. E compensando il vuoto generabile con il blocco delle nuove installazioni.

QUALI CONSEGUENZE SUL PIANO DELLA TUTELA DEL GETTITO ERARIALE

Con l'applicazione per sei anni e mezzo del blocco delle installazioni degli apparecchi (*rectius*, dei soli apparecchi), vi è stata una compromissione dell'azione di emersione del gettito erariale?

Anche in questo caso la risposta è più semplice, diretta e desumibile *per tabulas* dai dati disponibili sulle attività di raccolta pubblicate nel tempo dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Lo Stato ha continuato

a raccogliere gettito erariale da emersione anche nelle more dei sei anni e mezzo di applicazione del divieto di nuove installazioni di apparecchi, posto che le altre realtà di gioco hanno continuato ad operare e le realtà di distribuzione di apparecchi preesistenti hanno continuato a offrire prodotti di gioco pubblico ed a consentire la raccolta e il riversamento del Preu. Così compensando il vuoto generabile con blocco delle nuove installazioni.

QUALI CONSEGUENZE SUL PIANO DELLA TUTELA DELL'OCCUPAZIONE

Con l'applicazione per sei anni e mezzo del blocco delle installazioni degli apparecchi (*rectius*, dei soli apparecchi), vi è stata una penalizzazione dei livelli occupazionali del comparto? Qui il discorso torna ad essere più complicato perché se è vero che le realtà degli altri settori di gioco hanno potuto continuare ad operare senza limitazioni, le realtà preesistenti hanno sì potuto continuare ad operare ma è anche vero che lo hanno fatto in un regime di assoluta incertezza normativa che non ha favorito affatto lo svolgimento delle attività pure pregiudicate dalle difficoltà interpretative dei casi di chiusura/riapertura, di cessione delle attività etc. Qualcuno potrebbe ritenere interessante operare un raffronto ad esempio partendo dall'analisi dei dati riferiti al numero dei punti di gioco con apparecchi risultante prima del 2017 e quello accertabile del 2023. Qualcun altro sarebbe invece interessato a verificare i dati comparativi riferiti alle diverse tipologie di gioco ed ai diversi canali terrestre ed *on line* per andare ad individuare eventuali correlazioni tra misure espulsive e sversamenti delle diverse domande di gioco.

CONCLUSIONI

In definitiva qualcuno ad un certo punto potrebbe chiedersi: *cui prodest?* A chi giova?

Ma senza scomodare Seneca (che nella sua tragedia Medea ci diceva "*Cui prodest scelus is fecit*" ossia "*il delitto l'ha commesso colui al quale reca vantaggio*") in realtà e più seriamente un bilancio di sostenibilità degli effetti prodotti da una legge regionale come questa (e ve ne sono tante altre così), o meglio un bilancio di impatto che approfondisca a tutto tondo gli effetti della legge sulle quattro leve principali di azione del comparto su tutte le tipologie di gioco e non solo su quella degli apparecchi, aiuterebbe a focalizzare bene il senso e l'utilità di una siffatta misura, come detto bloccante, espulsiva, asimmetrica e poi solo alla fine modificata. L'analisi sarebbe utilissima non solo per una verifica a consuntivo di una delle tante leggi regionali fotocopia ma anche e soprattutto per affrontare le sfide regolatorie del presente e dell'immediato futuro, non solo regionali ma su scala nazionale che in fondo presentano profili non così dissimili da quelli su cui ci si è appena interrogati. **GN**



L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

www.gclegal.it