

A quale tipo di gioco pubblico si applica il
DISTANZIOMETRO
TERRITORIALE?
E perché?



Nella foto: Avv. Geronimo Cardia

Se il rapporto uomo/macchina non intermediato fosse veramente l'indice di pericolosità da tenere in considerazione, le misure sino ad oggi adottate di distanze ed orari andrebbero rimodulate integralmente per una tutela effettiva e concreta delle fasce deboli, includendo tutte le tipologie di giochi che presentano specifiche esigenze di tutela

In questo articolo metto in evidenza quanto giustamente non si debba applicare alle scommesse il distanziometro espulsivo della provincia di Bolzano. Ma allo stesso tempo cerco di mettere in luce le contraddizioni di alcuni passaggi ultronei dell'iter argomentativo proposto da una recente sentenza che si è pronunciata in tal senso. Dette contraddizioni sono poi quelle che indirettamente confermano le incongruenze discriminatorie inflitte da molti provvedimenti del territorio in capo solo ad alcune tipologie di giochi ed in particolare agli apparecchi.

PREMESSA

Lo spunto di riflessione nasce dalla sentenza della Sezione Sesta del Consiglio di Stato n. 841/2024, emessa il 26/1/2024 e resa nel giudizio RG 3926/2023, che correttamente ha concluso per la non applicazione alle sale scommesse del distanziometro della Provincia di Bolzano. Tale conclusione si palesa pienamente condivisibile se si considera la motivazione riferita al chiaro dato letterale della norma che viene qualificata giustamente "eccezionale e, di conseguenza, deve essere interpretata in modo rigoroso, senza che sia possibile una sua estensione analogica ad altre fattispecie non espressamente contemplate".

Tuttavia quel che va rilevato è che, nel corroborare la giusta scelta operata, la sentenza si spinga a proporre ulteriori spunti argomentativi, sui quali occorre soffermarsi. La contraddittorietà rilevata in tali ulteriori spunti argomentativi, da un lato, non è nel caso in questione idonea a mutare la corretta decisione finale adottata nella sentenza di escludere le scommesse dal distanziometro ma, dall'altro, non può essere trascurata affinché non si consenta il pericoloso consolidamento di principi incoerenti.

PERCHÉ PUNTARE SULLA DIFFERENZIAZIONE TRA SALE EX ARTICOLO 86 TULPS E SALE EX ART. 88 TULPS?

Un primo punto, formale più che sostanziale come quelli che seguono, è quello relativo alla tipologia di autorizzazione di pubblica sicurezza che si ritiene debba essere associata al gioco degli apparecchi.

In un passaggio della sentenza si legge che la differenza netta tra le sale giochi e le sale scommesse sarebbe "esplicitata chiaramente anche a livello normativo. In particolare, l'art. 86 del r.d. n. 773 del 1931 disciplina l'esercizio delle sale giochi per apparecchi di cui all'art. 110, commi 6 e 7, dello stesso testo unico, mentre l'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931 disciplina l'esercizio delle scommesse".


In realtà, come è noto, ciò che fa la differenza in ordine alla tipologia di autorizzazione non è il tipo di gioco ma il tipo di locale in cui il gioco viene distribuito. Al riguardo basti pensare che esistono altresì le cosiddette sale dedicate (in cui possono trovare collocazione gli apparecchi ex art. 110 comma 6, lettere a) e b), e dunque sia le AWP che le VLT) che a loro volta necessitano di un'autorizzazione ex art. 88 TULPS, e non 86. Peraltro, a conferma di ciò soccorre anche lo stesso decreto direttoriale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 27/7/2011, pure citato nella sentenza, che all'articolo 3 comma 6 prevede che "ai fini di poter installare apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni per i suddetti punti di vendita è comunque necessario il possesso di una delle licenze previste dall'art. 86 ovvero dall'art. 88 del TULPS., secondo quanto previsto dalla normativa vigente".

Ma soprattutto la volontà del legislatore nazionale era quella di "regolamentare", non di "vietare" la distribuzione del gioco legale sull'intero territorio. Questo, che potrà anche apparire banale agli occhi di molti, rappresenta, in realtà, il cuore delle impugnazioni che gli operatori hanno portato all'attenzione dei giudici competenti con perizie sottoscritte da professionisti

SIAMO SICURI CHE È CORRETTO RICHIAMARE SOLO UNA PARTE DEL SUPERATO DECRETO BALDUZZI?

Venendo ad un altro punto, questo sostanziale, nella sentenza quale ulteriore elemento rafforzativo della decisione di escludere le scommesse dal distanziometro viene poi portato ad esempio quanto previsto in uno dei passaggi del superato Decreto Balduzzi del lontano 2012, il cui articolo 7 "riserva la progressiva ricollocazione dei punti di raccolta del giuoco unicamente alle sale contenenti gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS".

Al riguardo, quel che va ricordato è che, se appare corretto il riferimento al principio ai fini dell'esclusione delle scommesse dal distanziometro, non si comprende per quale ragione poi non si usi lo stesso provvedimento normativo per censurare lo stesso distanziometro applicato agli apparecchi, posto che il medesimo si palesa adottato in violazione di altri principi posti dal decreto stesso. In particolare, si ricorda quanto già all'epoca indicato.

Il legislatore nazionale con il decreto era orientato a perseguire l'obiettivo che fosse operata una regolamentazione delle "distanze": (i) meditata per l'intero territorio nazionale - dunque non su una porzione comunale, provinciale o regionale -; (ii) concepita a livello centrale attraverso articolazioni del Governo - dunque non a livello locale -. La ratio della disposizione va ricercata nell'esigenza di rendere omogenea ed efficace l'azione regolatoria su tutto il territorio dello Stato evitando di coniare aree disomogenee. Il legislatore nazionale con lo stesso decreto prevedeva espressamente che la partecipazione degli enti locali e territoriali a tale processo di regolamentazione delle "distanze" avvenisse attraverso il meccanismo della Conferenza Unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Dunque, non attraverso 

👉 l'esercizio di competenze legislative/regolatorie autonome ed indipendenti. La ratio della disposizione va ricercata nel fatto che le pure rilevanti esigenze del "territorio", che solo sindaci e governatori locali possono interpretare al meglio, vanno tenute in considerazione ma in un contesto più ampio di strategia di contrasto al disturbo da gioco d'azzardo condivisa, coordinata ed in quanto tale efficace.

Il legislatore nazionale con il decreto era espressamente orientato a prevedere le regolamentazioni di "distanze" solo con riferimento alle concessioni di giochi ancora da bandire alla data di entrata in vigore del Decreto medesimo. Dunque, non anche alle concessioni già bandite, non anche alle realtà già esistenti. La ratio ha origini plurime: (i) le realtà esistenti assicurano una copertura del territorio con offerta di gioco legale che consente di mantenere alta la guardia nella lotta alla criminalità organizzata; (ii) le realtà esistenti sono già state selezionate e contrattualizzate dallo Stato per assicurare la distribuzione del gioco pubblico, prevedendo specifiche regole di ingaggio e prelievi erariali più o meno anticipati: cambiare le regole del gioco in corsa potrebbe determinare più problemi di quanti se ne possano risolvere.

Ma soprattutto la volontà del legislatore nazionale era quella di "regolamentare", non di "vietare" la distribuzione del gioco legale sull'intero territorio. Questo, che potrà anche apparire banale agli occhi di molti, rappresenta, in realtà, il cuore delle impugnazioni che gli operatori hanno portato all'attenzione dei giudici competenti con perizie sottoscritte da professionisti. Come è noto, applicando alla lettera i provvedimenti antislot di comuni e regioni, non è di fatto possibile distribuire gioco su praticamente nessuna parte del territorio comunale interessato. E ciò perché o sono troppi i luoghi sensibili indicati o sono troppo ampi i raggi di interdizione di 500 o 300 metri imposti: in sostanza i regolamenti antislot dicono di regolamentare ma in realtà vietano, in modo discriminatorio, alcuni giochi.

Circostanza questa che ancora oggi impedisce di indire le gare per le assegnazioni delle nuove concessioni scadute ed in proroga da tempo.

SIAMO SICURI CHE "NON È IMPLAUSIBILE RITENERE CHE GLI APPARECCHI (...) PAIONO I PIÙ INSIDIOSI"?

Un altro passaggio che fa discutere della sentenza è l'ulteriore argomentazione meramente rafforzativa della decisione presa di colpire solo gli apparecchi.

Letteralmente viene precisato che "non è implausibile ritenere che gli apparecchi (...) paiono i più insidiosi nell'ambito del fenomeno della ludopatia, in quanto, a differenza dei terminali per la raccolta delle scommesse, implicano un contatto diretto ed esclusivo tra l'utente e la macchina, senza alcuna intermediazione umana volta a disincentivare, per un normale meccanismo psicologico legato al senso del pudore, l'ossessione del gioco, specie nella fase iniziale del processo di dipendenza patologica (cfr, in proposito, Cons. Stato, sez. IV, n. 2957/2017)".

Al riguardo va ricordato che ormai da tempo si è stratificata una giurisprudenza che ha avuto modo di chiarire che misure limitative siffatte necessitano di motivazioni precise, dettagliate e soprattutto circostanziate al territorio di riferimento.

Sul punto è vero che "la discrezionalità del legislatore non va confusa con la discrezionalità (amministrativa e/o tecnica) dell'amministrazione pubblica, nel senso che la prima costituisce l'esplicazione delle scelte politiche degli organi investiti del potere legislativo e trova i suoi limiti nelle sole norme

sovraordinate di rango costituzionale (e, eventualmente, nel diritto eurounitario), talché la stessa, una volta rispettati tali limiti (compresi i principi di ragionevolezza e di razionalità intrinseca), non appare ulteriormente sindacabile (in sede di giudizio di costituzionalità)" (sentenza in commento).

Ma è anche vero che da sola "una mera non implausibilità di una mera deduzione" non si palesa né così convincente né sufficiente per avvalorare una scelta legislativa.

Ed è anche vero che, se poi si dimostra che lo scopo sanitario per cui la norma è posta non viene perseguito (per il più volte denunciato effetto espulsivo, che nella sua forma di marginalizzazione comporta pacificamente anche stimoli della compulsività e non contrasto al DGA), ad essere compromessi son proprio quegli interessi costituzionali indicati nell'inciso appena richiamato (ed in particolare il diritto alla salute ancor prima del diritto alla libertà di impresa).

Interessi costituzionali, questi, che dovrebbero essere tutelati sottoponendo il provvedimento normativo al vaglio della Corte per una quantomeno non manifesta infondatezza del tema sollevato.

SIAMO SICURI CHE LA PERICOLOSITÀ DI UN GIOCO DIPENDA UNICAMENTE DAL "RAPPORTO DIRETTO UOMO/MACCHINA NON INTERMEDIATO"?

Detto quanto sopra riguardo al metodo di analisi proposto che si palesa veramente troppo superficiale, v'è poi il passaggio di merito indicato in sentenza su cui occorre riflettere, secondo cui la maggiore pericolosità degli apparecchi sarebbe da imputarsi al fatto che essi "implicano un contatto diretto ed esclusivo tra l'utente e la macchina, senza alcuna intermediazione umana volta a disincentivare, per un normale meccanismo psicologico legato al senso del pudore, l'ossessione del gioco, specie nella fase iniziale del processo di dipendenza patologica".

Ma se così fosse, visto che gli apparecchi nel bene o nel male sono disponibili in ambienti in cui una certa socialità è garantita (se si pensa che si possono trovare ad esempio in bar, tabacchi, sale giochi, sale dedicate, sale scommesse e sale bingo), cosa si dovrebbe dire delle tipologie di giochi distribuite attraverso il canale online in cui il rapporto uomo/macchina non intermediato non solo è confermato ma è anche inserito in un contesto che può prescindere totalmente da locali aperti al pubblico come quelli appena citati? E che pertanto può consumarsi in un regime potenziale di assoluto isolamento?

CONCLUSIONI

In definitiva, fermo restando che la decisione di escludere le scommesse dal distanziometro provinciale è corretta per la motivazione del dato letterale richiamata in sentenza, le altre motivazioni proposte vanno considerate per quello che valgono: agli apparecchi possono applicarsi le autorizzazioni del TULPS sia ex art. 86 sia ex art. ed 88, il Decreto Balduzzi è superato e comunque contiene le indicazioni anche per censurare gli attuali distanziometri sostanzialmente espulsivi, non si può relegare la valutazione della bontà di una scelta legislativa ad un giudizio di mera non implausibilità e se il rapporto uomo/macchina non intermediato fosse veramente l'indice di pericolosità da tenere in considerazione, le misure sino ad oggi adottate di distanze ed orari andrebbero rimodulate integralmente per una tutela effettiva e concreta delle fasce deboli, includendo tutte le tipologie di giochi che presentano specifiche esigenze di tutela. ■