

GIOCO PUBBLICO, dove non arriva il riordino potrebbe intervenire la Corte Costituzionale

Le misure locali su orari e distanze creano squilibri e incertezze: in assenza di un intervento del legislatore, la parola potrebbe passare alla Consulta. Le Istituzioni possono sostenere i ricorsi con interventi ad adiuvandum

Ilavori per il riordino del territorio proseguono, ma si continua a parlare di tutela della salute insistendo sull'efficacia di misure distanziali e limitazioni orarie applicate esclusivamente agli apparecchi da gioco presenti sul territorio. Tuttavia, i dati raccontano una realtà diversa e indicano la necessità di superare radicalmente le politiche adottate finora, che hanno spostato e aggravato il problema. È necessario cambiare approccio: occorre garantire stabilità ed equilibrio ai prodotti, investire nella tecnologia per offrire strumenti di gioco sicuri e, senza ricorrere ad aumenti fiscali, destinare risorse agli enti locali per promuovere politiche attive di prevenzione e cura, da attuare con operatori formati e qualificati, sia delle reti generaliste che di quelle specializzate.

PREMESSA

La disciplina del gioco pubblico rappresenta un banco di prova per la tenuta sistemica dei principi e dei valori costituzionali. Essa mette in tensione la tutela della salute pubblica (art. 32 Cost.) con il principio di legalità e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), la salvaguardia dell'ordine pubblico (art. 117 Cost.), la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e le esigenze di equilibrio e sostenibilità della finanza pubblica, sia statale che locale (artt. 81 e 119 Cost.), connesse al gettito erariale. Le politiche regolatorie delle amministrazioni locali, incentrate da anni su distanziometri e limiti orari applicati quasi esclusivamente agli apparecchi da gioco, impongono ormai una riflessione critica anche sul piano costituzionale, che tuttavia non trova ancora una sede adeguata di verifica. Queste misure si rivelano non solo inefficaci rispetto alla finalità dichiarata di prevenzione sanitaria, ma incidono negativamente anche su altri valori costituzionalmente protetti, generando effetti distorsivi e regressivi sull'intero comparto regolamentato.

INEFFICACIA SANITARIA: "EFFETTO SOSTITUZIONE" ED "EFFETTO MOLTIPLICATORE"

Dal punto di vista sanitario, le misure espulsive o marginalizzanti adottate sul territorio si sono dimostrate strutturalmente inefficaci nel contrastare le dipendenze da gioco. I dati mostrano un netto spostamento dei comportamenti di consumo: alla riduzione della spesa sugli apparecchi fisici (da 10,3 miliardi nel 2018 a 8,5 nel 2023) ha corrisposto un aumento nei giochi del territorio non soggetti a restrizioni e nei giochi online (da 1,6 a oltre 4 miliardi nello stesso periodo). Questo fenomeno, definibile come "effetto sostituzione", evidenzia l'inefficacia delle misure territoriali e la necessità di ripensare l'intervento pubblico, orientandolo verso strumenti di prevenzione realmente efficaci. A questo si aggiunge il cosiddetto "effetto moltiplicatore": la spesa complessiva degli utenti è infatti aumentata, passando da 18,9 a 20,9 miliardi tra il 2018 e il 2023.

Ulteriori conferme emergono anche dall'analisi della raccolta, che – riflettendo le giocate e rigiocate – fornisce un'indicazione indiretta del tempo trascorso dai giocatori di fronte al prodotto. I dati più aggiornati del 2024 confermano il trend descritto.

LA PERDITA DI GETTITO ERARIALE

Parallelamente, si registra una crisi del gettito erariale (artt. 81 e 119 Cost.), in particolare nel segmento degli apparecchi da gioco presenti sul territorio che – pur essendo storicamente il principale contributore alla formazione del gettito complessivo del comparto – ha subito una significativa erosione (da 6,4 miliardi nel 2018 a 5,6 nel 2023).

Per la prima volta, nel dicembre 2024, il gettito complessivo del comparto regolamentato ha registrato una contrazione, come previsto a causa dei continui aumenti delle aliquote fiscali sugli apparecchi territoriali. Questi aumenti, oltre a compromettere la stabilità delle relative filiere, non sono più riusciti a compensare la diminuzione di gettito determinata dallo spostamento della domanda verso altri giochi soggetti a minore tassazione, a causa dell'effetto sostituzione. Questo andamento compromette la sostenibilità del finanziamento delle politiche pubbliche e mina il principio di stabilità

del gettito previsto anche dalla Delega Fiscale in vista del riordino del comparto.

IL PRESIDIO DI LEGALITÀ, L'ORDINE PUBBLICO

Anche la funzione dello Stato in materia di ordine pubblico (art. 117, comma 2, lett. h Cost.) risulta compromessa. La chiusura o la marginalizzazione dei punti di gioco fisici riduce infatti la capacità di controllo e di vigilanza sul territorio, favorendo fenomeni non solo di evasione fiscale, ma anche di criminalità organizzata. Il danno non si limita alla libertà economica, ma investe direttamente l'ordine pubblico, inteso anche come presidio di legalità, trasparenza e tracciabilità dell'attività economica sul territorio.

OCCUPAZIONE E IMPRESE NEI TERRITORI

La dimensione lavorativa (art. 4 Cost.) risulta anch'essa gravemente compromessa. Il comparto degli apparecchi sul territorio rappresenta il segmento a più alta densità occupazionale e con la maggiore capacità di generare volumi, contando 110.000 dei 140.000 lavoratori del gioco fisico (su un totale di 150.000 nell'intero comparto). La crisi occupazionale potenziale è strettamente legata alle difficoltà delle imprese attive sul territorio, costituite in prevalenza da piccole e medie imprese. Ne risulta compromesso anche (e non solo) il principio della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), che può essere limitato solo da esigenze effettive e proporzionate di interesse pubblico. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le limitazioni amministrative devono basarsi su evidenze oggettive e rispettare i criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Le attuali politiche locali, invece, si pongono in contrasto con tali principi, poiché fondate su presupposti non dimostrati e inefficaci rispetto agli obiettivi dichiarati. Tuttavia, la giurisprudenza ha recentemente continuato a ritenere queste misure efficaci sul piano sanitario, rendendo pertanto recessivo l'interesse dell'impresa.

IL RIPENSAMENTO

Alla luce di tali considerazioni, si impone un ripensamento complessivo della disciplina, ispirato ai principi di buon andamento amministrativo e di coerenza tra mezzi e fini. Tali distanziometri e limitazioni orarie, imposti unicamente a due delle trentatré tipologie di gioco, vanno dunque archiviati in quanto inidonei e dannosi. Per i punti già esistenti di tutte le tipologie di gioco, va affermato il principio di sopravvivenza, volto a garantire la continuità operativa anche in caso di modifica dei titolari o sopravvenuta classificazione di misure. Tale principio tutela non solo il legittimo affidamento, ma anche la stabilità occupazionale, il presidio di legalità, il gettito territoriale. In combinato disposto, occorre applicare il principio del presidio capillare volto ad impedire ogni forma di marginalizzazione, ghettizzazione, espulsione del gioco pubblico. Ma soprattutto un ruolo decisivo va riconosciuto all'innovazione tecnologica, che può tradurre la tutela della salute da intento astratto in prassi effettiva. Si può puntare agli apparecchi "safe" che possono essere dotati di tecnologie che senza identificare affatto la persona e la sua identità sono in grado di riconoscere il tratto somatico di un possibile minore e di individuare una sessione di gioco caratterizzata da atteggiamenti compulsivi e prevedere per questo messaggistiche adeguate ed efficaci perché verificate dagli esperti. È in questo modo, anche attraverso l'estensione del registro di autoesclusione agli apparecchi sul territorio, che

Solo una riforma razionale, integrata e multidimensionale può realizzare la difficile sintesi tra ordine pubblico, libertà economica, tutela della salute, sostenibilità del gettito e protezione del lavoro

si può dare attuazione al principio di protezione attiva della salute sancito dall'art. 32 Cost.. L'adozione di tali tecnologie presuppone stabilità normativa e certezza del diritto. È dunque indispensabile procedere con urgenza alla soluzione della Questione Territoriale (i.e. eliminazione di distanze ed orari) e così all'indizione delle nuove gare per le concessioni, garantendo un quadro regolatorio certo e stabile per gli investimenti. In attesa di ciò, appare urgente e necessaria una revisione dei parametri economici di base (pay-out, tassazione) per scongiurare il collasso del segmento degli apparecchi, storicamente centrale nella generazione di gettito e nella difesa della legalità. Infine, tutti sono consapevoli dell'importanza del finanziamento delle politiche pubbliche territoriali in materia di gioco. Tuttavia, ciò potrà avvenire solo in assenza di ulteriori aumenti della tassazione, soprattutto se concentrati su un segmento già economicamente compromesso, come quello degli apparecchi. È auspicabile che Regioni ed enti locali possano contare su una quota del gettito erariale complessivo del comparto regolamentato, da destinare a programmi di prevenzione e cura delle dipendenze, in un'ottica di perequazione e solidarietà interistituzionale (artt. 3, comma 2, e 119 Cost.).

CONCLUSIONI

In conclusione, un assetto del gioco pubblico orientato ai principi costituzionali richiede l'abbandono delle politiche espulsive e selettive fondate su automatismi regolatori rivelatisi inefficaci e dannosi. Richiede l'adozione di strumenti fondati su dati, tecnologia, proporzionalità e presidio legale del territorio. Solo una riforma razionale, integrata e multidimensionale può realizzare la difficile sintesi tra ordine pubblico, libertà economica, tutela della salute, sostenibilità del gettito e protezione del lavoro.

Se il legislatore non interverrà con la necessaria tempestività, potrebbe essere la Corte Costituzionale a fornire un segnale chiaro, qualora nei procedimenti giudiziari gli operatori sollevino questioni che la Corte ritenga non manifestamente infondate.

Trattandosi in larga parte di interessi pubblici – inclusa la necessità di indire le gare attualmente ostacolate dagli effetti espulsivi delle misure vigenti –, sarebbe importante poter registrare in interventi *ad adiuvandum* la posizione attiva sui punti sollevati da parte di Istituzioni direttamente coinvolte negli obiettivi di riforma quali lo stesso Ministero della Salute, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. ■