

Paper

OLTRE LE INCERTEZZE

Verso il riordino del gioco legale

Novembre 2021

INDICE

1. Introduzione: trend e dimensioni del gioco in Italia	4
2. Cenni sulla regolamentazione vigente e criticità	8
<i>2.1 La questione territoriale</i>	<i>10</i>
3. Precedenti giurisprudenziali e proposta di riforma	15
4. Conclusioni e questioni chiave	21

Abstract

Quello dei giochi è un settore il cui peso economico lo rende una fonte rilevante e stabile di gettito erariale per l'Italia ma, allo stesso tempo, si tratta di un comparto oggetto di **attenzione pubblica** perché fortemente permeabile all'illegalità e collegato a potenziali profili patologici nel consumo. La coesistenza di tutti questi elementi ha portato la legislazione nazionale italiana a passare da un quadro di competenza esclusiva dello Stato in materia a uno di **competenza concorrente tra lo stesso Stato, le regioni e gli enti locali**.

La normativa che disciplina il settore è perciò diventata **complessa e farraginoso**, in assenza di un testo unico che raccolga le numerose norme che nel tempo sono state adottate in materia da tutti gli enti a vario titolo coinvolti. Ciò ha provocato **incertezza del diritto** e contribuito a far sorgere e poi crescere in misura considerevole il contenzioso su tutto il territorio nazionale. Inoltre, i problemi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria nel 2020 si sono aggiunti alla già presente urgenza di attivare le opportune procedure per la proroga tecnica di tutte le concessioni, da tempo in una situazione di stallo. La necessità di una **riorganizzazione della normativa** del settore è stata quindi richiamata da più parti, sia a livello istituzionale che giurisprudenziale.

Il paper dell'Istituto per la Competitività (I-Com), partendo da una sintetica presentazione delle grandezze economiche del comparto dei giochi, ha l'obiettivo di riassumere i principali interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo a fini regolatori, individuandone le principali criticità, anche alla luce dei più recenti precedenti giurisprudenziali.

Il paper è stato curato da Eleonora Mazzoni, direttore dell'area innovazione dell'Istituto per la Competitività (I-Com)

1. Introduzione: trend e dimensioni del gioco in Italia

Quello dei giochi è un settore il cui peso economico lo rende una fonte rilevante e stabile di gettito per l'Italia, garantita da una domanda elevata anche nei momenti di crisi. È pure, però, un comparto oggetto di **attenzione pubblica** perché fortemente permeabile alla criminalità e all'illegalità. Inoltre, la sua regolamentazione rileva tanto ai fini dell'ordine pubblico che della tutela della salute dei cittadini, in cui può ingenerare profili patologici. Il quadro normativo che lo disciplina è **complesso e farraginoso** in assenza di un testo unico che raccolga le numerose norme che nel tempo sono state adottate in materia. L'incertezza normativa che grava sul settore, caratterizzato anche da una pluralità di differenti leggi regionali e da regolamenti comunali non omogenei, è stata pure aggravata dallo stato di lockdown di cui l'economia tutta ha sofferto a causa dell'epidemia da Covid-19. Tutto questo richiede un nuovo approccio che indirizzi la materia verso un riordino normativo capace di disegnare un quadro omogeneo a livello nazionale, a tutela dei cittadini, del gettito erariale ma anche delle imprese del settore e dei lavoratori.

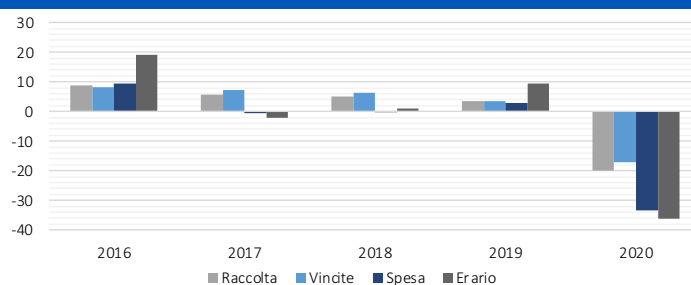
Oltre a costituire una fonte di entrate per lo Stato, quello del gioco rappresenta anche un **settore produttivo** che contribuisce all'economia del Paese e all'occupazione. Negli ultimi quindici anni la crescita del settore dei giochi è stata significativa e ha garantito un aumento complessivo della raccolta che è passata da circa 35 miliardi di euro nel 2006 a **quasi 89 miliardi nel 2020**, contestualmente a una sostanziale stabilità della spesa netta e del gettito fiscale. Il comparto può dunque essere definito maturo. Proprio la spesa, ovvero la differenza tra le somme giocate e quelle vinte, che misura il potenziale di mercato a remunerazione della filiera e dell'erario, ha subito una profonda trasformazione in favore dell'erario e a scapito della filiera (Tab. 1.1 e Fig. 1.1).

Tabella 1.1 Trend e dimensioni del gioco, valori in miliardi di €

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Raccolta	34,7	42,0	47,3	54,1	61,1	79,6	87,6	84,6	84,3	88,3	96,2	101,8	106,9	110,5	88,4
Vincite	22,8	28,2	32,4	37,2	44,1	61,5	70,5	67,6	67,6	71,3	77,1	82,8	87,9	91,1	75,4
Spesa	12,0	13,8	14,9	16,9	17,0	18,1	17,4	17,3	17,0	17,4	19,0	18,9	18,9	19,4	13,0
Erario	6,7	7,4	7,9	8,4	8,9	8,6	8,3	8,5	8,3	8,8	10,5	10,3	10,4	11,4	7,2

Fonte: ADM

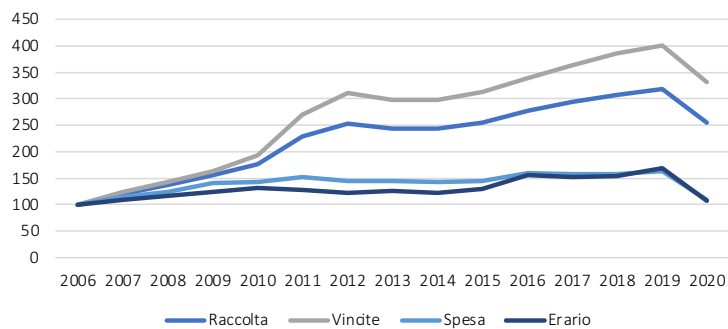
Figura 1.1 Trend e dimensioni del gioco, tassi di crescita, valori in %



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati ADM

I fattori alla base della crescita del comparto sono vari, ma tra questi va sicuramente annoverato l'aumento dell'offerta dovuto alla legalizzazione di tutti i segmenti di gioco avvenuto nel corso degli ultimi venti anni. Come prevedibile, nel 2020 tutte le dimensioni del gioco hanno fatto registrare una forte riduzione rispetto all'anno precedente, soprattutto a causa dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Covid-19 (Fig.1.2).

Figura 1.2 Trend e dimensioni del gioco, indice 2006=100



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati ADM

Anno su anno si tratta di una riduzione del 20% per la raccolta, del 17 per le vincite, del 33 per la spesa e del 36 per l'erario. Nel Libro blu 2020 dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli (ADM) viene segnalato come questa diminuzione non sia però solo ascrivibile alla sospensione del gioco fisico dovuta agli interventi di lockdown ma pure a ragioni di tipo legislativo¹.

Sempre nel testo di ADM si osserva come il calo del gioco fisico non sia stato seguito da un pari aumento del gioco a distanza. Questo potrebbe significare che la riduzione complessiva della raccolta nasconda uno **spostamento dei consumatori verso il mondo del gioco illegale**. Ad evidenziarlo è stato lo stesso Direttore generale di ADM, Marcello Minenna, secondo quanto riferito dall'agenzia di stampa Agimeg. La domanda di gioco è infatti anelastica e **solo il 40% si è spostato nell'on-line** durante il lockdown, il resto è finito altrove. Secondo il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Federico Cafiero De Raho, l'illegalità si muove soprattutto sul gioco online, che permette di operare in Italia, ma con sedi all'estero e con conti nascosti. Le attività legali vanno quindi sostenute per evitare di lasciare spazio al mondo delle mafie. A maggior ragione, dunque, si conferma quanto il gioco pubblico e il presidio del territorio attraverso gli esercizi autorizzati rappresentino un argine importante contro la diffusione di attività non conformi alle norme vigenti.

C'è da dire, a questo riguardo, che anche se il numero di illeciti riscontrato nel 2020 da ADM sia nettamente inferiore a quello dell'anno precedente sempre a causa della situazione emergenziale indotta dal Covid-19, la riduzione del numero delle violazioni penali risulta essere meno marcata rispetto ad altri indicatori (violazioni amministrative e accertamenti ad esempio) grazie alla costante attività di controllo e contrasto all'intermediazione effettuata proprio sul gioco a distanza. L'emergenza sanitaria ha determinato condizioni di estrema

¹ Agenzia delle accise, dogane e monopoli, Libro blu 2020.

incertezza economica per i lavoratori e le aziende del comparto, come per larga parte del tessuto produttivo italiano, ha ridotto le entrate erariali e contribuito ad ampliare il ricorso al gioco illegale. Secondo i dati comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel 2020 le entrate totali relative ai giochi (che includono varie imposte classificate come erariali sia dirette, che indirette) hanno subito una riduzione di più di 5 miliardi di euro (- 32,6%) in particolare per via della sospensione dei giochi a partire dalla fine dei concorsi del 21 marzo 2020 a causa del lockdown.

Dalle istanze presentate dai concessionari della rete dei giochi pubblici al Senato il 2 aprile 2021, emerge come il settore sia stato oggetto dell'interruzione totale dell'attività per dieci mesi, da marzo 2020 ad aprile 2021. Una situazione che ha interessato le reti distributive delle scommesse, degli apparecchi da gioco e del bingo. La conseguenza è stata ovviamente una **contrazione dei ricavi d'esercizio delle concessioni in tale periodo pari al 75% per le videolotterie, al 60 per gli apparecchi AWP e al 45 per le scommesse**. La riduzione è comunque avvenuta a fronte della necessità in ogni caso di supportare i relativi costi fissi per mantenere le reti affidate in concessione e ha anche comportato un carico significativo sui lavoratori del comparto.

Il settore dei giochi è stato oggetto di specifiche misure per fronteggiare l'emergenza da Covid-19. Con il **decreto legge del 17 marzo 2020, n. 18 (Cura Italia)** è stata prevista la proroga del versamento del prelievo erariale unico e del canone accessorio sugli apparecchi AWP e VLT (*Amusement With Prizes e Video Lottery Terminal*), del canone per la concessione della raccolta del bingo, nonché la proroga dei termini per l'indizione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli delle gare per le concessioni in materia di apparecchi da divertimento e intrattenimento, gioco a distanza, scommesse e bingo. Inoltre, è stato prorogato il termine per la sostituzione degli apparecchi da gioco awp con le awp da remoto (awpr) e dell'istituzione del Registro unico degli operatori del gioco pubblico.

E ancora, il **decreto legge del 14 agosto 2020 n.104 (decreto Agosto)** ha disposto la proroga dei termini del pagamento della seconda restante rata, una tantum, dell'offerta economica a carico della società aggiudicatrice della gara per la concessione della gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale. La data per la stipula della nuova convenzione è stata fissata al 1° dicembre 2021. È stata disposta una serie di modifiche all'articolo 110 del **Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)** con lo scopo di non permettere l'uso fraudolento degli apparecchi da divertimento senza vincite in denaro. Il **decreto legge del 28 ottobre del 2020, n. 137 (decreto Ristori)**, ha poi stabilito che il versamento del saldo del prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento e del canone concessorio relativo al quinto bimestre del 2020 con scadenza alla fine dell'anno, fosse versato nella misura del 20%. Con lo stesso decreto è stata prevista una forma di rateizzazione della parte rimanente di quanto dovuto, con versamento dell'ultima rata entro la fine di giugno 2021. La **legge di Bilancio 2021** ha poi fissato un nuovo termine per l'attribuzione delle concessioni di gioco per la raccolta del Bingo, posticipando di 24 mesi la scadenza prevista dalla legislazione vigente, fino al 31 marzo 2023.

1. QUESTIONE CHIAVE

Negli ultimi quindici anni per il settore dei giochi si è registrato un **aumento complessivo della raccolta**, contestualmente a una **sostanziale stabilità della spesa netta e del gettito fiscale**. Come prevedibile, **nel 2020 tutte le dimensioni del gioco hanno fatto registrare una forte riduzione** rispetto all'anno precedente e la riduzione complessiva della raccolta ha nascosto uno **spostamento verso il mondo del gioco illegale**. Questo ha evidenziato l'importanza di **sostenere le attività legali** per non lasciare spazio all'illegalità e al mondo della criminalità organizzata e delle mafie. **L'emergenza sanitaria** ha determinato condizioni di **estrema incertezza** economica anche per le aziende di questo comparto che è stato infatti oggetto di **specifiche misure per fronteggiarla**.

2. Cenni sulla regolamentazione vigente e criticità

Per l'intero comparto i problemi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria si sono aggiunti alla già presente urgenza di attivare le opportune procedure per la proroga tecnica di tutte le concessioni esercitate nel canale retail e soggette a sospensione, a seguito dei provvedimenti legati all'emergenza da COVID-19 (in particolare i DPCM 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020) che hanno sospeso le attività di sale giochi, sale scommesse e sale bingo nonché le attività di gioco svolte in esercizi commerciali di diverso tipo. Proprio su questo punto è opportuno fare un passo indietro per comprendere cosa negli anni abbia portato all'attuale situazione di stallo, che impedisce di fatto la pubblicazione di un bando per l'affidamento delle concessioni all'interno di un quadro normativo frammentario e non privo di incertezza.

La disciplina dei giochi pubblici è contenuta in **numerose disposizioni legislative**, ma, in merito al regime concessorio dei giochi e delle scommesse, il Ministero dell'Economia e delle Finanze – attraverso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – ha ritenuto di dover canalizzare le varie forme di gioco e scommessa in circuiti improntati ai principi della trasparenza, della tutela del consumatore e, più in generale, della legalità. La gestione dei giochi e delle scommesse viene quindi effettuata direttamente o, a seguito di apposita concessione, per mezzo di persone fisiche o giuridiche che diano adeguata garanzia di idoneità².

Il modello italiano di esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro si basa quindi da un lato sulla riserva in favore dello Stato in materia di giochi e scommesse e, dall'altro, sulla concessione di servizio tramite la quale l'amministrazione affida a un soggetto privato scelto attraverso selezioni a evidenza pubblica l'esercizio del gioco, mantenendo sull'attività stringenti poteri di controllo. La legislazione europea e gli interventi della giurisprudenza comunitaria hanno poi contribuito a determinare l'approccio normativo sulla materia dei giochi, assicurando l'apertura della concorrenza tra gli operatori economici interessati alle concessioni e tracciando chiaramente la distinzione tra la figura della concessione e l'altro strumento tipico di affidamento a terzi, ossia l'appalto. Al concessionario, a differenza che all'appaltatore, viene chiesto di farsi carico in tutto o in parte del peso dell'intervento e si trasferisce il rischio finanziario dell'investimento derivante dallo sfruttamento della gestione, per un determinato periodo di tempo, del business connesso alla concessione.

A garanzia dei principi di *libertà di stabilimento* e di **libera prestazione dei servizi** sanciti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione europea ha chiesto l'**apertura del mercato agli operatori stranieri**. Nel 2006 è stata quindi avviata l'apertura del mercato italiano, che ha portato la legislazione nazionale ad adeguarsi alle richieste della Commissione. In generale, quindi, per tutti gli aspetti che riguardano l'organizzazione e la gestione dell'attività di gioco vige un'espressa riserva legale accordata allo Stato e all'ADM che possono decidere se gestire in proprio oppure se affidare in concessione a terzi l'organizzazione e la gestione dei giochi. La legge stabilisce il numero dei concessionari ai quali può essere affidata l'organizzazione dell'attività mentre la durata delle concessioni è stabilita

² Articolo 2 del decreto legislativo n. 496, 1948

di volta in volta nel contratto stipulato tra riservatario e concessionario, fatto salvo il rispetto della normativa antitrust.

Ciò riassunto, l'urgenza di procedere alla proroga tecnica di tutte le concessioni esercitate nel canale retail e soggette a sospensione richiamata all'inizio di questo paragrafo è legata a quanto segue.

L'istituzione della **gara per la riassegnazione delle concessioni** era prevista entro il 30 giugno 2021: per le concessioni di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, compresi gli eventi simulati secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 1048, della legge numero 205 del 2017³ e per la riassegnazione di concessioni degli apparecchi da intrattenimento e gioco a distanza secondo l'articolo 1, comma 727 della legge del 27 dicembre 2019 n. 160, termini poi da ultimo prorogati, in forza dell'articolo 69 del decreto legge del 17 marzo 2020, n. 18 (Cura Italia)^{4 5 6}.

Tuttavia, le previsioni di legge in materia di indizione delle gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni nel campo delle scommesse, del bingo, degli apparecchi da intrattenimento e del gioco a distanza di cui sopra erano state effettuate in un contesto economico-finanziario completamente diverso, che non risultava né più attuale né sostenibile alla fine del 2020 a causa degli effetti dell'emergenza sanitaria. A ciò si è aggiunto che, nel frattempo, non sono state risolte le criticità collegate alla proliferazione di leggi regionali in materia di distanze dei punti di gioco dai luoghi sensibili e alle regolamentazioni comunali sui loro orari. Ciò ha reso sostanzialmente vana l'ipotesi di elaborazione di un bando di gara, trattandosi di una materia sensibile oggetto di forte attenzione da parte dell'opinione pubblica e che richiede una regolamentazione definitiva, in grado di contemperare i molteplici interessi che la riguardano. Tutto questo ha di fatto portato a un **intervento normativo di proroga** del termine di scadenza di alcune concessioni del gioco pubblico, in attesa dell'indizione dei relativi bandi di gara. L'ADM ha dunque comunicato lo scorso 8 ottobre che, in forza della proroga dello stato di emergenza sino al 31 dicembre 2021, le concessioni e i disciplinari per la raccolta delle scommesse in rete fisica devono intendersi prorogati sino al 31 marzo 2022, in applicazione dell'articolo 103, del decreto legge del 17 marzo 2020, n. 18 (Cura Italia). Tale nota ha fatto seguito, e dunque sostituito, la precedente nota R.U. numero 197901 del 16 giugno 2021⁷, nella quale l'Agenzia comunicava che, dopo approfondimenti con l'ufficio legislativo finanze, si riteneva applicabile l'articolo 103 del Cura Italia⁸ e dunque le concessioni e i disciplinari per la raccolta delle scommesse in rete fisica dovevano intendersi prorogati sino al 31 ottobre 2021. Quest'ultima norma ha esteso con una formula molto ampia la durata dei titoli abilitativi di qualsiasi tipo, con scadenza durante il periodo di emergenza, sino a tre mesi successivi alla

³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg>

⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>

⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/30/19G00165/sg>

⁶ Di cui all' articolo 110 commi 6 e 7 del TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza)

⁷ <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/12585540/Comunicazione+efficacia+concessioni+scommesse+n.+375186.pdf/1d6e63a6-98f0-b7ad-43d8-b2a65a13d8c5?version=1.0&t=1633703897313>

⁸ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=6&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=20G00034&art.idArticolo=103&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.data-PubblicazioneGazzetta=2020-03-17&art.progressivo=0

cessazione dello stato stesso. Sempre secondo l'ADM questa interpretazione consente anche una tutela più completa delle ragioni erariali che altrimenti sarebbero gravemente penalizzate dall'interruzione della raccolta di gioco. In questo senso si è mossa anche la decisione presa dalla seconda sezione del Tar del Lazio il 3 novembre 2021⁹, in merito ai ricorsi presentati da alcuni operatori del gioco online che negli ultimi mesi del 2020 si erano visti notificare un atto con il quale ADM comunicava la scadenza della concessione. Le concessioni in oggetto sono le cosiddette "comunitarie", vale a dire quelle previste dalla legge comunitaria del 2008 (l. n. 88 del 2009), bandite nel 2011 e con scadenza prevista tra settembre e dicembre 2020. Già in sede cautelare la stessa autorità amministrativa si era espressa per accogliere le prime istanze contro la scadenza delle concessioni e sospendere il provvedimento di ADM, sottolineando che l'Agenzia non aveva considerato quanto stabilito dalla Legge di stabilità 2016 ovvero il riallineamento temporale, al 31 dicembre 2022, di tutte le concessioni per la commercializzazione dei giochi a distanza, né il mancato svolgimento della gara prevista per il 2020 e rimandata a causa dell'emergenza sanitaria. Nella sentenza il Tar rileva che i provvedimenti di scadenza violano l'art. 1, comma 935, della legge n. 208/2015 riguardante la proroga al 31 dicembre 2022 della data di scadenza dei rapporti concessori in essere alla data della sua entrata in vigore. Infine, il giudice amministrativo ha rilevato come "La mancata proroga delle concessioni venute a naturale scadenza, in assenza di una procedura competitiva per l'assegnazione delle medesime, avrebbe in realtà un effetto distorsivo della stessa concorrenza poiché comporterebbe la riduzione dei concessionari allo stato esistenti sul mercato dei giochi pubblici, laddove l'ingresso nel mercato di nuovi players potrebbe avvenire semmai solo a seguito dell'espletamento delle procedure per il mercato (gara ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle nuove concessioni)".

2.1 La questione territoriale

Questi fatti recenti si inseriscono in un **quadro frammentario dal punto di vista della regolamentazione** del comparto in assenza di una visione organica del legislatore, motivo per cui da anni si parla con urgenza di un **riordino**, da un lato cercando un equilibrio tra le istanze di tutela della salute dei cittadini e le esigenze dell'erario e dall'altro garantendo al contempo certezza del diritto per gli operatori economici. La materia è stata oggetto di interventi legislativi e regolamentari posti a presidio della **tutela della salute** come contrasto al fenomeno della ludopatia e la giurisprudenza amministrativa e costituzionale hanno ritenuto che essa attiene allo stesso tempo alla tutela della salute e all'ordine pubblico.

Secondo quanto emerge dalle leggi nazionali e dalla giurisprudenza successiva, spetta allo Stato e all'ADM fissare i principi generali, i regolamenti in materia di gioco e le azioni di contrasto al gioco d'azzardo illecito, mentre le regioni e gli enti locali hanno il potere di disciplinare le concrete modalità, nel rispetto della tutela della salute, della quiete pubblica e delle norme ambientali. La maggior parte delle regioni ha quindi approvato **specifici**

⁹ Sentenza del TAR del Lazio n. 11269/2021 pubblicata il 3/11/2021. Si vedano anche, sempre del TAR del Lazio, le sentenze n. 11330/2021, 11453/2021 e 11456/2021

provvedimenti volti a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco e a tutelare la salute dei cittadini dai rischi di possibili ludopatie. A tal proposito, molte legislazioni regionali e comunali prevedono che tra i locali ove sono ubicate le sale da gioco e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione deve intercorrere una distanza minima. I cosiddetti **luoghi sensibili** rispetto ai quali deve essere rispettata una distanza minima sono, ad esempio, le scuole, i centri di formazione, i luoghi di culto, gli impianti sportivi, gli ospedali, le strutture operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, i luoghi di aggregazione giovanile e gli istituti di credito.

A ciò si aggiungono anche le ordinanze sindacali ex articolo 50, comma 7 del Testo unico degli enti locali (TUEL), con le quali i sindaci hanno imposto **restrizioni orarie di apertura e chiusura** degli esercenti di giochi e scommesse. Il contenzioso è sorto di conseguenza su tutto il territorio italiano da un lato perché sembrava che la materia fosse annoverabile tra quelle di competenza esclusiva dello Stato (ordine pubblico) e dall'altro perché norme regionali e ordinanze comunali sembravano ledere la libertà economica degli esercenti le attività di giochi e scommesse. In più occasioni è stata infatti sollevata innanzi alle competenti sedi giudiziarie la seguente questione giuridica: se il questore fosse tenuto, allo scopo di rilasciare l'autorizzazione o il rinnovo delle concessioni in scadenza oltre i termini di proroga, a verificare la sussistenza non soltanto dei requisiti stabiliti dalla legislazione di polizia, ma anche di quelli previsti dalle ulteriori fonti normative e ordinamentali, tra cui proprio quelle regionali in tema di rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili, e le ordinanze sindacali¹⁰.

In realtà, è stata la legislazione nazionale italiana a compiere negli ultimi anni una svolta da un quadro di competenza esclusiva dello Stato sul tema, in quanto ordine pubblico, a un quadro di competenza concorrente tra Stato, regioni ed enti locali, in quanto materia rientrante nel più ampio contesto della tutela della salute. Gli interventi normativi sono collegati principalmente al cosiddetto **decreto Balduzzi** (decreto legge 13 settembre 2012, n.158, convertito dalla legge dell'8 novembre 2012, n.189). È infatti in quella fase storica che ha iniziato a emergere la nuova impostazione destinata a disciplinare il fenomeno del gioco d'azzardo anche in relazione ai suoi possibili effetti negativi sulla salute degli individui. Con riguardo ai profili sanitari, la disciplina prevedeva l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e modificava pure il regime di pubblicità dei giochi, con l'obiettivo di ridurre la diffusione della dipendenza dal gioco. Inoltre si stabiliva l'intensificazione dei controlli sul rispetto della normativa e una progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta dei punti gioco per tener conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi (art. 7, comma 10).

Anche successivi e più recenti interventi legislativi sono andati restringendo gli spazi, fino a vietare totalmente la pubblicità delle attività di gioco d'azzardo¹¹.

Proprio a seguito del citato decreto Balduzzi, le amministrazioni regionali e locali hanno iniziato ad **adottare legittimamente propri regolamenti** in materia di ricollocazione dei punti della

¹⁰ A. MEALE, La disciplina degli appalti pubblici e le concessioni nel settore dei giochi e scommesse, in Giur. It., n. 12/2016, pp. 2714 ss.

¹¹ Il cosiddetto decreto Dignità, convertito con la legge 9 agosto 2018, n. 96

rete fisica, in assenza di una normativa di coordinamento di ambito statale e benché non sia stato emanato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto indicare i criteri da rispettare. A ciò si aggiunga che la disciplina statale in materia di lotta alla ludopatia è ora posta dalla **legge del 28 dicembre 2015, n. 208 (Stabilità del 2016)**¹², che ha previsto che fossero definite in sede di Conferenza unificata ed entro il 30 aprile 2016 *“[...] le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell’ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti”*. In questo modo le scelte assunte in sede di Conferenza unificata venivano elevate a principi generali della materia¹³. In effetti, la Conferenza unificata ha poi concluso i suoi lavori e nella seduta del 7 settembre 2017 è stata sancita l’intesa finalizzata a regolare la distribuzione dell’offerta di gioco sul territorio, tenendo conto delle accresciute esigenze sociali. A questo scopo la Conferenza ha indicato una serie di misure finalizzate da un lato a ridurre l’offerta attraverso la contrazione dei punti vendita e l’innalzamento dei loro standard qualitativi, dall’altro lato, a definire finalmente un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti di gioco.

Tuttavia, come espresso dall’articolo 1, comma 936, della legge di Stabilità 2016, l’intesa raggiunta doveva essere recepita con decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti. Gli effetti discendenti dall’intesa non possono essere quindi considerati **cogenti** e con **efficacia vincolante**, visto che tale decreto non è mai ancora intervenuto. L’atto concretizza, però, un accordo tra gli enti istituzionali che partecipano alla Conferenza unificata ed è quindi espressione di principi e regole comuni trovati a partire da una sintesi delle posizioni e degli interessi di cui sono portatori. In questo senso costituisce quindi una linea di indirizzo uniforme per le future azioni che gli stessi enti dovranno intraprendere al fine di creare un quadro regolatorio omogeneo sul territorio nazionale.

Infatti, l’intesa è stata poi espressamente richiamata dalla successiva legge di Bilancio del 2018¹⁴, secondo la quale le regioni sono poi chiamate ad adeguare la propria legislazione a quanto sancito dalla stessa¹⁵ (Cons. Stato, sez. III, 19 dicembre 2019, numero 8563).

Non essendo stati nel frattempo adottati i provvedimenti su scala nazionale la frammentazione del sistema ha permesso alle regioni di disciplinare la materia senza l’obbligo di seguire un assetto uniforme e creato una disparità di trattamento a seconda del collocamento geografico dell’esercizio commerciale. Questo ha creato un certo disagio tra i titolari degli esercizi delle attività di gioco e di fatto portato a sollevare molteplici questioni giuridiche di fronte al giudice amministrativo e alla Corte costituzionale. In molti casi queste si fondano sul dubbio che la disciplina così come strutturata sia lesiva della libertà economica d’impresa dei ricorrenti e

¹² Art. 1, comma 936

¹³ Sul punto, anche se in relazione al profilo delle distanze dei c.d. luoghi sensibili, si è espressa Corte Cost. 11 maggio 2017, n. 108.

¹⁴ L. 27 dicembre 2017, n. 205

¹⁵ Art. 1, comma 1049

pure delle norme previste dai trattati europei. Quest'ultima osservazione riguarda principalmente gli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e la direttiva 2014/23/UE del Parlamento Eu sull'aggiudicazione dei contratti di concessione¹⁶. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha però avvalorato negli ultimi anni l'esistenza di fatto di una competenza legislativa **concorrente** delle regioni in materia di giochi e scommesse: l'assenza di una pianificazione statale in attuazione del decreto Balduzzi e dell'intesa del 2017 giustifica costituzionalmente gli interventi delle regioni. Due recenti esempi sono le sentenze numero 108 del 2017 e la numero 27 del 2019. Con la prima la Corte ha riconosciuto che la materia rientra anche sotto il cappello costituzionale della tutela della salute e che quindi si trova tra le competenze concorrenti delle regioni e delle province autonome, mentre con la seconda ha ribadito che non ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti debba ricadere nella competenza statale "*[...]ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati sensibili, al fine di prevenire il fenomeno della ludopatia*".

Anche alla luce delle criticità generate dalla gestione dell'emergenza sanitaria, la vera questione da affrontare è quindi quella del **riordino del modello distributivo** e il connesso ridimensionamento dell'offerta dei giochi all'interno di una cornice di regole di riferimento chiare e determinate. Ciò significa **rendere stabile il quadro normativo e fiscale** consentendo anche alle imprese di programmare i propri investimenti. Il punto da cui partire, alla luce di quanto riportato in questo paragrafo, è proprio la **risoluzione della questione territoriale** a cominciare dai principi espressi dall'intesa siglata in Conferenza unificata nel settembre 2017. Il tema del riordino del settore dei giochi è a ragione anche presente nella Nota di aggiornamento al DEF (NADEF) 2021, quale disegno di legge collegato alla legge di Bilancio. Verso questo scopo ad agosto 2021 è stata pure costituita la Commissione monocamerale d'inchiesta sul gioco d'azzardo, per mettere ordine nella matassa della gerarchia delle fonti e creare una normativa al passo coi tempi.

2. QUESTIONE CHIAVE

I problemi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria si sono aggiunti alla **già presente urgenza** di attivare le opportune procedure per la **proroga tecnica di tutte le concessioni**, da tempo in una situazione di stallo. L'istituzione della gara per la riassegnazione delle concessioni era prevista entro il 30 giugno 2021 ma le previsioni di legge in materia di indizione delle gare pubbliche erano state effettuate in un **contesto economico-finanziario che non risultava né più attuale né sostenibile alla fine del 2020**. Inoltre, nel frattempo **non sono state risolte le criticità collegate alla proliferazione di leggi regionali e regolamenti comunali** in materia, rendendo **vana l'ipotesi di elaborazione di un bando di gara**. La materia è infatti **sensibile e oggetto di forte attenzione da parte dell'opinione pubblica**. Richiede una **regolamentazione definitiva**, in grado di contemperare i molteplici interessi che la riguardano. Tutto questo ha di fatto portato a un **intervento normativo di proroga del termine di scadenza di tutte le concessioni del gioco pubblico**, in attesa dell'indizione dei relativi bandi di gara, in applicazione dell'articolo 103, del decreto legge 17 marzo 2020 numero 18 (Cura Italia).

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=celex%3A32014L0023>

2.1 QUESTIONE CHIAVE

La legislazione nazionale italiana ha portato a una svolta **da un quadro di competenza esclusiva dello Stato in materia di giochi** (ordine pubblico), **a un quadro di competenza concorrente tra Stato, regioni ed enti locali** (tutela della salute). Gli interventi normativi sono collegati principalmente al cosiddetto **decreto Balduzzi (2012)** a seguito del quale le amministrazioni regionali e locali hanno iniziato ad adottare propri regolamenti in materia di **ricollocazione dei punti della rete fisica**, in **assenza di una normativa di coordinamento** di ambito statale che dettasse i criteri da rispettare. La disciplina statale in materia di lotta alla ludopatia è ora posta dalla **legge di Stabilità del 2016** a seguito della quale la **Conferenza unificata ha raggiunto un'intesa (7 settembre 2017)** finalizzata a **regolare la distribuzione dell'offerta di gioco sul territorio**, tenendo conto delle **accresciute esigenze sociali**. **L'atto concretizza un accordo** ed è quindi espressione di principi e regole comuni, **ma non gli è mai stato dato seguito** attraverso il previsto decreto attuativo. L'intesa è stata però espressamente richiamata dalla successiva legge di Bilancio del 2018, secondo la quale le regioni sono chiamate ad adeguare la propria legislazione a quanto sancito dalla stessa. **Il contenzioso è sorto di conseguenza su tutto il territorio italiano poiché le regioni e i comuni sono intervenuti senza seguire un assetto uniforme.**

3. Precedenti giurisprudenziali e proposta di riforma

Per comprendere meglio la natura della **questione territoriale**, così come le incertezze a essa collegate, è utile richiamare alcuni recenti interventi giurisprudenziali. Tra questi la risposta del Consiglio di Stato alla richiesta di parere dell'Ufficio legislativo - Finanze del MEF riguardo le procedure di selezione per l'affidamento delle concessioni per la raccolta in rete fisica di scommesse su ogni tipo di evento sportivo e non (anche scommesse su eventi simulati) del 27 marzo 2019¹⁷. Con il quesito il Ministero dell'Economia e delle Finanze chiedeva il parere del Consiglio di Stato sulla documentazione di gara per la procedura di selezione per l'affidamento in concessione della raccolta, esclusivamente in rete fisica, di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, ivi inclusi le scommesse su eventi simulati e i concorsi pronostici su base sportiva e ippica proprio ai sensi della legge di Bilancio 2018, citata nel precedente paragrafo. Il processo su cui il MEF chiedeva il parere del Consiglio di Stato era quindi proprio quello del bando per le nuove concessioni di scommesse. Al tale processo è stato di fatto posto uno stop dal Consiglio di Stato. Tra i punti principali di tale decisione, c'è proprio la **manca di attuazione dell'intesa Stato – Regioni del 2017**.

Nella richiesta di parere il ministero sottolineava come la procedura selettiva avesse l'obiettivo di delineare una **nuova rete di raccolta di gioco pubblico**, nello specifico settore delle scommesse ippiche e sportive, visto che tutte le concessioni di tale comparto erano di fatto scadute il 30 giugno 2016 e operavano in regime di proroga. Si sottolineava, inoltre, che negli anni si era assistito al proliferare di normative regionali e comunali, spesso difformi tra loro, con una vistosa frammentazione del quadro regolatorio, ragione per cui il legislatore aveva previsto la definizione in sede di Conferenza unificata delle caratteristiche dei punti di vendita di raccolta del gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale.

A tal proposito, nel parere del Consiglio di Stato vengono rilevate **diverse criticità**, in primis in merito ai **rapporti con le autonomie territoriali**. Secondo il parere, dagli atti allegati dal ministero non si comprende se e in che modo i contenuti dell'intesa del 7 settembre 2017 siano stati valutati e tenuti presenti nella redazione dei documenti di gara, nei quali non sembrano richiamati. Né si forniscono delucidazioni sulle ragioni della mancata adozione del decreto ministeriale, che pure spetta alla competenza del Ministero referente, né si danno informazioni circa lo stato dell'arte, le ragioni del ritardo e/o le eventuali diverse scelte amministrative che presiedono eventualmente alla decisione di soprassedere all'emanazione di tale decreto e perché esso possa esser ritenuto non necessario. Non si sottolineano, inoltre, gli elementi di valutazione necessari riguardo alla non ostatività della mancanza di tali atti ai fini della procedura di gara, che pure paiono essere in qualche modo presentati dalla legge come presupposti necessari per l'indizione delle gare.

Secondo il Consiglio di Stato, appare comunque necessario che il ministero fornisca più approfondite e complete valutazioni riguardo la possibilità di procedere in assenza di decreto

¹⁷ Consiglio di Stato, Sezione Prima, Adunanza di Sezione del 27 marzo 2019

ministeriale di recepimento dell'intesa e in assenza delle leggi regionali attuative previste dalla legge, o in che misura i soli contenuti dell'intesa possano sopperire alla sua mancanza. Inoltre, premesso che le autonomie territoriali hanno introdotto **regole e limitazioni localizzative** dei punti di vendita del gioco, non sembra che gli atti di gara forniscano adeguati criteri distributivi che possano orientare la programmazione e la progettazione da parte del partecipante della rete territoriale di questi punti di esercizio del gioco. A ciò si sommi che, secondo il Consiglio, non si comprende dalla documentazione come i diritti previsti nella procedura di gara debbano atterrare sul territorio. In sostanza, come la rete territoriale di questi punti di vendita debba obbedire a un qualche criterio distributivo, tra le regioni e all'interno delle regioni, per aree territoriali, in modo da evitare eccessive concentrazioni in alcune aree e condizioni di assenza di servizio in altre.

Non c'è dubbio, in sintesi, che uno dei punti problematici che emergono riguarda proprio il **rapporto con i comuni** e la tendenza degli enti locali a introdurre in via amministrativa limiti di concentrazione e limiti distanziali da aree sensibili. Tali problematiche non sembra siano state prese in adeguata considerazione nei documenti di gara (bando, capitolato, criteri etc.) dove manca ogni indicazione, sia pure di massima, che possa orientare la distribuzione dei punti di vendita. La progettazione della rete territoriale non costituisce oggetto dell'offerta tecnica ed è rinviata alla fase successiva all'aggiudicazione (a differenza di ciò che accade nella procedura relativa, ad esempio, all'affidamento dei punti di raccolta del gioco del bingo). In conclusione, la sezione del Consiglio di Stato si è espressa solo in sede interlocutoria richiedendo all'amministrazione referente di procedere alla rielaborazione dei testi secondo le indicazioni fornite, di provvedere a svolgere gli approfondimenti e rendere i chiarimenti richiesti, sospendendo nelle more di tali adempimenti l'espressione del parere definitivo.

Tra le indicazioni fornite, il Consiglio richiede che preliminarmente il MEF e l'ADM provvedano a estrapolare, dai numerosi pareri già resi e dalle precedenti procedure già espletate, una sintesi unitaria che possa fungere da guida nella redazione dei testi, provvedendo, se del caso, a evidenziare i punti che possono ritenersi già conformi rispetto a quelli che, invece, non siano stati già trattati. Di fatto, quindi, l'ADM e il ministero sono stati invitati a valutare gli interventi correttivi del documento di gara, riconoscendo tra le righe che, alla luce della mancanza di un intervento del legislatore in materia, qualsiasi operazione sembrerebbe complicata da portare avanti. Da qui deriva l'orizzonte indefinito sulla possibilità di emanare **un nuovo bando**, cui si sono aggiunte le criticità provenienti dalla gestione dell'emergenza sanitaria nel 2020, che ha riportato alla luce la necessità di un riordino del settore.

I provvedimenti relativi alle concessioni sul territorio nazionale sono stati anche oggetto di questioni portate di fronte alle **Corte di Giustizia dell'Unione europea**, soprattutto per quanto riguarda l'interpretazione degli articoli 49 e 56 del trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e degli articoli 3 e 43 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento Eu e del Consiglio. Il riferimento in particolare è alla sentenza della Corte di Giustizia europea del 2 settembre 2021¹⁸ con cui la Corte stessa ha stabilito che il diritto dell'Unione non osta a una

¹⁸ Sentenza del 2/9/2021 – Cause riunite C-721/19 E C-722/19

normativa nazionale che impone il rinnovo di un contratto di concessione senza una nuova procedura di aggiudicazione, in circostanze in cui esso è stato aggiudicato a un solo concessionario, quando tale normativa nazionale costituisce l'attuazione di una clausola contenuta nel contratto originario che prevedeva l'opzione di un tale rinnovo.

In secondo luogo, *“il diritto dell’Unione, e, in particolare, l’articolo 43, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2014/23, dev’essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede, da un lato, che il rinnovo di una concessione sia deciso due anni prima della sua scadenza e, dall’altro, una modifica delle modalità di pagamento del corrispettivo finanziario dovuto dal concessionario, quali stabilite nel contratto di concessione originario, in modo da garantire allo Stato nuove e maggiori entrate di bilancio, quando tale modifica non è sostanziale, ai sensi dell’articolo 43, paragrafo 4, di detta direttiva”*.

In terzo ed ultimo luogo, a Corte ha rilevato come un operatore economico possa proporre un ricorso contro una decisione di rinnovo di una concessione per il fatto che le condizioni di esecuzione del contratto di concessione originario sono state sostanzialmente modificate, anche se l'operatore non ha partecipato alla procedura di aggiudicazione originaria, a condizione che possa dimostrare un interesse a ottenere tale concessione nel momento in cui la concessione dev'essere rinnovata.

Allo stesso tempo non hanno quindi smesso di nascere contenziosi di fronte al giudice amministrativo, in particolare proprio riguardo alle **ordinanze comunali**. Questo anche perché le regioni stesse non hanno adeguato le proprie leggi rispetto alla già citata intesa. Dalle sentenze si intende, inoltre, come all'interno del quadro attuale la valutazione dell'adeguatezza delle ordinanze comunali relative alle attività del gioco sia del tutto aperta a interpretazioni diverse, quindi a diversi giudizi di legittimità e di efficacia. Si capisce come non si tratti più solo di una questione di suddivisione di competenze tra Stato, regioni e comuni di fatto accertata, così come riportato nel paragrafo precedente. Si tratta piuttosto di valutare il contenuto di ogni singola ordinanza, a partire dalle motivazioni di tutela della salute per la quale è stata emanata e per finire con la garanzia della libertà economica degli operatori. A conferma di un modello frammentario e difforme che continua ad alimentare l'incertezza da parte di tutti i diversi portatori di interesse: dai cittadini allo Stato, passando per le tutte le istituzioni coinvolte a vario titolo fino ad arrivare agli operatori economici. Anche il Sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Federico Freni, ha affermato che il settore del gioco non trova cittadinanza nel nostro ordinamento, quando dovrebbe avere invece una normativa stabile ed omogenea, con una legislazione pari a quella europea¹⁹. Proprio all'inizio di ottobre 2021 due sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (sezione di Brescia)²⁰ si sono pronunciate contro il Comune di Treviglio e contro il Comune di Fara Gera D'Adda, accettando i ricorsi per l'annullamento:

¹⁹ https://www.repubblica.it/giochi-e-scommesse/normativa/2021/10/21/news/freni_sottosegr_mef_basta_proroghe_delle_concessioni_bisogna_puntare_sul_riordino_del_settore_-323181311/

²⁰ Sentenze TAR di Brescia - Cinquestelle SRL contro Comune di Treviglio (1) pubblicata il 5/10/2021 e Scesa Giochi SRL contro il Comune di Fara Gera D'Adda (2) pubblicata il 4/10/21 – entrambi i comuni si trovano nell'ambito territoriale di Treviglio

- dell'**ordinanza del sindaco di Treviglio** (n. 20 di data 11 febbraio 2020), con la quale è stata disposta l'interruzione degli orari di tutte le attività di gioco lecito con vincita in denaro elencate dal relativo regolamento comunale, con esclusione delle attività di gioco esercitate mediante lotterie istantanee (gratta e vinci), nelle fasce orarie 7.30-9.30, 12.30-14.30, 23.00-01.00;
- dell'**ordinanza del sindaco di Fara Gera D'Adda** (n. 3 di data 10 febbraio 2020), con la quale è stata disposta l'interruzione degli orari di tutte le attività di gioco lecito con vincite in denaro (con esclusione delle attività di gioco esercitate mediante lotterie istantanee (gratta e vinci) nelle fasce orarie 7.30-9.30, 12.30-14.30, 23.00-1.00.

Secondo le riflessioni riportate nelle sentenze, il sistema di controlli a monte attribuisce ai gestori dell'attività di gioco un'aspettativa tutelabile a svolgere un'attività economicamente remunerativa e al pubblico un'aspettativa parimenti tutelabile ad accedere alle diverse tipologie di gioco. La regolazione dell'attività per fasce orarie risulta maggiormente giustificabile quando inserita con un'efficacia temporalmente circoscritta e basata sul presupposto di un'emergenza sanitaria da gioco d'azzardo patologico accertata dall'autorità sanitaria. Lo strumento ordinario della regolazione degli orari si ritiene comunque utilizzabile, ma deve farsi carico della necessità di rispettare l'equilibrio tra esigenze pubbliche (prevenzione della ludopatia) e private (iniziativa economica, libero accesso al gioco).

Inoltre, si legge, non è compito dell'amministrazione perseguire altre finalità che interferiscono con le preferenze individuali, come l'individuazione degli orari da dedicare alle relazioni familiari. Il TAR ritiene comunque che le fasce orarie siano idonee a intervenire sul fattore di rischio costituito dal prolungamento delle sessioni di gioco dei singoli utenti. L'interposizione di intervalli per spezzare i momenti di gioco troppo lunghi sembra quindi, almeno in teoria, uno strumento più adeguato ai giochi con apparecchi AWP e VLT, dove l'utente entra in contatto con una macchina o un videoterminale per un tempo indeterminato. Nei giochi a consumazione istantanea, come il Gratta e Vinci e il 10 e Lotto (esclusi dalle ordinanze) non si ritiene che l'introduzione di fasce orarie potrebbe cambiare la durata della sessione di gioco, con l'unica conseguenza di spostare la scelta degli utenti sulle attività non colpite dalla limitazione. Tuttavia, sottolinea il Tribunale, la riduzione degli orari di gioco non deve mai spingersi fino al punto da cancellare il valore economico della concessione. Gli interventi limitativi devono dunque comunque calcolare le conseguenze negative sul fatturato dei concessionari. Per questa ragione, sono in ogni caso da preferire misure incentivanti o accompagnate da compensazioni.

Secondo le sentenze, dunque, le censure che portano all'annullamento delle ordinanze possono essere sintetizzate e riordinate come segue:

- **falsa applicazione dell'articolo 50 comma 7 del decreto legislativo numero 267 del 2000**, che riguarderebbe le situazioni ordinarie e non le emergenze come quella derivante

dal gioco d'azzardo patologico, da affrontare piuttosto con ordinanze contingibili e urgenti;

- **disparità di trattamento**, in quanto le fasce orarie di interruzione riguardano essenzialmente gli apparecchi AWP e VLT, con il risultato di favorire le tabaccherie, che invece vendono Gratta e Vinci e 10 e Lotto, giochi non interessati dalle limitazioni;
- travisamento, carenza di contraddittorio e difetto di motivazione. In quanto l'esigenza di intervenire sugli orari è giustificata con argomenti che potrebbero essere riferiti a qualsiasi prodotto in commercio potenzialmente pericoloso per la salute. L'ordinanza fa riferimento, infatti, a dati aggregati regionali e al volume complessivo delle giocate tramite slot machines nell'Ambito Territoriale di Treviglio, ma omette di considerare i dati più recenti. Secondo questi ultimi, le giocate degli apparecchi AWP e VLT si sono in effetti ridotte e, peraltro, nei territori di riferimento i residenti in carico ai Servizi per le Dipendenze per problemi legati al gioco d'azzardo patologico sono lo 0,072% della popolazione;
- un ulteriore elemento sottovalutato nell'ordinanza impugnata è costituito dalle **potenzialità tecnologiche degli apparecchi AWP e VLT**. La Conferenza unificata ha sottolineato che la tecnologia offre nuove opportunità per la tutela del giocatore e per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico quali, ad esempio, l'autolimitazione del gioco in termini di tempo e di spesa, l'invio di messaggi automatici durante il gioco che evidenzino la sua durata, la riduzione degli importi minimi delle giocate, il controllo, nel rispetto della privacy, sul grado di partecipazione dei giocatori più esposti al rischio del gioco d'azzardo patologico.

Alla luce di ciò, il Tribunale ritiene necessario che nell'attesa che venga raggiunta un'intesa finalizzata a una regolazione omogenea sull'intero territorio nazionale o regionale, gli enti locali debbano consultare l'ADM prima di introdurre una disciplina restrittiva nei rispettivi territori.

È evidente come la matassa normativa da districare porti anche i TAR a fare riferimento ultimo all'Agenzia delle Dogane e Monopoli, quale responsabile della valutazione degli interventi restrittivi e in ottemperanza, ancora una volta, proprio delle linee guida fornite dall'intesa. Allo stato attuale sembra quindi ovvio che il primo passo da compiere sia quello di **riprendere il confronto con le regioni**. L'obiettivo è completare, aggiornare ed eventualmente rivedere il lavoro iniziato nel 2017 alla luce dei cambiamenti intervenuti nel settore durante questi anni, per poi dargli effettiva attuazione. Proprio l'assenza dei decreti attuativi a seguito dell'intesa, infatti, è stata colpevole dello stallo delle procedure e della mancanza di prospettiva per un intero settore economico.

Lo scopo del legislatore appare quindi chiaro: ridisegnare la rete fisica della raccolta al fine di tutelare i consumatori e prevenire i fenomeni criminali, tutelando la libertà economica degli operatori e al contempo le entrate per l'erario. Lo stesso ministero, d'altro canto, ha avuto difficoltà a muoversi in presenza di ricorsi, e ne avrebbe ancora, in assenza di dettami riguardo

la suddivisione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali che seguano chiare, uniformi e cogenti regole.

In assenza di tale riordino negli anni, lo Stato è intervenuto per **tutelare i consumatori e l'interesse collettivo** prevalentemente attraverso l'aumento delle aliquote. **Lo scopo dell'aumento della tassazione** è stato riuscire a internalizzare i costi sociali e sanitari causati dal gioco d'azzardo patologico e di inserire un fattore disincentivante nel processo decisionale degli individui. Contemporaneamente la prevista riduzione dei punti vendita non è stata associata alla effettiva riorganizzazione della rete e questo ha reso la tassazione l'unico reale strumento di politica economica a incidere sul settore. Secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio²¹, nell'ultimo decennio l'Italia ha mostrato un livello di tassazione superiore rispetto agli altri Paesi europei, con un gettito (escludendo il picco registrato nel nostro Paese nel 2016) più che doppio rispetto a Francia e Regno Unito e quasi quattro volte quello di Spagna e Germania.

Sempre l'UPB sottolinea che negli ultimi anni **il gettito è stato sostenuto anche dai continui aumenti del prelievo applicato ai giochi di nuova generazione** (quali AWP e VLT). Questi ultimi, in prospettiva, potrebbero determinare una flessione della raccolta complessiva attraverso la riduzione della domanda ma soprattutto dei punti vendita. Tutto questo ha contribuito a indebolire la stabilità economica del comparto, che deriva da investimenti passati intrapresi sulla base di condizioni fiscali più convenienti di tutta la filiera. Tutto ciò unito a uno sguardo sul tempo che verrà dopo il Covid-19, in cui l'economia italiana avrà bisogno di certezza per risollevarsi dalla crisi, richiede un intervento strutturale di riordino normativo della materia.

3. QUESTIONE CHIAVE

Per comprendere meglio **la natura del contenzioso si richiamano alcuni recenti interventi giurisprudenziali. La risposta del Consiglio di Stato alla richiesta di parere dell'Ufficio legislativo - Finanze del MEF** (procedure di selezione per l'affidamento delle concessioni per la raccolta in rete fisica di scommesse su ogni tipo di evento sportivo e non) del 27 marzo 2019 e **due sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia** dell'ottobre 2021. Il parere del CdS rileva **diverse criticità in merito ai rapporti con le autonomie territoriali** e in particolare alla **mancata considerazione dei contenuti dell'intesa del 7 settembre 2017. L'ADM e il Ministero sono stati invitati a valutare gli interventi correttivi del documento di gara**, riconoscendo tra le righe che alla luce della mancanza di un intervento del legislatore in materia, **qualsiasi operazione sembra complicata da portare avanti**. Con le sentenze di ottobre 2021, invece, il **tribunale si è pronunciato accettando i ricorsi per l'annullamento di due ordinanze comunali**, ritenendo necessario che nell'attesa di un'intesa finalizzata a una regolazione omogenea sull'intero territorio nazionale o regionale, **gli enti locali debbano consultare l'ADM prima di introdurre una disciplina restrittiva nei rispettivi territori**.

²¹ La fiscalità nel settore dei giochi, 2018, Focus tematico n.6, 3 maggio 2018, UPB

4. Conclusioni

Il progressivo sviluppo del settore del gioco rende necessario il varo di una regolamentazione coordinata, perseguibile sul piano nazionale attraverso l'emanazione di **un testo unico in grado di disciplinare in modo armonico gli articolati aspetti della materia**. Il quadro legislativo è costituito da un gran numero di enti nazionali e di leggi e disposizioni regionali, in attesa di un'efficace e sistematica riorganizzazione. A richiamarne l'urgenza è stato infatti anche il Presidente della Camera dei Deputati, Roberto Fico²², che ha sottolineato proprio come dal Libro blu dell'agenzia delle accise, dogane e monopoli emerga **un quadro normativo estremamente complesso e frammentato** per il susseguirsi di numerose modifiche normative e per l'assenza di una visione organica da parte del legislatore.

Come si è visto nei precedenti paragrafi, il contesto normativo e giurisprudenziale ha creato una situazione di incertezza in capo sia ai consumatori che agli operatori economici. A questo proposito vale la pena ricordare come la certezza del diritto rappresenti una delle condizioni fondamentali per la programmazione e la pianificazione degli investimenti da parte degli operatori di tutti i settori economici. Lo ha ricordato anche Federico Freni, sottosegretario all'Economia con delega alla materia, riconoscendo in quello italiano un sistema che non garantisce a nessuna impresa di poter operare tranquillamente secondo una regolazione stabile, univoca ed omogenea²³.

Tale incertezza inevitabilmente ha finito anche con il ripercuotersi sulle istituzioni a vario titolo competenti in materia. Lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze ha richiesto (più volte) il parere del Consiglio di Stato relativamente all'adeguata costruzione dei documenti di gara per il rinnovo delle concessioni, con il risultato di trovarsi davanti a uno scoglio difficilmente superabile, in assenza di un'interpretazione univoca delle linee discendenti dall'intesa raggiunta in Conferenza unificata il 7 settembre 2017. Come osservato, peraltro, la situazione ha contestualmente generato forti dubbi sulla garanzia della tutela della libertà economica d'impresa dei ricorrenti, generando la convinzione che, così facendo, la disciplina fosse lesiva delle norme dei trattati europei. Le questioni sono state sollevate soprattutto per quanto riguarda l'interpretazione degli articoli 49 e 56 del trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e degli articoli 3 e 43 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, a seguito dei continui rinnovi in regime di proroga delle concessioni già esistenti²⁴.

La necessità di **tutelare i cittadini** da un punto di vista sociale e sanitario, in particolare con riguardo alla prevenzione del fenomeno della ludopatia, ha contemporaneamente indotto il legislatore a intervenire attraverso una **politica fiscale di settore restrittiva** allo scopo di ridurre l'offerta e disincentivare il consumo, aumentando negli anni la tassazione e di fatto

²² https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2021/09/10/giochi-ficourgente-riformasalute-cittadini-priorita_2a49f038-1b06-419b-ba4f-87df806909d4.html

²³ [https://www.agimeg.it/politica/freni-basta-proroghe-concessioni-bisogna-puntare-su-riordino-settore-gioco-con-regole-stabili-omogenee-e-con-visione-europea#:~:text=Freni%20\(sottosegr.,MEF\)%3A%20%E2%80%9CBasta%20proroghe%20dell'e%20concessioni.,e%20con%20una%20visione%20europea%E2%80%9D&text=%E2%80%9Cil%20mondo%20del%20gioco%20avanza%20una%20necessit%C3%A0%20strutturale%20e%20un%20diritto.](https://www.agimeg.it/politica/freni-basta-proroghe-concessioni-bisogna-puntare-su-riordino-settore-gioco-con-regole-stabili-omogenee-e-con-visione-europea#:~:text=Freni%20(sottosegr.,MEF)%3A%20%E2%80%9CBasta%20proroghe%20dell'e%20concessioni.,e%20con%20una%20visione%20europea%E2%80%9D&text=%E2%80%9Cil%20mondo%20del%20gioco%20avanza%20una%20necessit%C3%A0%20strutturale%20e%20un%20diritto.)

²⁴ A riguardo si veda SENTENZA DEL 2. 9. 2021 – CAUSE RIUNITE C-721/19 E C-722/19, Corte di Giustizia dell'Unione europea

modificando spesso il quadro fiscale fronteggiato dagli operatori. Da un punto di vista di politica economica, è evidente come le sole misure di natura fiscale, insieme agli stringenti controlli effettuali dalle istituzioni competenti, non siano sufficienti a creare un quadro che contemperi gli interessi di tutti gli attori del comparto, garantendo contestualmente il medesimo livello di tutela della salute dei cittadini su tutto il territorio italiano. Per questo, durante il 2021 è stata costituita la **Commissione monocamerale d'inchiesta sul gioco d'azzardo**, allo scopo di mettere ordine nella matassa della gerarchia delle fonti e creare una normativa al passo coi tempi. Il **tema del riordino del settore dei giochi** è a ragione anche presente nella Nota di aggiornamento al DEF (NADEF) 2021, quale disegno di legge collegato alla legge di Bilancio.

Questioni chiave

1. Nel 2020 tutte le dimensioni del gioco hanno fatto registrare una forte riduzione rispetto all'anno precedente e la riduzione complessiva della raccolta ha nascosto uno spostamento verso il mondo del gioco illegale. Questo ha evidenziato l'importanza di sostenere le attività legali per non lasciare spazio al mondo delle mafie.

Quali sono gli interventi prioritari di sostegno che dovrebbero essere rivolti al comparto nell'ottica di contenere lo spostamento verso il mondo del gioco illegale?

2. La legislazione nazionale italiana ha portato ad una svolta da un quadro di competenza esclusiva dello Stato in materia di giochi (ordine pubblico), a un quadro di competenza concorrente tra Stato, regioni ed enti locali (tutela della salute). In assenza di una normativa di coordinamento di ambito statale che dettasse i criteri da rispettare il contenzioso è sorto di conseguenza su tutto il territorio italiano poiché le regioni e i comuni sono intervenuti in maniera difforme.

Quali sono gli interventi da mettere in campo per risolvere la questione territoriale? Quali le valutazioni da fare per riprendere, aggiornare e attuare l'intesa raggiunta in Conferenza unificata nel 2017? A questo proposito, si ritiene necessaria una definizione chiara ed univoca dei poteri in capo a regioni ed enti locali sul gioco pubblico?

3. I problemi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria si sono quindi aggiunti alla già presente urgenza di attivare le opportune procedure per la proroga tecnica di tutte le concessioni, da tempo in una situazione di stallo sia a causa del variato contesto economico-finanziario che alle criticità legate alla proliferazione di leggi regionali e regolamenti comunali in materia. La continua proroga delle concessioni in essere ha peraltro sollevato questioni anche davanti alla Corte Europea per il rispetto dei Trattati UE, tuttavia nelle circostanze sopra riportate dalla recente sentenza della CGUE sembrerebbe ipotizzabile la proroga delle concessioni anche in assenza di celebrazione delle gare.

Quali interventi correttivi dovrebbero intervenire, nel frattempo, per garantire che in futuro il sistema di affidamento delle concessioni sia all'altezza della legislazione Ue? Alla luce della sentenza CGUE e nell'ottica di un riordino del comparto, sarebbe ipotizzabile la proroga delle concessioni senza una nuova procedura di aggiudicazione delle stesse?

4. Alcuni recenti interventi giurisprudenziali confermano che la questione territoriale va chiarita. Lo stesso Consiglio di Stato ha riconosciuto che alla luce della mancanza di un intervento del legislatore in materia, qualsiasi operazione sembra complicata da portare avanti. Inoltre due recenti sentenza del Tribunale amministrativo della Lombardia affermano che gli enti locali debbano consultare l'ADM prima di introdurre una disciplina restrittiva nei rispettivi territori, in assenza di criteri organici sul territorio nazionale.

Si ritiene auspicabile la stesura di un Testo Unico che regoli il settore di giochi? Quali sarebbero i capitoli principali da affrontare al suo interno?