

Il legislatore prende le distanze

ANCHE IL LEGISLATORE SI STA CONVINCENDO SEMPRE PIÙ CHE LE NORME LIMITATIVE DEL GIOCO LEGALE NON POSSONO ESSERE COSÌ DISORDINATE E TENDENTI AL PROIBIZIONISMO

A cura di: **Avv. Geronimo Cardia**
Avvocato, Dottore Commercialista e Revisore Contabile

Sono di pochi giorni fa le ordinanze del Consiglio di Stato che, accogliendo l'appello di operatori del gioco legale e per certi versi dell'intero comparto, ha di fatto indicato al Tar Liguria di fissare urgentemente la discussione nel merito per affrontare in maniera chiara la questione di legittimità costituzionale del distanziometro imposto dalla Legge Regione Liguria del 2012 numero 17 (cfr., ordinanze numero 5332 e 5333 del 1/12/2015). Poche ore dopo, a medesime conclusioni lo stesso Consiglio di Stato giungeva rivolgendosi al Tar Toscana, con riferimento al distanziometro imposto dalla Legge Regione Toscana del 2013 numero 57 (cfr., ordinanza 5337 del 1/12/2015). Le tre pronunce, va detto, seguono l'andamento, già oggetto di commento in occasione di precedenti interventi, tracciato con l'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzione delle questioni di legittimità sollevate riguardo al distanziometro della Legge Regione Puglia del 2013 numero 43 (cfr., ordinanza 25295 del 22/7/2015). Se dunque dalle aule della Giustizia cominciano a pervenire segnali di consapevolezza del problema dell'illegittimità del proibizionismo

imposto dal territorio, va chiarito una volta per tutte che stessa consapevolezza viene espressa, e da tempo, anche dal Legislatore. E' cosa nota, infatti che, il Legislatore abbia dato chiari segnali in cui emergono le esigenze di unitarietà di trattamento del fenomeno distributivo del gioco legale. Detti segnali risultano da diversi aspetti. In primo luogo, vi sono i principi posti in sede di delega fiscale 2014, col duplice intento di: uniformare la disciplina a livello nazionale nel settore del gioco lecito; regolamentare e non impedire o espellere dal territorio nazionale le attività relative al gioco lecito per perseguire l'intento di tutelare la fede, l'ordine e la sicurezza pubblica; contemperare gli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, prevenire il riciclaggio dei proventi di attività criminose, garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi (articolo 14 della Legge n. 23 dell'11/3/2014). Ed invero l'art. 14 della Delega fiscale 2014 dispone il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici in un codice delle disposizioni sui giochi, con intento di regolamentare il settore in modo unitario e uniforme a livello nazionale, nel rispetto di alcuni principi,

tra cui "introdurre e garantire l'applicazione di regole trasparenti e uniformi nell'intero territorio nazionale in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco, di autorizzazioni e di controlli, garantendo forme vincolanti di partecipazione dei comuni competenti per territorio al procedimento di autorizzazione e di pianificazione, che tenga conto di parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale, della dislocazione locale di sale da gioco e di punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi, nonché in materia di installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6 lettera a) e b) del Tulp". Tra i principi, inoltre, si prevede una partecipazione alle determinazioni in materia di distribuzione del gioco esclusivamente attraverso "forme vincolanti di partecipazione dei comuni competenti per territorio" che non includono quindi poteri autonomi deliberativi. Il tutto nel rispetto della "riserva dello Stato della definizione delle regole necessarie per esigenze di ordine e sicurezza pubblica, assicurando la salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale che risultino

coerenti con i principi delle norme di attuazione della presente lettera". In secondo luogo, vanno ricordati i principi posti in sede di attuazione della delega come risulta dal disegno di legge attualmente all'esame (cfr, Disegno di Legge, Atto Senato numero 2000/2015). In particolare, l'articolo 6, commi 1 e 2, del disegno di legge richiamato prevedono che: "1. L'organizzazione e l'esercizio di giochi pubblici (...) sono riservati allo Stato. Sono altresì riservati allo Stato la identificazione, il consenso e la disciplina delle attività di gioco (...). L'organizzazione e l'esercizio delle attività di cui al primo periodo sono affidate al Ministero dell'economia e delle finanze, che le esercita mediante l'Agenzia la quale può effettuare la gestione o direttamente o per mezzo di concessionari, persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità. In questo secondo caso, la misura dei compensi spettanti e le altre modalità della gestione sono stabilite in convenzioni accessive alle concessioni. 2. Nell'esercizio delle loro potestà normative ed amministrative, le Regioni e i Comuni conformano i rispettivi ordinamenti alle disposizioni della presente legge che costituiscono disposizioni di coordinamento nazionale in materia di gioco, astenendosi dall'introdurre misure o assumere azioni idonee a vanificare l'unitarietà del quadro regolatorio nazionale di fonte primaria in materia di giochi pubblici". Inoltre, l'articolo 13, la cui rubrica recita "Distribuzione sul territorio dell'offerta di giochi in rete fisica di raccolta", del medesimo disegno di legge prevede che: "1. In sede di Conferenza unificata lo Stato, le Regioni e gli enti locali sanciscono intese in ordine alla distribuzione territoriale delle sale da gioco (gaming hall) che offrono i giochi (...) Le intese, in ogni caso, devono risultare tali da assicurare la possibilità di concessioni di gioco uniformi a livello statale e sull'intero territorio nazionale, nonché la salvaguardia dei loro valori patrimoniali". Inoltre, il Capo VIII "Azioni di contrasto alla ludopatia", all'articolo 30 comma 1, del medesimo disegno di legge stabilisce che "E' istituita, (...) la Consulta permanente dei rappresentanti governativi, regionali e degli enti locali, dei rappresentanti degli organismi organizzati del settore del

gioco, in primo luogo quelli dei concessionari e dell'industria tecnologica di settore, nonché dei rappresentanti delle associazioni rappresentative delle famiglie e dei giovani iscritte nell'elenco tenuto dal comitato di cui all'articolo 4, per la individuazione e il costante aggiornamento di misure e interventi, comunitariamente compatibili, volti al contrasto del gioco online su siti ".com". E non sfugge, ancora, sempre nell'ambito del medesimo disegno di legge, che per fugare ogni dubbio l'articolo 1 cristallizza il principio da applicarsi alle ordinanze esistenti alla data di entrata in vigore dell'attuazione della delega: "(...) eventuali disposizioni di fonte regionale o comunale, comunque incidenti in materia di giochi pubblici, devono risultare coerenti e coordinate con quelle del presente codice. Le Regioni e i Comuni che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno emanato loro disposizioni non coerenti ovvero in contrasto con quelle del presente codice ne promuovono la modificazione al fine di renderle coerenti con il quadro regolatorio di cui alla presente legge." Infine, a conferma degli intendimenti del Legislatore attuatore della delega, nella relazione di accompagnamento allo stesso disegno di legge viene espressamente indicato che con il medesimo "è garantita l'applicazione di regole trasparenti ed uniformi sull'intero territorio nazionale (...) con adeguate forme di partecipazione dei comuni al procedimento di autorizzazione e pianificazione della dislocazione locale di sale (...) [e di] apparecchi". Peraltro, si è già avuto modo di ricordare in altre circostanze il tenore dei principi posti dall'approvanda riforma del titolo V della parte II della Costituzione che prevedono la riduzione della competenza del territorio in materia di salute e la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, il potere dello Stato di avocare a sé la regolamentazione di materie concorrenti per esigenze particolari come quella in esame (art. 24 e ss. del DDL n. 1429 - approvato dal Senato l'8 agosto 2014). In particolare, l'art. 117 della Costituzione, nella nuova approvanda veste, attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di norme generali per la tutela della salute e concede allo Stato la possibilità di "in-



tervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale". Detta riforma di fatto accentra la competenza esclusiva in materia di salute e, dunque, tutti i provvedimenti regionali e/o provinciali adottati in forza della competenza concorrente andranno valutati anche alla luce della riforma costituzionale in itinere. L'esigenza di unitarietà di disciplina in materia di salute, nonché l'esigenza di una capillare istruttoria a livello nazionale tesa a garantire l'efficacia delle misure adottate in materia di gioco rispetto alle finalità perseguite, spingono il Legislatore nazionale ad attrarre a sé la competenza esclusiva in materia, impedendo così che le amministrazioni locali possano intervenire con normative disomogenee ed inefficaci rispetto ai propositi perseguiti. In altre e semplici parole, sembra potersi registrare oggi una sempre maggiore consapevolezza del fatto che se una competenza a livello territoriale sussiste in materia di distribuzione di giochi legali, questa non possa spingersi al punto di imporre una politica territoriale proibizionistica e scoordinata in contrasto con i principi nazionali, attraverso gli strumenti delle limitazioni di orario dei cosiddetti distanziometri che, anziché regolamentare la distribuzione del gioco legale sul territorio, per come sono concepiti, determinano la radicale espulsione dal territorio del gioco legale.

L'AUTORE

Avv. Geronimo Cardia
Studio Legale Cardia
www.gclegal.it

