



# ORARI DA NON DELEGARE

A cura di **Avv. Geronimo Cardia**

**Si** è già messo in evidenza in altre circostanze che uno degli argomenti centrali delle questioni che riguardano il merito delle doglianze degli operatori nei confronti delle ordinanze comunali che impongono limitazioni di orario al funzionamento degli apparecchi consiste nell'inefficacia della misura sul piano sanitario (la riduzione di orari non riduce né contiene eventuali patologie) e nel fatto che la stessa essenzialmente risponda a esigenze di natura esclusivamente comunicazionale. Detto ciò, agli operatori non è sfuggito un altro e forse altrettanto preoccupante punto: il non funzionamento degli apparecchi preteso dai comuni in intere parti della giornata, poi più volte declinato come spegnimento dei medesimi, di fatto rischia di intralciare le regole di funzionamento e monitoraggio imposte dal legislatore nazionale, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e, più in generale, dalla vigente normativa di settore, dettata proprio a tutela dello svolgimento di un gioco regolare, controllato, presidiato. E vediamo perché.

L'intera disciplina del gioco presuppone che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e i concessionari se-

lezionati dallo Stato, cui è affidata la realizzazione e conduzione della rete telematica, svolgano, attraverso tale rete, il controllo dell'attività di raccolta delle giocate e la regolare acquisizione dei relativi dati, costituenti la base di calcolo per la liquidazione delle imposte e degli ulteriori oneri dovuti allo Stato nonché fonte di dati per la verifica delle erogazioni dei giusti premi. Va da sé, dunque, che il monitoraggio costante dei dati abbia almeno due finalità di interesse collettivo: le esigenze di gettito e l'assicurazione che siano evitate sottrazioni illegittime di materia imponibile, da un lato, e la necessità che sia erogato un servizio di gioco conforme alle regole e che quindi tuteli i giocatori consumatori, dall'altro. A tali conclusioni si perviene in linea generale osservando le norme di matrice statale che disciplinano gli apparecchi, nonché il contenuto delle convenzioni di concessione sottoscritte dai concessionari con lo Stato per la gestione della rete telematica di collegamento degli apparecchi (in particolare,

**Le ordinanze comunali sugli orari che impongono lo spegnimento degli apparecchi pregiudicano il controllo statale dei dati di gioco a presidio di un gioco regolare e controllato**

articoli 2, 5.7, 14.1, art. 14.7 lett. b) 15.1 e art. 15.2 lett. f), del capitolato tecnico (articolo 5) e dei relativi allegati: i concessionari sono tenuti non solo al collegamento degli apparecchi alla rete ma anche al controllo continuo e automatizzato degli apparecchi stessi e alla comunicazione delle letture periodiche all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Analizzando, poi, la regolamentazione specifica della tipologia di apparecchi videolotterie, il decreto ministeriale 22 gennaio 2010 fa emergere che il sistema di funzionamento deve assicurare 'il colloquio in tempo reale di tutte le sue componenti', 'la memorizzazione e la tracciabilità in tempo reale dei dati di gioco unitamente all'adozione di informazioni che facilitano l'accesso alle informazioni per l'esercizio dell'azione di vigilanza e controllo', 'il costante monitoraggio del corretto funzionamento delle componenti del sistema di gioco' e 'la continuità del collegamento'. Se si osserva il versante delle regole sottostanti al sistema di doppio controllo previsto dall'articolo art. 1, nonché dall'art. 5.7 del capitolato tecnico si nota altresì che 'il gateway di accesso deve garantire il costante colloquio tra il dispositivo di controllo di Aams e la rete telematica'. In particolare, l'art. 1 del capitolato tecnico prevede >



IL MINISTERO  
DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE





**La riduzione nell'arco della giornata degli orari in cui è consentita la lettura certamente riduce la finestra temporale di osservazione dei dati degli apparecchi medesimi e, dunque, contrae la probabilità che il concessionario e gli operatori della filiera possano assicurare la raccolta dati con i ritmi e i tempi ai livelli richiesti**

> che le attività che il concessionario deve attuare per la realizzazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi devono consentire 'il controllo continuo e puntuale degli apparecchi di gioco e della trasmissione dei relativi dati di funzionamento'. Anche osservando i livelli di servizio richiesti dalle norme convenzionali richiamate, si può notare che è sempre richiesta una verifica costante dei dati raccolti. Ebbene, la riduzione nell'arco della giornata degli orari in cui è consentita la lettura (dipendente dall'applicazione delle ordinanze limitative degli orari di accensione degli apparecchi) certamente riduce la finestra temporale di osservazione dei dati degli apparecchi medesimi e, dunque, contrae la probabilità che il concessionario e gli operatori della filiera possano assicurare la raccolta dati con i ritmi e i tempi ai livelli richiesti. Laddove poi ci si soffermi sul fatto che la predicata modalità di non funzionamento degli apparecchi venga declinata dai comuni, come anticipato, con lo spegnimento materiale degli apparecchi medesimi, ecco che le accennate preoccupazioni trovano una puntuale ed ulteriore conferma.

Di qui le preoccupazioni che lo spegnimento sia idoneo a pregiudicare i flussi informativi e dunque comprometta l'efficacia dei controlli per le finalità sia fiscali sia di regolarità del gioco. A ciò si aggiunga che eventuali mancate letture potrebbero esporre i soggetti della filiera

(esercenti e gestori) a responsabilità sia nei confronti dei concessionari di riferimento che della stessa Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. L'atto concessorio, infatti, prevede espliciti divieti alla filiera di porre in essere condotte, dirette o indirette, tese ad alterare il funzionamento degli apparecchi, nonché i flussi di comunicazione tra gli Apparecchi e la rete telematica (cfr. in particolare, artt. 19, comma 2, lett. f) e 20, comma 2, lett. e)) e i contratti che legano gli operatori abilitati spesso riflettono tali obblighi sorretti da importanti livelli di penali contrattuali. Va anche detto, però, che in caso di contenzioso, sia esso civilistico tra le parti per le questioni contrattuali richiamate, sia esso di natura tributaria per le letture attese dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sia esso di natura amministrativa per eventuali violazioni dei livelli di servizio o di adempimenti concessori, sia esso di natura erariale per eventuali contestazioni da parte della Corte dei Conti per perdita di gettito e per danno erariale, le parti coinvolte (siano essi concessionari, gestori o esercenti) sarebbero legittimati a invocare nei relativi giudizi la responsabilità delle subite limitazioni di orari, imposte dai comuni. Solo una valutazione approfondita e nel merito delle questioni sollevate potrebbe fare emergere in sede giudiziale l'inutilità della misura (è noto, sostituibile con altri e più efficaci rimedi) e l'illegittimità degli atti dei comuni.

L'impressione è che amministrazione centrale e governo siano perfettamente d'accordo nel fatto che sia necessario contrastare la ludopatia ma con mezzi efficaci e non propagandistici come quello della limitazione degli orari. A dimo-

strazione di questo più volte è stata richiamata la legge delega che, tra i principi dell'articolo 14 dedicato ai giochi, contempla i seguenti rilevanti ai fini che qui interessano: la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi, l'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile, l'introduzione 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, con riserva allo 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. Tali principi, letti insieme agli altri contenuti nella delega qui tralasciati solo per spirito di sintesi, evidenziano la volontà dello Stato, del legislatore nazionale e del governo di uniformare le iniziative adottate a livello territoriale e soprattutto che le medesime siano efficaci, non propagandistiche, e che rispondano alle effettive esigenze di contenimento della ludopatia. Si tratta di vedere ora in che termini detti principi saranno declinati del decreto delegato.

#### L'AUTORE

**Avv. Geronimo Cardia**  
Studio Legale Cardia  
[www.gcllegal.it](http://www.gcllegal.it)

