

Parte Prima

Premesse di orientamento

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La genesi. – 3. La Questione Territoriale posta nel 2016. – 4. La Questione Territoriale oggi. – 5. Il cortocircuito istituzionale a livello Legislativo. – 5.1. Il cortocircuito tra normativa nazionale e normativa territoriale. La non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della norma territoriale nella misura in cui determini un divieto sostanzialmente assoluto. – 5.2. Il cortocircuito tra normativa territoriale e stessa normativa territoriale: i virtuosi *revirement* regionali e l'utilità di un processo di autovalutazione. – 6. Il cortocircuito istituzionale a livello Esecutivo. – 6.1. Il sistematico ricorso al comparto del gioco pubblico per finanziare misure di politica economica, l'incidenza sull'effettiva spesa degli utenti, l'insostenibilità degli aumenti di tassazione, le frequenti richieste di investimenti in tecnologia. – 6.2. I tanto annunciati quanto mai attuati riordini del comparto, con la possibilità concreta di realizzare il prossimo. – 6.3. Le mancate impugnazioni alla Corte Costituzione delle leggi regionali, anche se resta aperta la via degli interventi *ad adiuvandum*. – 6.4. La mancata attuazione dell'Intesa Stato Regioni, anche se i suoi principi devono essere tenuti in considerazione. – 7. I cortocircuiti istituzionali nella Giurisprudenza. – 8. Il cortocircuito nelle valutazioni in UE. – 9. Il cortocircuito nelle valutazioni scientifico/sanitarie. – 10. Il cortocircuito nel divieto di pubblicità. – 11. Come superare i cortocircuiti.

1. Premessa

In questa **PARTE PRIMA** si propone una riflessione complessiva sui temi di interesse con l'obiettivo di fornire uno strumento di orientamento tra le diverse materie affrontate poi analiticamente. Qui si inquadra il fenomeno che attiene alla normativa sulla distribuzione del gioco pubblico in Italia, riprendendo le fila del discorso dalla sua genesi, dando continuità al lavoro pubblicato nel 2016 di cui si dirà. E l'obiettivo è quello di fare la sintesi delle chiavi di lettura dei numerosi aspetti poi trattati nelle pubblicazioni raccolte, di rappresentare la fotografia dello stato dell'arte e di riproporre la via di uscita da quello che senza mezzi termini viene descritto come un sistema di cortocircuiti istituzionali che sul tema dura da troppo tempo.

I cortocircuiti sono rappresentati come “*istituzionali*” perché si mette in luce ad esempio: (i) quanto il sistema legislativo, da un lato, voglia un settore del gioco pubblico ben regolamentato per presidiare gli interessi pubblici sottesi (tra cui salute, risparmio, fede pubblica, ordine pubblico, gettito erariale, impresa, lavoro) ma poi di fatto, dall'altro, consente il perdurare di norme contrastanti tra di esse che sono in grado in concreto di annichilire gli stessi strumenti posti per raggiungere gli obiettivi; (ii) quanto in sede giudiziale, da un lato, non si trovi una soluzione alle incongruenze della cosiddetta Questione Territoriale ma, dall'altro, vengono date indicazioni ai governi di non poter attuare le gare di affidamento delle nuove concessioni perché il problema della Questione Territoriale viene dichiarato

come esistente; (iii) quanto in sede esecutiva i governi annuncino provvedimenti di riordino dell'ordinamento giuridico del settore, senza poi nei fatti rispettare le scadenze annunciate, ma ricordandosi sempre della possibilità di fare cassa col settore o in particolare con alcuni segmenti di esso. Almeno sino ad oggi.

Nella successiva **PARTE SECONDA** i temi sono poi affrontati analiticamente attraverso l'analisi di dettaglio offerta dai singoli scritti pubblicati sulle riviste cartacee del settore dal 2016 ad oggi ed esposti in ordine cronologico inverso, dal più recente al più risalente. A loro volta le 141 pubblicazioni riportate presentano un carattere scientifico trattando i profili giuridici dei provvedimenti e degli eventi richiamati, oltre che sociale ed economico, con l'evidenza delle contraddizioni rilevate messe a confronto con le possibili soluzioni. In questo frangente si rivolge un ringraziamento alle riviste stampate di settore Gioconews, Jamma e Pressgiochi per le pubblicazioni, alle agenzie Agimeg ed Agipro per avere contribuito nel tempo a dare spazio ai contenuti.

Infine, nella **PARTE TERZA** sono pubblicate le tavole finali a colori di 73 perizie urbanistiche su sostanzialmente altrettanti comuni italiani che sono state oggetto degli studi richiamati nella raccolta di articoli, che dimostrano il cosiddetto **"effetto espulsivo"** dei provvedimenti normativi analizzati. Fatta salva qualche ripetizione per la rilevanza dei casi, queste perizie si aggiungono a quelle già pubblicate nel 2016 e sono disponibili in formato di dettaglio su richiesta (info@gclegal.it) o in alternativa tramite il QRCode posto nella Parte Terza. In proposito si rivolge un ringraziamento allo Studio Menato Meneghetti di Padova per la collaborazione e per la disponibilità alla pubblicazione, nonché all'Avv. Alessandra Papa dello Studio Legale Cardia per avere sostenuto anche questa volta la paziente collazione del materiale proposto. In particolare, le tavole di sintesi allegate al presente studio sono le seguenti.

1. Tavola effetto espulsivo Napoli
2. Tavola effetto espulsivo Firenze
3. Tavola effetto espulsivo Genova
4. Tavola effetto espulsivo Milano
5. Tavola effetto espulsivo Roma
6. Tavola effetto espulsivo Frosinone
7. Tavola effetto espulsivo Bologna
8. Tavola effetto espulsivo Reggio Emilia
9. Tavola effetto espulsivo Casalecchio sul Reno
10. Tavola effetto espulsivo Torino I
11. Tavola effetto espulsivo Torino II
12. Tavola effetto espulsivo Chieri
13. Tavola effetto espulsivo Nichelino
14. Tavola effetto espulsivo Cutrofiano
15. Tavola effetto espulsivo Bari I
16. Tavola effetto espulsivo Bari II

17. Tavola effetto espulsivo Venezia
18. Tavola effetto espulsivo Ancona
19. Tavola effetto espulsivo Ascoli Piceno
20. Tavola effetto espulsivo Fermo
21. Tavola effetto espulsivo Macerata
22. Tavola effetto espulsivo Pesaro
23. Tavola effetto espulsivo San Martino Siccomario
24. Tavola effetto espulsivo Rozzano
25. Tavola effetto espulsivo Trento
26. Tavola effetto espulsivo Bolzano I
27. Tavola effetto espulsivo Bolzano II
28. Tavola effetto espulsivo Bressanone
29. Tavola effetto espulsivo Merano
30. Tavola effetto espulsivo Brunico
31. Tavola effetto espulsivo Vipiteno
32. Tavola effetto espulsivo Laives
33. Tavola effetto espulsivo Appiano
34. Tavola effetto espulsivo Lana
35. Tavola effetto espulsivo Caldaro
36. Tavola effetto espulsivo Bronzolo
37. Tavola effetto espulsivo Cermes
38. Tavola effetto espulsivo Cortaccia
39. Tavola effetto espulsivo Egna
40. Tavola effetto espulsivo Gargazzone
41. Tavola effetto espulsivo Lagundo
42. Tavola effetto espulsivo Magrè
43. Tavola effetto espulsivo Marlengo
44. Tavola effetto espulsivo Ora
45. Tavola effetto espulsivo San Genesio
46. Tavola effetto espulsivo Terlano
47. Tavola effetto espulsivo Termeno
48. Tavola effetto espulsivo Avelengo
49. Tavola effetto espulsivo Brennero
50. Tavola effetto espulsivo Campo di Trens
51. Tavola effetto espulsivo Castelrotto
52. Tavola effetto espulsivo Cornedo
53. Tavola effetto espulsivo Cortina
54. Tavola effetto espulsivo Funes
55. Tavola effetto espulsivo Stelvio
56. Tavola effetto espulsivo Laion
57. Tavola effetto espulsivo Lasa
58. Tavola effetto espulsivo Montagna

59. Tavola effetto espulsivo Nova Ponente
60. Tavola effetto espulsivo Ortisei
61. Tavola effetto espulsivo Postal
62. Tavola effetto espulsivo Prato allo Stelvio
63. Tavola effetto espulsivo Racines
64. Tavola effetto espulsivo Renon
65. Tavola effetto espulsivo Salorno
66. Tavola effetto espulsivo Santa Cristina
67. Tavola effetto espulsivo Scena
68. Tavola effetto espulsivo Sluderno
69. Tavola effetto espulsivo Tirolo
70. Tavola effetto espulsivo Tubre
71. Tavola effetto espulsivo Vadena
72. Tavola effetto espulsivo Val di Vizza
73. Tavola effetto espulsivo Verano

2. La genesi

La storia, recente per la verità, racconta che l'assestamento della distribuzione del gioco pubblico sul territorio italiano comincia **nei primi anni 2000**, quando il Parlamento si accorge che oltre a quella di lotterie, lotto e totocalcio vi è da parte degli utenti una domanda di altre tipologie di giochi che, non soddisfatta dallo Stato, si rivolge ad un mercato illegale sempre più dilagante. Lo Stato in quel momento, dunque, decide di avviare una stagione di misure finalizzate al presidio dei territori, ma anche del web, con diverse tipologie di offerte di gioco pubblico qualificate, regolamentate, e soprattutto controllate.

Gli obiettivi della politica interventista partono essenzialmente da quello di mettere a disposizione dei cittadini prodotti qualificati, regolamentati, controllati, appunto, e con ciò misurati e affidabili che, per definizione, è bene siano disponibili al posto di prodotti illegali e fuori di ogni forma di controllo. In questo modo, la valutazione che viene operata è quella di contribuire a proteggere la salute, il risparmio e l'affidamento degli utenti, realizzando l'obiettivo di scalzare l'offerta illegale con beneficio dell'ordine pubblico, di far emergere un gettito erariale altrimenti sommerso, dando vita ad un comparto industriale con attività commerciali organizzate che assicurano alti livelli di occupazione. Il tutto dando vita ad un comparto e ad un esercito di incaricati di pubblico servizio, alleati dello Stato nell'attuazione di specifiche politiche economiche, di sicurezza, sanitarie e fiscali.

In detto contesto **l'Agenzia di riferimento nazionale**, l'allora Amministrazione Autonoma dei Monopoli dello Stato, oggi Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, svolge un ruolo unanimemente riconosciuto come centrale: (i) nello sviluppo

del quadro regolatorio formatosi a livello nazionale, in attuazione delle politiche individuate da Governo e Parlamento delle diverse Legislature che si sono succedute negli anni, attraverso la quotidiana attività declinazione dei principi di legge nazionale in provvedimenti amministrativi a livello centrale e a livello territoriale che oggi, a tutti gli effetti, rappresentano concretamente un pilastro delle fonti di quello che ormai potrebbe essere chiamato il “*diritto dei giochi pubblici*”; (ii) nell’attività di controllo e verifica del rispetto delle norme di riferimento; (iii) nell’attività di selezione, con gare pubbliche, dei migliori soggetti, sotto il profilo etico, tecnico, dell’affidabilità e della solidità patrimoniale a livello nazionale ed internazionale, che possano interpretare al meglio la funzione di incaricati di pubblico esercizio per la distribuzione e gestione di prodotti/servizi così delicati quali quelli del gioco pubblico; (iv) nella fondamentale attività di contrasto ad ogni forma di illegalità; (v) nelle segnalazioni ufficiali alla politica delle tematiche regolatorie perfettibili o da introdurre per uno svolgimento piano ed ordinato delle attività del gioco pubblico.

Con queste dinamiche e sino al 2010 si sviluppa nelle varie Legislature la regolamentazione a livello nazionale di diverse verticali distributive di gioco. Si tratta, in particolare e tra le altre, della verticale distributiva del gioco pubblico del Bingo, della verticale distributiva del gioco pubblico delle *Awp* (le cosiddette *slot machines*) prima e delle *Vlt* (le videolotterie) poi, della verticale distributiva del gioco pubblico dei Punti e dei Corner Scommesse nonché della verticale distributiva del gioco pubblico dell’*On line*. Sono questi i giochi in “pluriconcessione” che vanno ad aggiungersi a quelli esistenti cosiddetti in “monoconcessione” (Lotto, Lotterie, Enalotto).

Ciascuna verticale distributiva cosiddetta *on site* genera progressivamente sull’intero territorio del Paese filiere importanti, controllate e sempre più qualificate, raggiungendo rilevanti livelli occupazionali. Il gioco *on line* si sviluppa sul web appunto ma a livello nazionale e senza che vi siano necessariamente dei radicamenti sui territori ulteriori rispetto a quelli dei quartier generali dei rispettivi titolari di concessione, fatto salvo il fenomeno complesso dei cosiddetti PVR, i punti vendita di ricarica.

Lo sviluppo dell’offerta pubblica di gioco, se si nota, avviene dunque in un arco temporale non così esteso e soprattutto caratterizzato dalle note temperature recessive che hanno portato ad una forte contrazione in tantissimi settori dell’economia e della distribuzione commerciale.

Successivamente, dal 2010 in poi, tutte le regioni e province autonome, in virtù del **titolo V della Costituzione per la tutela della salute**, e moltissimi comuni, in virtù del Testo Unico degli Enti Locali, cominciano a legiferare a livello territoriale in materia di gioco pubblico *on-site*, individuando una serie di misure che vengono presentate (anche nei rispettivi atti introduttivi) meramente contenitive della distribuzione *on-site* del gioco pubblico, rispetto a quanto regolamentato a livello nazionale. L’obiettivo indicato è quello di tutelare le cosiddette fasce deboli e di

contrastare il disturbo da gioco d'azzardo. Di base le misure prescelte sono state i cosiddetti distanziometri dai luoghi cosiddetti sensibili, da parte di Regioni e Province, e le limitazioni di orario di distribuzione, da parte dei Comuni.

Entrambe le misure, va detto da subito, sono in sostanza concentrate **solo su alcune tipologie di giochi del territorio** (soprattutto Awp e Vlt). Tale aspetto assume rilevanza soprattutto se si considera che le limitazioni in questione hanno origine in valutazioni di impatto sanitario e in azioni di prevenzione e contrasto del disturbo da gioco d'azzardo sviluppato sui rispettivi territori. Valutazioni e azioni individuate dagli enti locali in sede di concepimento normativo delle misure e poi, come si dirà, in Conferenza tra Stato, Regioni e Comuni. Il punto non è di poco conto in quanto nel tempo l'aspetto dell'applicazione discriminatoria è stato dapprima sottovalutato e poi, da ultimo, considerato come ad esempio in una pronunzia del Consiglio di Stato (n. 9639/2023) che ha confermato l'annullamento di un'ordinanza comunale di limitazione di orari anche perché non sarebbe stato calcolato il rischio di sversamento della domanda su offerte illegali. Inoltre, al riguardo si è registrata la rimessione alla Corte di Giustizia Europea da parte del Tribunale di Valencia (*Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana*, sez. IV, proc. n. 4/000369/2021, Ordinanza del 26.09.2023) della legittimità di un distanziometro locale perché *“sono previste restrizioni solo per le sale da gioco private ma non per quelle considerate pubblici esercizi (Lotterie di Stato, Totocalcio e scommesse sportive, ONCE...), che vengono inoltre liberati dalle limitazioni in materia di pubblicità e di controllo degli accessi a cui sono soggetti i primi”* (sul punto cfr., in particolare, infra *“Limiti orari per le slot – Il Consiglio di Stato è contrario alle limitazioni di orari non proporzionate e non motivate ma è anche contrario allo sversamento della domanda su altre tipologie di offerte. Non solo illegali”* dicembre 2023 nonché *“Il distanziometro a processo in Europa – In altri Paesi dell'Unione la legittimità del distanziometro è stata sottoposta alla valutazione della Corte di Giustizia Europea”* gennaio 2024).

Un altro dato importante che emerge nel tempo è l'idoneità delle scelte operate dagli enti locali sull'individuazione delle tipologie di prodotti interessate dalle misure limitative di incidere, sia pure indirettamente, ma in maniera significativa sui diversi **assetti distributivi territoriali** (per un esempio di impatto sugli assetti distributivi operati da un ente locale, cfr., in particolare, infra *“Gioco pubblico, nuovo assetto nelle Marche – anche le leggi regionali ridisegnano con un tratto di penna gli assetti distributivi dei territori. Vediamo oggi il nuovo assetto definito nelle Marche”* settembre 2023).

Ma ancor più grave è la circostanza che le misure limitative, inoltre, all'atto pratico, più che meramente contenitive, si rivelano sulla sostanziale totalità dei territori di interesse autenticamente proibitive ed espulsive dei prodotti interessati, perché in qualche modo inattuabili e insostenibili per colpa della eccessiva severità dei parametri utilizzati, come più avanti si dirà.

Naturalmente sotto il profilo normativo, le fonti del territorio si sovrappongono

letteralmente a quelle nazionali, prevalendo rispetto a queste ultime nella fase concreta della messa a terra della distribuzione dei prodotti di Stato ed imponendo, quindi, di volta in volta, più che un ridimensionamento delle modalità e dei termini di distribuzione e gestione dei prodotti pubblici interessati, una vera e propria interdizione degli stessi in contrasto non solo rispetto all'impianto normativo iniziale di riferimento ma anche rispetto a quanto cristallizzato nell'ambito degli schemi contrattuali – concessori stipulati tra Stato ed Operatori.

Inizialmente gli *stakeholder* vivono una stagione nel tentativo di dare concreta applicazione ai precetti normativi locali. Tuttavia da subito si registra il fatto che dette misure si rivelano concretamente inattuabili perché nei fatti sostanzialmente espulsive dell'offerta pubblica di gioco *on-site* delle sole tipologie di prodotti colpiti dai provvedimenti.

Ciò genera da subito malumori nel comparto nel frattempo sviluppato, negli studiosi e nelle Amministrazioni che sono impegnate nella gestione del sistema. Via via nel tempo, alla preoccupazione si sostituisce la consapevolezza piena del problema.

3. La Questione Territoriale posta nel 2016

La storia degli iniziali malumori e della progressiva consapevolezza dell'impossibilità in prospettiva di distribuire e gestire alcune tipologie di gioco pubblico *on-site* è narrata ad aprile del 2016 nel libro la "*Questione Territoriale – Il proibizionismo inflitto al gioco legale dalla normativa territoriale*" edito da GNMEDIA nel quale, tra l'altro, sono raccolti (i) gli interventi fatti dal 2011 sul tema del contrasto tra la normativa territoriale, regionale provinciale e comunale, da un lato, e la normativa nazionale, dall'altro; (ii) le tavole di sintesi delle perizie tecnico-urbanistiche per la dimostrazione degli errori tecnici della normativa territoriale che stanno imponendo un proibizionismo di fatto e su cui si tornerà; (iii) gli estratti delle norme territoriali – di fonte regionale e provinciale, da un lato, e di fonte comunale, dall'altro – responsabili del proibizionismo di fatto, sovrapposto d'impero alla regolamentazione nazionale.

Il libro del 2016, in sostanza, mette in luce il fatto che dagli studi condotti negli anni, su tutti i provvedimenti territoriali analizzati può emergere una sintesi secondo cui, oltre alle misure per la prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo su cui non si registrano critiche, le norme del territorio propongano (insieme al divieto di pubblicità poi normato a livello nazionale nel 2018) le limitazioni orarie ed i distanziometri di cui si è detto.

In quell'occasione vengono messi in evidenza **problemi di carattere generale** quali: (i) la frammentarietà territoriale delle misure proposte (i.e. distanziometri diversi, limiti orari diversi, divieti di pubblicità diversi); (ii) la frammentarietà de-

gli interessi asseritamente tutelati (i.e. la salute, fasce di popolazione ritenute deboli, l'ordine pubblico, il traffico); (iii) l'inadeguatezza delle misure rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi richiamati; (iv) la sovrapposizione delle norme territoriali alle regole del contingentamento nazionale, agli orari delle Questure e alla disciplina nazionale dell'epoca in materia di pubblicità.

Inoltre, vengono evidenziati i **limiti di inattuabilità in concreto** di un divieto assoluto di pubblicità, radicato solo su alcuni territori regionali (poi come detto normato a livello nazionale nel 2018), ma anche i difetti che possa avere un oscuramento radicale della messaggistica rispetto ad una regolamentazione stringente, certamente perfettibile, come quella nazionale all'epoca in vigore, il cosiddetto Decreto Balduzzi del 2012 e la successiva Legge di Stabilità 2016 (poi in qualche modo superato con le istruzioni impartite a livello nazionale nel 2018).

Ed ancora, riguardo alle limitazioni orarie di distribuzione si denuncia anche il fatto che le riduzioni eccessive corrispondono di fatto ad un **atto di imperio di chiusura indiretta**, laddove il numero delle ore renda oggettivamente impossibile la sostenibilità dei costi di un esercizio commerciale (poi in qualche modo anche se non ancora adeguatamente superate almeno nelle intenzioni dagli sviluppi normativi avviati in sede di Conferenza Unificata nel 2017).

Inoltre, ed è l'aspetto centrale della raccolta degli scritti del periodo 2011-2016, si mette in evidenza che, consapevolmente o inconsapevolmente, le misure adottate, per una ragione o per un'altra, anziché regolamentare una riduzione dell'offerta sul territorio, come dichiarato nelle premesse di ciascun provvedimento regolatorio, finiscono in realtà per imporre all'offerta pubblica di gioco, da subito o in prospettiva, un proibizionismo di fatto sulla sostanziale totalità dei territori interessati.

In particolare, riguardo ai distanziometri si chiarisce il problema del cosiddetto **"effetto espulsivo"**. Questa locuzione di sintesi rappresenta la circostanza secondo cui tutti i distanziometri regionali analizzati risultano viziati da un errore tecnico di fondo: i luoghi sensibili da cui l'offerta di gioco pubblico *on-site* si pretende sia lontana sono talmente tanti e i metri del raggio di interdizione sono talmente ampi che, unitamente ai divieti urbanistici altrimenti imposti, anziché individuare più o meno ampie aree di interdizione si finisce per individuare un'unica grande area di divieto che copre la sostanziale totalità del territorio (attenzione la sostanziale totalità non necessariamente la totalità, ma con percentuali di interdizione superiori al 96/98 se non 99% del territorio). Dunque un effetto "pantera" del divieto (un'unica grande area di interdizione), in luogo dell'effetto dichiarato "a macchia di leopardo" di sole alcune aree di interdizione (sul punto, cfr. anche *infra* "Dopo l'effetto "pantera" e l'effetto "espulsivo", ora è il momento dell'effetto "domino": anzi del Domino-Effekt. A chiusura della questione territoriale", dicembre 2017).

Il tutto allegando le risultanze delle perizie urbanistiche effettuate su 21 comuni analizzati (Napoli, Bari, Genova, Firenze, Trento, Bolzano, Milano, Vicenza, Vigevano, Sulmona, Lodi, Pioltello, San Michele, Riva del Garda, Mori, Mezzolombardo, Mezzocorona, Condino, Campitello di Fassa, Recco, Borgo Valsugana).

Nel libro del 2016 si precisa che la raccolta degli scritti dal 2011 al 2016 è in effetti ancora attuale alla data di quella pubblicazione per una serie di ragioni: (i) le norme regionali, provinciali e comunali sono già all'epoca veramente numerose al punto che finiscono per interessare porzioni molto rilevanti del territorio nazionale; (ii) l'effetto espulsivo avrebbe un impatto rilevante su un intero comparto già all'epoca importante, con importanti livelli occupazionali e di tutte le dimensioni: dai concessionari di Stato, ai gestori, ai gestori di sala, agli esercenti del comparto delle cosiddette slot, delle video-lotterie, delle scommesse, del bingo. E con loro tutti i fornitori di tecnologia, i produttori e l'intero indotto; (iii) le misure limitative siffatte non solo non assicurano efficacia rispetto agli obiettivi di contenimento del disturbo da gioco d'azzardo, non solo si rivelano pericolosi per i soggetti più a rischio, ma addirittura possono comportare, con l'effetto espulsivo, conseguenze collaterali nefaste sul piano dell'ordine pubblico e del gettito erariale.

Ma soprattutto, l'attualità del problema nel 2016 va ricercata nel fatto che in quel periodo sono in scadenza le concessioni per la distribuzione sul territorio dei punti e dei corner scommesse, oltre che ancora in proroga, già da tempo, le scadute concessioni per la distribuzione sul territorio del gioco del bingo.

Legislatore, Governo e Agenzia in quel tempo sono, infatti, impegnati a valutare modalità e tecniche di attuazione delle gare per la selezione dei nuovi soggetti assegnatari dei diritti concessori. L'impegno, ovviamente, è rilevante per assicurare il presidio del territorio nazionale con una rinnovata e capillare offerta pubblica di gioco *on-site*, senza discontinuità pericolose per la salute ed il risparmio dei cittadini, per l'ordine pubblico, il gettito erariale dello Stato, la tenuta delle imprese e dei livelli occupazionali del comparto.

Ebbene, per focalizzare l'importanza del momento storico del 2016 va considerato che, per come sono costruite le norme del territorio, alle **realtà pre-esistenti** è di solito assicurato un periodo di grazia, solitamente (ma non sempre) di cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, mentre il divieto (sostanzialmente assoluto si è detto) trova immediata applicazione per ogni istanza di nuova apertura già dalla data di entrata in vigore della legge regionale stessa. Con le gare per l'assegnazione delle nuove concessioni di scommesse e bingo, si dice: (i) tutti gli operatori esistenti perderebbero il diritto al trattamento riservato ai soggetti pre-esistenti, dovrebbero chiedere nuove autorizzazioni e, vedendosi negata la possibilità di riaprire, chiuderebbero di fatto i battenti, da un lato, e (ii) tutti i nuovi operatori selezionati e vincitori delle gare non avrebbero la possibilità di mettere a terra i punti assegnati, dall'altro.

Il problema denunciato nel 2016 è, dunque: **chi parteciperebbe alle gare** con questa impossibilità annunciata di aprire? Che esito avrebbero le gare? È chiaro che in un tale contesto verrebbero meno le entrate programmate dallo Stato, l'offerta pubblica di gioco interessata dalle gare sparirebbe dalla sostanziale totalità dei territori interessati, verrebbe meno il presidio del territorio, sparirebbe o sarebbe polverizzato il gettito erariale da emersione – sino ad allora assicurato e pro-

grammato – chiuderebbero imprese sane e si perderebbero livelli occupazionali importanti del comparto. Il tutto favorendo la diffusione dell’offerta illegale sempre pronta a soddisfare una domanda di gioco comunque esistente.

Va detto che queste preoccupazioni sintetizzate nello studio del 2016 sono anche quelle del Governo dell’epoca: l’allora Sottosegretario al Ministero dell’Economia e delle Finanze con delega ai giochi, On. Pierpaolo Baretta, nella sua Prefazione alla *“Questione Territoriale – Il proibizionismo inflitto al gioco legale dalla normativa locale”* a pagina 18 scrive: *“il libro (...) ci dà una panoramica esaustiva del fenomeno. (...) Se una regolamentazione appare necessaria, tuttavia, l’approccio “proibizionista” non risolve il problema perché, in genere, ha come conseguenza ovvia e reale il consolidamento dell’offerta illegale, o ai limiti della legalità, offerta che continua la sua attività indisturbata, attraverso prodotti senza regole e senza controlli e, come tali, potenzialmente idonei ad accrescere il fenomeno più negativo, proprio quel rischio di ludopatia, che stiamo tutti combattendo”*.

Oltre al Governo, anche il Legislatore dell’epoca è pienamente consapevole del problema, tant’è che con la legge di Stabilità per il 2016 prevede dapprima un percorso “obbligato” di soluzione della Questione Territoriale attraverso la Conferenza Unificata tra Stato e Regioni, da completarsi entro aprile 2016¹, senza dimenticare un percorso di attivazione della gara da far partire subito dopo² ed assicurando la proroga delle attività agli operatori dell’epoca con le concessioni in scadenza³ (sul punto, cfr., in particolare, *infra “I punti esistenti o di nuova assegnazione si scontreranno contro i muri eretti dalle normative territoriali. – Scommesse al bando e a rischio espulsione”*, maggio 2016).

¹ Al comma 936 della Legge di Stabilità 2016 si prevede che *“Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite 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”*.

² All’art. 1, comma 932 della legge di Stabilità 2016 prevede che *“in vista della scadenza delle concessioni vigenti, per garantire la tutela degli interessi pubblici nelle attività di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli, nel rispetto dei principi e delle regole europee e nazionali, attribuisce con gara da indire dal 1° maggio 2016, mediante procedura aperta, competitiva e non discriminatoria, tutte le concessioni per la raccolta delle predette scommesse nel rispetto dei seguenti criteri [segue elencazione criteri].”*

³ Al comma 933 della legge di Stabilità si prevede che: *“I concessionari per la raccolta delle scommesse di cui al comma 932 e per la raccolta del gioco a distanza di cui al comma 935, in scadenza alla data del 30 giugno 2016, proseguono le loro attività di raccolta fino alla data di sottoscrizione delle convenzioni accessive alle concessioni aggiudicate ai sensi dei predetti commi, a condizione che presentino domanda di partecipazione”*.

4. La Questione Territoriale oggi

Ebbene, cosa è successo dal 2016? Si è continuato a monitorare da vicino il fenomeno, mettendo in luce i passaggi di interesse per la ricerca della soluzione della Questione Territoriale che ancora tarda a palesarsi.

In particolare, si sono monitorati i diversi percorsi affrontati: (i) dal Potere Legislativo, con specifico riferimento alle evoluzioni della produzione normativa regionale e comunale, da un lato, e delle iniziative del legislatore nazionale, dall'altro; (ii) dal Potere Esecutivo, con specifico riferimento alle evoluzioni dell'impegno di Governo e delle Amministrazioni di riferimento non solo nella Conferenza Unificata; (iii) dal Potere Giudiziario, con specifico riferimento all'evoluzione giurisprudenziale sui contenziosi e sull'attività consultiva di legge in materia di gare; (iv) dalla Commissione Europea per i profili di competenza; (v) dagli studi medico/scientifici sulla concreta efficacia, da un lato, degli strumenti in essere di contrasto al disturbo da gioco d'azzardo e, dall'altro, degli strumenti ancora non ritualizzati dalla normativa che in concreto potrebbero contribuire ad un contrasto efficace del disturbo stesso; (vi) dalle valutazioni operate sul divieto di pubblicità. Ma di questo si darà evidenza in appresso.

Il punto è che la Questione Territoriale, in effetti, ad oggi non è ancora risolta: (i) c'è stata la Conferenza Unificata voluta dal legislatore a fine 2015 ma l'Intesa tra Stato e Regioni raggiunta nel 2017 non è stata poi attuata; (ii) ci sono state nuove leggi regionali, parimenti espulsive; (iii) le concessioni in scadenza di Bingo, Scommesse. Awp e Vlt sono state oggetto di ulteriori proroghe; (iv) i tentativi dei Governi di portare avanti la realizzazione delle gare per le assegnazioni delle nuove concessioni Bingo e Scommesse sono stati fermati dal Consiglio di Stato che ha chiesto chiarimenti al Ministero delle Finanze per la Questione Territoriale; (v) le realtà esistenti di alcuni territori sono state di fatto sostanzialmente espulse; (vi) il comparto è da tempo in chiara sofferenza per le continue richieste di investimenti in nuova tecnologia accompagnate da ripetuti aumenti di tassazione che incidono sulla riduzione dei margini di sostentamento, senza la prospettiva della soluzione del problema del territorio e con altre concessioni in scadenza; (vii) le forze occupazionali del comparto in alcuni importanti ambiti territoriali sono già in sofferenza mentre in altri sono seriamente a rischio; (viii) la giurisprudenza ha dimostrato sensibilità al problema ma non ha ancora contribuito a scrivere la parola fine al problema ed al fenomeno dell'effetto espulsivo; (ix) la pandemia per lungo tempo, ma non del tutto, ha azzerato ogni discussione politica sul tema che però ad oggi resta immutato se non aggravato.

Peraltro, i suddetti problemi hanno continuato a riguardare prevalentemente, laddove non esclusivamente, sempre le medesime verticali distributive *on-site* ed in particolare, su tutte, quella degli apparecchi.

Devono però registrarsi anche **importanti evoluzioni positive**, quali: (i) le iniziative individuali di alcuni Governatori consapevoli di Regioni e Province che,

assumendosi con coraggio la relativa responsabilità politica, hanno dimostrato sensibilità al problema ed hanno contribuito in modo concreto a quantomeno “sterilizzare” le conseguenze dell’entrata in vigore dell’effetto espulsivo nei territori di competenza se non addirittura a regolamentare in misura sostenibile il fenomeno; (ii) gli ulteriori impegni del Legislatore affidati al Governo di turno di portare a termine un riordino del comparto, per la verità annunciato da anni; (iii) la trasversale condivisione della centralità del tema della Questione Territoriale da parte di tutte le associazioni di categoria grandi e piccole, nazionali e territoriali oltre che dalle principali sigle sindacali; (iv) la progressiva e sempre più piena e trasversale consapevolezza, manifestata apertamente, del mondo scientifico e tecnico riguardo al problema della Questione Territoriale, all’errore tecnico che caratterizza la normativa espulsiva, all’inefficacia delle misure proposte rispetto al contrasto al disturbo da gioco d’azzardo, soprattutto nella loro distorta applicazione concreta, ed alle conseguenze negative sul piano della salute, del risparmio, dell’ordine pubblico, del gettito erariale, delle imprese e dei lavoratori; (v) la progressiva e sempre più piena e trasversale consapevolezza, anche manifestata apertamente delle Istituzioni e di molti esponenti del mondo politico nazionale e locale riguardo al problema della Questione Territoriale e di ciò che esso comporta.

Nel tempo sono stati messi in discussione **i criteri di calcolo urbanistici** dei distanziometri. In alcune circostanze è stata messa in discussione, infatti, la valenza del criterio distanziale del raggio, e l’idoneità dello stesso rispetto allo scopo di tutelare la salute degli utenti, preferendo allo stesso quello del percorso pedonale. Ciò in virtù del ragionamento, pure affrontato, secondo cui, se l’essenza del distanziometro è quella di mettere una distanza tra il punto di gioco e il luogo sensibile e, dunque, tra il punto di gioco e l’utente che frequenta il luogo sensibile, con la finalità di dissuadere l’utente a frequentare il punto di gioco, per quale ragione dovrebbe essere utilizzato il raggio per misurare i metri di interdizione, visto che il raggio disegna una distanza meramente aerea? In fondo, prosegue il ragionamento, sarebbe più importante assicurarsi che l’utente sia lontano in concreto e non in teoria dal luogo sensibile e, dunque, risulterebbe più opportuno applicare il criterio del calcolo del percorso pedonale che un utente in effetti si troverebbe ad effettuare per accedere al punto di gioco. Peraltro, per ragioni urbanistiche tale metodo determinerebbe altresì l’individuazione superfici inferiori di interdizione, con maggiori possibilità di insediamento dei punti di gioco, così contribuendo ma solo in parte a ridurre le superfici urbane destinarie di interdizione e con esse l’effetto espulsivo. Se da un lato tale argomento è stato utilizzato più volte, mai tuttavia in concreto si è rivelato in fine risolutivo (per un approfondimento sui parametri dei distanziometri tra l’altro, cfr., in particolare, *infra* “*Distanze. Percorso pedonale o raggio di interdizione? – Il criterio della misurazione delle distanze (percorso pedonale o raggio di interdizione) e l’individuazione in concreto dei punti che rappresentano luoghi sensibili*” maggio 2023 ed ancora *infra* “*Se la Regione prende le distanze dalla costituzione – Sul distanziometro di Trento, le ordinanze del Consi-*

glio di Stato confermano le sospensive dei provvedimenti di chiusura delle sale almeno fino all'esito del giudizio di primo grado e puntano il dito sul criterio del raggio utilizzato dai comuni" febbraio 2023).

Sono state messe in discussione formalmente altresì alcune **tipologie di luoghi sensibili** perché ritenute non bisognose di tutela. Ed è il caso degli asili nido e delle ludoteche ma anche delle stazioni e fermate ferroviarie e di autobus, nonché dei luoghi di culto e delle caserme militari. Anche tale argomento, tuttavia pur essendo stato utilizzato più volte da solo non ha consentito di superare il problema (al riguardo cfr., in particolare, *infra* "Ma quali luoghi sensibili – L'inefficacia del distanziometro passa anche per la definizione della loro natura", marzo 2019).

Inoltre, sono stati individuati diversi punti deboli del sistema distanziale. Si pensi ad esempio alle critiche che sono state fatte riguardo ad eventuali **arbitrarietà** nell'individuare un'utilità sociale da tutelare ed incongruenze delle misure imposte per perseguire l'utilità stessa. In quest'ambito viene evidenziato quanto è ampio ed ancora aperto il dibattito sulle misure adottate tenendo conto degli obiettivi di tutela della salute in tema di gioco: su quali utenti (razionali, problematici, patologici), per quali canali distributivi di giochi (*on line*, terrestri), per quali tipologie di giochi (vi sono tante forme di gioco), per il solo canale del gioco pubblico (o in qualche modo anche per il canale illegale). Si tratta, in fondo, di spunti di riflessione che è difficile ritenere di non considerare nella fase di concepimento di sistemi integrati ed efficaci di contrasto al disturbo da gioco d'azzardo. Ma anche in questo caso i temi sollevati non sono stati ritenuti risolutivi (sul punto, cfr., in particolare, *infra* "Distanziometro: arbitrarietà ed incongruenza delle misure", maggio 2023).

Nel tempo, in sede giudiziale, si è anche affrontato il tema della valutazione delle **percentuali di interdizione** dei territori giungendo a ritenere non esistente un tema di effetto espulsivo in presenza di percentuali minime di insediamento dell'1 o 2%. Ciò per un ragionamento mai in concreto condiviso e non condivisibile secondo cui effetto espulsivo vi sarebbe solo nel caso in cui si registri un divieto assoluto (i.e. del 100%) sull'intero territorio. In realtà l'analisi andrebbe operata utilizzando un criterio sostanzialistico che prenda atto della oggettiva impossibilità di perseguire gli interessi pubblici anche a percentuali inferiori al 100%.

Altre volte, nei giudizi è stato invocato il riordino, laddove è stato precisato ad esempio che "va rilevato che sino ad oggi **il legislatore nazionale non ha dettato una disciplina unitaria del settore (...), sicché non è chiaro a quali criteri, se mai, il legislatore provinciale avrebbe dovuto attenersi.**" (sul punto, cfr., in particolare, *infra* "Lo Stato che mette a rischio lo Stato – il Tar Bolzano espelle il gioco pubblico dai tabaccai e chiama il riordino nazionale" aprile 2023).

Inoltre, è stato affrontato il tema dei **Tabaccai** la cui collocazione sui territori risponde, per regole proprie del settore merceologico di appartenenza, a criteri distanziali tra punti e che di fatto impedisce ai medesimi ipotesi di delocalizzazione, invece pretese in alcuni sistemi di distanziometri locali. La soluzione definitiva per

essi non è stata ancora trovata, dovendosi registrare, da un lato, delle pronunzie giudiziali negative ma, dall'altro, il fatto che a livello legislativo locale alcune realtà (Abruzzo, Calabria, Campania, Marche e Sicilia) hanno ritenuto di non applicare alla categoria i distanziometri regionali (al riguardo, cfr., in particolare, *infra* “*Il distanziometro della Provincia di Bolzano e l'effetto sui Tabaccai*”, marzo 2023; *infra* “*Contro slot e scommesse ma anche contro imprese cittadini e lavoratori – La sostanziale totalità dei tabaccai impugna il distanziometro della Provincia di Bolzano, viziato da errore tecnico e per questo espulsivo di slot e corner scommesse*”, novembre 2018; *infra* “*L'ora delle tabaccherie – Il rischio illegalità è concreto e vanno fatte le scelte efficaci*”, giugno 2018).

Altre volte, per focalizzare in concreto le conseguenze dell'**effetto espulsivo sulle realtà produttive** effettivamente esistenti sui territori che sono state colpite dalle misure, sono stati condotti degli studi analitici. Ad esempio, in una città come Trento è stato verificato che delle 111 realtà (84 tra bar e tabacchi e 27 sale) preesistenti all'introduzione delle misure interdittive del distanziometro tutto focalizzato sulla distribuzione del gioco degli apparecchi da intrattenimento, solo 14 sono quelle “risparmiate” dai divieti (9 tra bar e tabacchi e 5 sale), con una riduzione dell'87,40%. Ed il dato che ulteriormente colpisce è che i punti superstiti finirebbero per risultare concentrati in aree ristrette e marginalizzate (sul punto, cfr. in particolare, *infra* “*Come ti restringo il gioco legale – Quanti sono i punti di gioco che sono stati eliminati con il distanziometro espulsivo della provincia di Trento? E quanti sono quelli che potrebbero esserlo nelle prossime settimane se i contenziosi non tenessero conto delle eccezioni sollevate? quanti ne rimarrebbero in funzione? ed in quali aree urbane?*” marzo 2023).

In alcuni casi è stato però anche riconosciuto **un diritto degli operatori ad essere risarciti** nel caso di provvedimenti limitativi o di chiusura illegittimi (al riguardo cfr., in particolare, *infra* “*Se il comune sbaglia l'operatore va risarcito – Per i giudici se il comune vieta ingiustamente, l'operatore del gioco va risarcito*”, settembre 2016).

Nelle aule del Parlamento il tema delle misure espulsive del territorio è stato affrontato direttamente più volte ed in modo sistematico. Ad esempio nella Relazione Finale della **Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico** istituita nella precedente Legislatura conclusasi nel 2022 vi è uno specifico paragrafo dedicato. Si tratta del Paragrafo 4.2. “*In particolare, il Distanziometro*”, inserito nel capitolo 4 dedicato alla cosiddetta questione territoriale, intitolato “*Un sistema regolatorio multilivello: normativa statale, regionale e comunale*”. In esso si denuncia il problema, si invoca il riordino ma forse si individua la soluzione con troppa timidezza. In realtà si è avuto modo di precisare che il problema della questione territoriale: (i) non è dato tanto e solo dall'esigenza di omogeneizzare delle norme regionali o provinciali, perché esse ben possono essere diverse tra di loro; (ii) non è dato tanto e solo dal fatto che esse non sono chiare, posto che le Leggi Regionali sono nella maggior parte dei casi ben

chiare; (iii) è che, applicando i distanziometri con i loro luoghi sensibili e con i loro metri di interdizione attualmente previsti, quasi tutti i territori risultano affetti da divieto nella loro sostanziale totalità con percentuali di interdizione che si spingono oltre il 99%, ci sono numerose perizie di urbanisti su città di tutta Italia che lo esplicitano e lo dimostrano; (iv) è il problema (creato dall'ordinamento giuridico) che impedisce (solo apparentemente agli operatori ma soprattutto allo Stato) di mettere a terra i punti di gioco di Stato assegnati dalle concessioni; (v) è il problema che impedisce allo Stato di fare le gare per l'assegnazione delle concessioni in scadenza (chi si presenterebbe ad una gara inattuabile?); (vi) è il problema che genera il paradosso delle continue proroghe dell'ultimo momento imposte dallo Stato agli operatori; (vii) è il problema che genera il dibattito sulla legittimità o non legittimità dell'onerosità, sull'eccessiva onerosità delle proroghe; (viii) è il problema che per gli studi scientifici non cura anzi penalizza gli utenti (siano essi razionali, problematici o patologici); (ix) è il problema che compromette irreversibilmente l'azione di presidio da parte dello Stato dei territori favorendo così l'espansione dell'illegalità; (x) è il problema che cancella anni di attività di emersione del gettito erariale da gioco per una domanda che comunque esiste; (xi) è il problema che dà instabilità al sistema concessorio italiano, strumento di presidio e controllo invidiato ovunque; (xii) è il problema che compromette la stabilità di un intero comparto fatto da migliaia di imprese e oltre centomila lavoratori; (xiii) è il problema che imbarazza la politica centrale e territoriale ogni qual volta viene dimostrato con dati tecnici alla mano; (xiv) è il problema che ha costretto oltre la metà delle Regioni a tornare sui propri passi a pochi giorni dall'entrata in vigore degli effetti espulsivi; (xv) è un problema che tiene col fiato sospeso migliaia di lavoratori e imprese in prossimità dello scadere dei termini dell'entrata in vigore dei divieti assoluti anche per le realtà preesistenti (sul punto, cf., in particolare, *infra* “*Giochi e politica, la questione territoriale tiene banco – Il distanziometro espulsivo nella relazione finale della commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico. senza giri di parole la questione territoriale è il bandolo della matassa*” novembre 2022).

In tema di **limitazioni di orari**, operate prevalentemente con ordinanze o regolamenti comunali adottati ai sensi dell'art. 50, comma 7 del TUEL, il problema è stato affrontato sotto diversi aspetti.

Anzitutto, come per i distanziometri espulsivi, è stato più volte messo in rilievo che le limitazioni di orari sono imputate essenzialmente sempre **alle stesse tipologie di giochi** (in definitiva agli apparecchi da divertimento ed intrattenimento) e non ad altre tipologie di giochi pure distribuiti sui territori sia attraverso il canale *on site*, sia attraverso il canale *on line*. Ciò con tutte le denunciate conseguenze sul piano dell'inefficacia rispetto all'obiettivo di contrastare il disturbo da gioco d'azzardo per le naturali conseguenti forme di riversamento della domanda (al riguardo cfr., in particolare, *infra* “*A Firenze torna l'ora legale per tutti – Gli orari a Firenze non vanno bene per tutte le tipologie di giochi e per tutte le forme di di-*

stribuzione”, aprile 2017; *infra* “*L’ora del riordino – Per i giudici gli orari di chiusura non devono essere né sproporzionati né discriminatori*”, ottobre 2016).

Inoltre, è stata denunciata la necessità che le misure siano giustificate negli atti deliberativi comunali da dimostrati presupposti che confermino un’**effettiva necessità** di intervento specificamente riferita ai territori di interesse per specifiche (e non generiche) esigenze di contrasto il DGA non altrimenti attuabili preesistenti (sul punto, cf., in particolare, *infra* “*L’ora delle riforme, il tempo della normalità – Sugli orari servono istruttorie concrete ed aderenti alla specificità del territorio. Un altro piccolo passo nella direzione della normalizzazione del comparto e del suo ordinamento giuridico*” luglio/agosto 2022; *infra* “*L’occhio pigro di chi non vuol vedere – Le misure limitative di orari non sono efficaci e ciò risulterebbe dimostrato se solo si facesse un’adeguata istruttoria*”, gennaio 2019 *infra* “*I dati prima dei limiti – La giurisprudenza comincia ad imporre alle ordinanze territoriali limitative di orari di essere supportate da studi specifici che ne giustifichino esistenza e proporzionalità*”, luglio/agosto 2017).

È stata poi più e più volte denunciata l’insostenibilità delle misure per la loro **eccessiva onerosità** e dunque un problema di proporzionalità. Tante volte le limitazioni comunali si sono sovrapposte agli orari di apertura e chiusura altrimenti definite ad esempio dalle Questure. Altre volte è stato messo in evidenza l’eccessivo numero di ore complessive di chiusura nell’arco della giornata (al riguardo cfr., in particolare, *infra* “*Giochi, restrizioni orarie solo se giustificate da un’indagine specifica sul territorio – La proporzionalità e le istruttorie tecnico-scientifiche alla base delle limitazioni di orario di funzionamento del gioco pubblico vanno necessariamente verificate alla luce delle esigenze specifiche del territorio comunale interessato*” aprile 2022).

Altre volte ancora è stato denunciato il cosiddetto “**effetto canguro**” ossia la previsione di fasce orarie di interdizione talmente ristrette da rendere impossibile una ripresa delle attività tra un’interruzione e l’altra con la conseguente asfissia della continuità aziendale (al riguardo cfr., in particolare, *infra* “*Un’occasione persa – Tar Veneto sugli orari indicati dalla regione, intesa, effetto canguro e istruttorie*” ottobre 2022).

In molte circostanze si è ricordato che anche l’Intesa Stato Regioni del 2017 ha posto un limite ai provvedimenti di **6 ore massimo di divieto al giorno**. Peraltro, a quest’ultimo proposito si è altresì dovuto sostenere che il principio posto dall’Intesa fosse applicabile nonostante la mancata emanazione del decreto del Mef attuativo dell’Intesa stessa ed il fatto che il limite massimo di 6 ore debba essere inteso come limite massimo di tutte le ore di chiusura complessivamente individuate nell’arco della giornata, tenendo conto, dunque, anche di altri limiti eventualmente esistenti, per evitare dunque il fenomeno perverso della somma tra i limiti già altrimenti esistenti e le 6 ore indicate dall’Intesa (al riguardo cfr., in particolare, *infra* “*In attesa del riordino vale l’intesa – La legge delega sta facendo il suo corso, nel frattempo i principi dell’intesa stato regioni hanno valore cogente*”

anche se non è stato emanato il decreto attuativo dal Mef. vediamo in particolare perché con riferimento alle limitazioni di orario di funzionamento” aprile 2022; infra “I nodi del proibizionismo vengono al pettine – Un altro cortocircuito per la questione territoriale, questa volta in giurisprudenza ed in particolare per le limitazioni orarie. Valore cogente dei principi dell’intesa della conferenza stato / regioni e adeguatezza dell’istruttoria sono principi che non potevano essere ignorati oltre. il consiglio di stato aggiunge un altro spunto centrale per la valutazione della questione territoriale recuperando principi cardine, condivisi e divulgati”, settembre 2020).

In alcuni casi è anche accaduto che i comuni **in autotutela** abbiano rimesso mano alle ordinanze sindacali di limitazioni di orari per rivedere i parametri utilizzati e per effettuare un’istruttoria adeguata che possa coinvolgere anche rappresentanze degli operatori per il bagaglio esperienziale che le medesime possano mettere a disposizione (sul punto cfr., in particolare, *infra “Sugli orari il comune ci ripensa in autotutela e vuole rifare la valutazione con una procedura partecipata”, luglio 2022).*

Inoltre, recentemente anche **la Cassazione** (che si è occupata indirettamente dei provvedimenti di limitazione di orari di funzionamento) ha messo in luce l’esigenza di valutazioni concrete, non astratte e riferite allo specifico territorio di interesse per verificare l’esigenza e l’efficacia di siffatte misure, anche mettendo in luce riflessioni sulle possibili discriminazioni dei provvedimenti che possono consumarsi rispetto a diverse tipologie di giochi (sul punto cfr., in particolare, *infra “Anche la Cassazione vuole analisi concrete e specifiche dei territori di interesse per giudicare le limitazioni di orari imposte dai comuni”*).

In ogni caso va detto che in tema di orari **il dibattito è ancora aperto** e le problematiche sulla sostenibilità delle stesse non hanno trovato ancora una soluzione (sul punto cfr., in particolare, *infra “Limitazioni orarie in Lombardia, Consiglio di Stato: occorre tenere in considerazione i diversi interessi impattati – recente giurisprudenza sulle limitazioni orarie della Lombardia”, ottobre 2022).*

In altre parole, ad oggi può dirsi che l’**“operazione consapevolezza”** del problema nella sua interezza sia ad un buon punto posto che gli *stakeholders* ed in particolare tutte le Istituzioni nei propri atti in un modo o in un altro riconoscono l’esistenza del problema e la necessità della individuazione della sua soluzione (per un quadro degli atti che esplicitano la consapevolezza del problema e della necessità di risolverlo, manifestata nel tempo nei Tribunali, dal Legislatore nazionale e locale, dall’Esecutivo e dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, cfr., in particolare, *infra “La questione territoriale dei distanziometri imposti al gioco pubblico in Italia” per l’Università di Salerno, febbraio 2022).*

Più complicata è la valutazione di quanto sia stato fatto di efficace e concreto per la giusta e definitiva soluzione.

La capacità espulsiva delle misure del territorio si è nel tempo comunque consolidata, impedendo di fatto nuove installazioni, se non ai margini degli insedia-

menti urbani, e mettendo a rischio sistematicamente la sostanziale totalità delle realtà preesistenti dei settori colpiti dai provvedimenti normativi, come detto di solito chiamate a verificare la compatibilità delle proprie localizzazioni a qualche anno dalla entrata in vigore del rispettivo distanziometro locale.

Ciò ha comportato il fatto che da ben più di dieci anni (e dunque dal 2010 come denunciato nel 2016 e dal 2016 sino ad oggi) si possano annoverare sui territori sostanziali **blocchi del mercato** delle nuove installazioni per quelle tipologie di giochi interessati dai divieti (per un esempio di disamina di effetto prodotto negli anni dalle misure locali, cfr., in particolare, *infra* “*Se la questione territoriale diventa nazionale – Cui prodest? Un impianto normativo regionale sul gioco che evita in extremis l’espulsione degli apparecchi programmata dal 2017, quali effetti ha comunque prodotto in concreto nei sei anni e mezzo dalla sua introduzione tra applicazioni bloccanti, espulsive e asimmetriche intramezzate da continui rinvii? Quello delle marche è solo uno dei tanti casi regionali registrati in Italia*” settembre 2023).

Nello stesso arco temporale si è inoltre assistito: (i) a livello locale al ricorso a numerosi provvedimenti normativi regionali di emergenza per evitare per alcune tipologie di offerta pubblica preesistenti l’espulsione da interi territori nonché (ii) a livello nazionale numerosi provvedimenti di proroga delle concessioni esistenti.

Le **proroghe delle concessioni** sono, dunque, proroghe di natura tecnica perché la motivazione delle stesse ha un’origine normativa ben chiara o meglio ha origine in una patologia di derivazione normativa ben chiara: la Questione Territoriale nel tempo ha continuato ad impedire qualsiasi tipo di gara delle tipologie di giochi *on-site* interessate dai provvedimenti espulsivi (al riguardo cfr. in particolare, *infra* “*Le proroghe delle concessioni in scadenza sono un atto dovuto dall’ordinamento giuridico ed a beneficio dell’ordinamento giuridico*”, gennaio 2022; *infra* “*Prorogare sì, ma come? – La proroga delle autorizzazioni prevista tra le disposizioni per lo stato di emergenza covid di cui all’articolo 103 del Cura Italia si applica anche al comparto del gioco pubblico. Ma servono le proroghe tecniche non onerose delle concessioni in scadenza*”, dicembre 2021).

La paralisi dell’emanazione dei **bandi di gara** di fatto non solo ha creato e crea imbarazzo a livello comunitario per lo stallo, ma crea anche agli operatori uno stato di instabilità del tutto stonato rispetto al valore ed all’importanza di carattere generale del servizio prestato ed alla mole di investimenti richiesti dallo Stato in sede concessoria per rispettare gli altissimi livelli di servizio richiesti.

Peraltro, ad oggi il problema **non è ancora risolto** neanche in sede giudiziale, nonostante il grande numero dei ricorsi che sono stati presentati nei Tar dei territori interessati come al Consiglio di Stato od anche nei Tribunali civili per le sanzioni comminate.

Il problema non si è ancora risolto neanche in sede legislativa perché i tanti rior dini più volte promessi e calendarizzati nelle agende parlamentari dai vari Governi che si sono succeduti non si sono, ad oggi, mai concretizzati. L’ultimo tentativo non andato a buon fine, come detto, è quello della cosiddetta Intesa tra Stato e Regioni