



Lo Stato che mette a rischio lo Stato

a cura di Geronimo Cardia

IN QUESTO ARTICOLO SI PRENDE IN CONSIDERAZIONE UNA DELLE RECENTI PRONUNCE DEL TAR BOLZANO CON CUI SONO STATE RIGETTATE LE ISTANZE DEI TABACCAI CONTRO IL DISTANZIOMETRO ESPULSIVO DELLA PROVINCIA. LE MOTIVAZIONI, NON CONDIVISIBILI, CONSENTONO DI METTERE IN LUCE QUANTO IMPERVIA SIA LA STRADA NEL PERCORSO GIUDIZIALE E QUANTO, DAL TERRITORIO E NON SOLO, SIA INVOCATO IL RIORDINO, POSTO CHE IL FENOMENO VIENE ETICHETTATO QUALE RISULTATO DI UN'ATTIVITÀ DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE OBBLIGATE AD INTERVENIRE IN QUELLA CHE VIENE DEFINITA "AMBIGUA INERZIA DEL LEGISLATORE NAZIONALE".

IL TAR BOLZANO ESPELLE IL GIOCO PUBBLICO DAI TABACCAI E CHIAMA IL RIORDINO NAZIONALE

Con una serie di sentenze nel mese di marzo il Tar Bolzano ha risposto alle impugnazioni del distanziometro della Provincia di Bolzano operate da diversi tabaccai che nel 2016-2018, colpiti dalla normativa di riferimento, si erano visti negare la possibilità di continuare ad erogare il servizio di distribuzione del gioco pubblico attraverso gli apparecchi ex art. 110, comma 6 lettera a), del Tulp.

IL PRECEDENTE NEGATIVO

C'è voluto tanto tempo per giungere ad una pronunzia perché si è ritenuto di attendere l'esito del giudizio pendente innanzi al Consiglio di Stato relativo non ai tabaccai ma alle sale che, come è noto, si è sviluppato anche con un ulteriore giudizio di revocazione, per criticità sollevate con riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato che aveva rigettato i ricorsi a seguito della nota Ctu operata sul territorio. I tempi si sono poi allungati ulteriormente per interruzioni dei procedimenti per morte di uno dei ricorrenti e per fallimento di un altro.

È noto che il giudizio di revocazione al Consiglio di Stato, che si è sviluppato assicurando alle sale la possibilità di rimanere in esercizio per la concessione delle misure cautelari richieste, si è poi concluso con il rigetto delle istanze dei ricorrenti.

LA SENTENZA 49/2023

Tra le diverse sentenze pubblicate riguardo ai tabaccai, i quali non hanno beneficiato della misura cautelare di mantenimento in esercizio degli apparecchi nel corso del giudizio di merito per l'assenza di dimostrato un pericolo di chiusura dell'attività, si fa qui riferimento per comodità alla numero 49/2023 pubblicata il 6.3.2023 nell'ambito del giudizio RG 196/2018. Nella sentenza di rigetto vengono posti i seguenti principi.

DISTURBO DA GIOCO D'AZZARDO: REALE DICOTOMIA E CONTRAPPOSIZIONE TRA STATO E TERRITORIO?

“Il gioco d'azzardo, diffusosi capillarmente, produce in un'ampia fascia dei fruitori forme patologiche di dipendenza con conseguenze devastanti, in termini di deterioramento delle attività personali, familiari e lavorative. (...) presenta molte similitudini con il disturbo da uso di sostanze, e per le perdite finanziarie che implica è suscettibile di avviare nella persona affetta una catena di conseguenze negative, sino al ricorso a comportamenti antisociali che possono trasmodare nella commissione di reati. Il gioco legale, dunque, oltre a rappresentare un'importante occasione d'iniziativa d'impresa economica e ragguardevoli entrate per l'erario dello Stato, scarica sulla collettività enormi costi sociali”. Su questo passaggio viene messo in evidenza quanto nella visione espressa vi sia una sorta di dicotomia e contrapposizione tra interessi pubblici Statali e interessi pubblici del territorio. Dicotomia e contrapposizione tutte da approfondire in realtà se si pensa alla reale portata del fenomeno ed agli strumenti che veramente sono idonei a contrastare il disturbo da gioco d'azzardo.

LE FINALITÀ DELLE INIZIATIVE DEL TERRITORIO NEL SILENZIO DELLA LEGGE NAZIONALE... ANCHE SE IL DISTANZIOMETRO VIENE DEFINITO IN LINEA CON LE NORME NAZIONALI

Nel silenzio della legge nazionale (o più precisamente “nell'ambigua inerzia del legislatore nazionale”) sono intervenute Regioni e Province autonome per arginare il fenomeno “attraverso l'adozione di misure volte ad allontanare l'offerta di gioco dai luoghi in cui si concentrano soggetti considerati maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, con il dichiarato fine di prevenire lo sviluppo di forme di gioco compulsivo e con la finalità, non secondaria, di evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica”.

Questo passaggio consente di focalizzare ulteriormente quanto si ascrive la responsabilità della questione a un legislatore nazionale che manca di intervenire. Nella sentenza si dice poi però che il distanziometro provinciale è in linea con i principi posti dal legislatore nazionale (con richiamo dell'arti. 14 della L. 23/2014, nonché l'art. 1, comma 936, L. 208/2015 per il quale entro il 30 aprile 2016 avrebbero dovuto essere definite, in sede di Conferenza unificata).

LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO NON SI TOCCA

Viene condivisa e riproposta la pronuncia del Consiglio di Stato emessa a seguito delle risultanze della Ctu e rigettata ogni osservazione critica proposta dai ricorrenti sull'arresto giurisprudenziale in questione. E ciò nonostante le osservazioni poste in merito alle contraddizioni denunciate.

L'INCERTEZZA IRREDIMIBILE È IN REALTÀ DEL CTU

Viene precisato poi che “la lamentata alea interpretativa non possa ritenersi sussistente per la sufficiente determinatezza, seppure nei termini generali e astratti tipici delle norme di legge, della disciplina che viene in rilievo”. Sul punto andrebbe ricordato che in realtà “l'incertezza irredimibile” che affligge l'identificazione dei punti del territorio riconducibili alle tipologie di luoghi sensibili non è stata indicata dai ricorrenti ma proprio dal Ctu.

I METRI QUADRATI CHE SCAMPANO AL DIVIETO SONO POCCHI, COMUNQUE SI VOGLIANO MISURARE

La sentenza precisa che per valutare la superficie in cui può insediarsi il gioco a seguito dell'applicazione del distanziometro non può prendersi a raffronto l'intero territorio comunale ma occorre prendere il più limitato territorio urbanizzato, con la conseguenza che la percentuale di insediabilità va calcolata nel 76 per cento del territorio urbanizzata e non nell'1 per cento dell'intero territorio comunale (che ha molte aree verdi). Sul punto la cosa rilevante è che i metri in cui è consentito insediarsi sempre quei pochi sono. Ma ciò non viene preso in considerazione. Peraltro pareri rilasciati da autorevoli esponenti parlano della necessità di approfondire il tema quandanche le misure percentuali di divieto non siano del 99 per cento ma siano ad esempio anche il 75 per cento, in quanto ciò che occorre monitorare è l'effetto in concreto prodotto sul territorio, non quello teorico.

IN PARTICOLARE SUI TABACCAI

Per quanto riguarda specificamente i tabaccai la sentenza precisa quanto segue. “la ratio sottesa al distanziometro imposto all'offerta del gioco rispetto ai siti cd. sensibili e quella sottesa ai limiti distanziali afferenti alle riven- ➔

→ *dite di tabacchi, rispondono a logiche autonome e differenti e perseguono interessi pubblici distinti. Con il primo (...) il legislatore provinciale persegue lo scopo di prevenire il gioco patologico. Con il secondo si è, invece, inteso garantire all'utenza una rete di vendita adeguatamente dislocata sul territorio. Quando un'impresa intende sommare l'una e l'altra tipologia di offerta deve necessariamente osservare la disciplina di entrambe*". In questo passaggio la sentenza non prende in considerazione affatto che la ratio della norma sulla dislocazione dei tabaccai ha origine nella delicatezza del prodotto distribuito e dell'importanza di una presenza capillare (per il presidio) e misurata (per evitare concentrazioni). Esattamente come dovrebbe farsi per il gioco pubblico.

La sentenza poi prosegue precisando che *"Diversamente opinando si giungerebbe all'irragionevole conclusione che per eludere i vincoli imposti all'offerta di gioco è sufficiente combinarla con quella di generi di monopolio"*. In questo caso quello che non viene colto non è che si pensi di eludere le norme ma che trattandosi di prodotti erogati attraverso la supervisione dei "monopoli" (sia tabacchi che gioco pubblico dipendono dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli per intendersi) è bene che la normativa nazionale e territoriale ne tengano conto per un ordinato svolgimento delle attività di presidio dei territori.

Diversamente, prosegue la sentenza, *"se ne avrebbe, sotto il profilo dello scopo di prevenzione alla ludopatia (...) la sua severa vanificazione, e sotto il profilo della concorrenza e della parità di trattamento, l'insorgere di effetti distortivi e discriminatori a danno delle imprese specializzate nell'offerta di gioco e a favore di quelle che cumulano le due diverse tipologie di offerta. Posto, dunque, che l'effetto espulsivo indagato nel presente giudizio afferisce all'offerta di gioco legale, esso non può essere determinato (...) tenendo conto di ulteriori e diversi effetti limitativi inerenti a una distinta tipologia di offerta, solo perché questa si combina alla prima in un'attività d'impresa che le cumula. Le tabaccherie dotate di corner per il gioco, in definitiva, in relazione all'offerta di gioco che possono eventualmente proporre, subiscono il distanziometro per cui è causa nella stessa misura in cui lo subiscono le sale gioco e non possono, di conseguenza, accampare la sua incostituzionalità per il ricorrere di un predicato effetto espulsivo 'maggiore', determinato dal concorso di due diversi e autonomi strumenti limitativi rispondenti a logiche di localizzazione finalizzate al perseguimento di scopi del tutto autonomi e distinti, entrambi necessariamente da conseguire. Non ha per-*



L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

www.gclegal.it

Bolzano

tanto pregio, ai fini della delibazione attorno alla pretesa incostituzionalità del distanziometro provinciale, la distinzione tra tabaccherie con offerta di gioco e sale gioco". Quel che non si condivide del passaggio è proprio il principio generale secondo cui, nell'analizzare la regolamentazione di un fenomeno e la sua bontà rispetto alla tutela del bene della vita che si prefigge, ci si debba imporre di limitare i ragionamenti in separate valutazioni per compartimenti stagni.

LA FUNZIONE DEGLI OPERATORI DEL GIOCO PUBBLICO

La sentenza pone inoltre un tema che fa riflettere *"fatica il Collegio a interpretare l'erogazione di gioco lecito da parte di imprese private del settore come prestazione di servizi fondamentali per il cittadino, che lo Stato assieme agli enti territoriali è chiamato a soddisfare. Ogni paventata lesione dei livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. appare, di conseguenza, del tutto fuori luogo"*.

Con questa osservazione emerge chiaramente l'assenza di una consapevolezza in merito al fatto che gli operatori del gioco siano inquadrati dall'ordinamento giuridico nazionale tra i soggetti incaricati di pubblico servizio e che svolgono la propria attività in un sistema concessorio ben regolamentato per mettere a terra un'attività di distribuzione di prodotti che per la loro delicatezza rientrano nel genere dei monopoli.

CONCLUSIONI

Da ultimo la sentenza rappresenta che *"in ogni caso va rilevato che sino ad oggi il legislatore nazionale non ha dettato una disciplina unitaria del settore che ne occupa, sicché non è chiaro a quali criteri, se mai, il legislatore provinciale avrebbe dovuto attenersi"*. Ebbene il riordino nazionale, annunciato da anni ma che da anni tarda a vedere la luce, oggi viene proposto nella delega fiscale e come tale, tra le tante cose, dovrà prima di tutto ben declinare come principio prioritario la soluzione alla questione territoriale. I fatti (su 110 tabaccai quelli che si trovano in aree consentite dal distanziometro di Bolzano sono solo 5) e le sentenze (che non vogliono sentire ragioni) parlano chiaro: su quel territorio (come su altri) ora salute, risparmio, ordine pubblico, gettito erariale, impresa e lavoro sono a rischio. 