**Il cuore della questione territoriale che tiene in scacco il riordino può essere superato in giudizio? Un distanziometro per essere illegittimo deve vietare il 100%? La percentuale deve essere calcolata sull’intero territorio comunale o solo su quello non altrimenti vietato?**

**Abstract**

I Giudici del Consiglio di Stato chiedono spesso a periti la verificazione dell’effetto espulsivo denunciato dagli operatori. Troppo spesso si ritiene di censurare il distanziometro solo di fronte a divieti assoluti o quasi assoluti. Ma in realtà i distanziometri dovrebbero fare i conti con l’illegittimità anche quando marginalizzano. Inoltre, spesso ci si trova di fronte a casi in cui per calcolare la percentuale di aree di insediabilità i Periti pretendono di parametrarla all’area non vietata da altri impedimenti e non anche alla più apia intera area urbanizzata. In questo modo in realtà non si fornisce un’informazione completa perché il dato che serve è quello che consene di capire in quale parte dell’intero territorio continui ad esserci un presidio di legalità. In questo articolo prendiamo lo spunto da una recente pronuncia.

**Premessa.**

Si tratta dell’ordinanza del Consiglio di Stato n. 1054/2025 del 10/2/2025, RR 4081/2023 relativa alla contestazione dell’effetto espulsivo denunciato da un operatore in merito al distanziometro di 500 metri previsto dalla Regione Emilia Romagna (Delibera n. 831/2017) e dal Comune di Cesenatico (Delibera Consiliare n. 85/2017).

**Perché preoccuparsi solo di un’insediabilità dello 0,77%?**

Il Consiglio di Stato ha deciso di disporre una verificazione affidando ad un tecnico l’esecuzione dell’incarico. In particolare nell’ordinanza si legge che: “*(…) nella prima perizia del consulente di parte in data 25 settembre 2018, (…), si indica la percentuale dello 7,70 % della superficie territoriale comunale, come potenzialmente idonea alla delocalizzazione di una sala giochi, con riferimento ai soli ambiti del P.R.G. vigente, tuttavia, a seguito dell’introduzione del Regolamento (…) con la delibera del Consiglio Comunale n. 85/17, il perito di parte avrebbe incrociato i dati degli ambiti del P.R.G. di Cesenatico, con la nuova normativa regionale di cui alla legge regionale 5/13 e la delibera di Giunta regionale n. 831/17, limitando la possibilità di insediamento (…) alla sola percentuale del 0,77% del territorio comunale di Cesenatico, pervenendo alla conclusione dell’impossibilità quasi assoluta della delocalizzazione delle sale giochi nel Comune.*”

Si aggiunge poi che “*poiché è presumibile che una percentuale di aree idonee stimata nello 0,77% possa configurare un’ipotesi di effetto espulsivo e tenuto conto che la suddetta stima è contestata sia dal Comune che dalla Regione, si rende necessario disporre una verificazione, ai sensi dell’art. 66 c.p.a., al fine di stimare la superficie di aree idonee presenti nel Comune di Cesenatico utili alla delocalizzazione delle sale da gioco”.*

Da quanto sopra emerge che i Giudici hanno preso atto che con i soli divieti regionali si registrerebbe una percentuale residua di insediabilità del 7,7%, mentre, aggiungendo a questi gli ulteriori divieti comunali, la percentuale si ridurrebbe allo 0,77 con ciò giungendo ad un’impossibilità quasi assoluta. E così facendo dimostrano di avere una particolare attenzione solo per il caso in cui la percentuale si attesti su valori che determinano una “*impossibilità quasi assoluta*”.

In realtà un giudizio di legittimità che riguarda la valutazione di un distanziometro non dovrebbe limitarsi solo ai casi in cui si registri un’impossibilità assoluta o quasi assoluta.

Il giudizio dovrebbe prendere in considerazione anche casi in cui la percentuale di insediabilità residua presenti valori più ampi.

Nel caso in esame ad esempio anche la percentuale di insediabilità determinata dai soli divieti regionali pari come detto al 7,7% avrebbe dovuto meritare la stessa preoccupazione dei Giudici.

E ciò per più di una ragione.

Anzitutto va considerata una ragione di ordine pratico. Spesso le asseverazioni che vengono prodotte dai periti nominati dai tribunali non forniscono un dato effettivo ma giungo a conclusioni operando delle assunzioni che ben potrebbero essere smentite dalla verifica concreta poi da farsi immobile per immobile. E dunque i dati percentuali ben potrebbero peggiorare, perché magari molti immobili non sono idonei o non sono disponibili effettivamente.

E poi si pone un tema anche sotto il profilo del decoro urbano e sanitario. Quello che conta non è solo il fatto che gli spazi residui risultano “*scarsi*” ma anche che spesso gli spazi residui risultano ai “*margini*” dei territori. Spesso nelle periferie.

E questo non è un bel risultato, da un lato, sotto il profilo del decoro urbano perché non sembra legittimo andare a penalizzare zone spesso già in difficoltà, sulle quali andrebbero fatti sempre più investimenti di riqualificazione.

E dall’altro, sotto il profilo sanitario perché il fenomeno della concentrazione dell’offerta ai margini va a penalizzare proprio quelle aree urbane a maggiore densità abitativa, con ciò determinando un’amplificazione del cosiddetto “*effetto di presenza massiccia di offerta*” e con esso un ulteriore risultato contro lo scopo di prevenire il disturbo da gioco d’azzardo.

Infine, sul punto è stato chiarissimo anche il Presidente Emerito della Corte Costituzionale, il Prof. Annibale Marini, che in un parere ha ben evidenziato che il concetto di effetto espulsivo non presuppone necessariamente un divieto assoluto del 100% dei territori di riferimento, ma anche laddove si superino soglie più basse ma tali da “*rendere non attrattiva l’attività economica e da risultare non proporzionate (…) È evidente, infatti, che anche una percentuale, ad esempio, del 75 per cento in alcune Regioni prevalentemente montuose possa risultare del tutto inadeguata, e dunque di dubbia legittimità costituzionale*”.

**Cosa significa escludere dal calcolo le aree altrimenti vietate? E quale è la percentuale da rappresentare?**

Come detto in presenza della circostanza di cui sopra, il Consiglio di Stato propone di operare una verificazione tecnica, ma precisando che il perito abbia cura “*di escludere dal computo tutte quelle che, per qualsiasi ragione, presentano limitazioni di sorta, ad esempio in ragione delle destinazioni d’uso delle aree o per altri vincoli o limitazioni di carattere urbanistico o di altro genere.”.*

Ebbene qui va chiarito che quando i Giudici dicono che vanno escluse dal computo le aree altrimenti vietate intendono che il perito quando stima “*la superficie di aree idonee presenti nel Comune (…) utili alla delocalizzazione delle sale da gioco”* tolga non solo le aree vietare dall’applicazione dei distanziometri ma anche quelle aree vietate per motivi diversi. L’obiettivo è quello di fornire una rappresentazione completa del fenomeno.

Altro aspetto che spesso viene in rilievo nel corso dei giudizi è quello della modalità di calcolo della percentuale di area insediabile. In effetti per alcuni periti il calcolo andrebbe fatto confrontando i chilometri quadrati delle aree residue ritenute insediabili, da un lato, con i chilometri quadrati delle aree del territorio che prima dell’applicazione dei distanziometri risultavano astrattamente insediabili (ossia non assoggettate a divieti di altra tipologia come le destinazioni d’uso o altre), dall’altro.

Tuttavia ciò non è corretto in quanto così facendo non si fornisce un’informazione completa. Il dato così calcolato fa solo vedere quale sia l’effetto del distanziometro rispetto alla situazione quo ante di teorica insediabilità. Mentre quello che interessa ai Giudici per la verifica di legittimità è comprendere quanto sia di fatto ridotta la presenza di offerta pubblica di gioco sull’intero territorio comunale.

Per questo la percentuale andrebbe invece calcolata paragonando i chilometri quadrati delle aree residue ritenute insediabili, da un lato, con i chilometri quadrati dell’intera area del territorio comunale, dall’altro.

Al limite possono essere fatte rilevare entrambe le percentuali, calcolate con entrambe le modalità, ma con l’obiettivo di tenere fuori dalle valutazioni non gradite escogitazioni eventualmente insincere, finalizzate a far apparire meno rilevante il problema di quanto lo sia effettivamente. Spiegando quindi che il più ampio numero percentuale della prima modalità di calcolo è solo dovuto ad un diverso, più contenuto e non appropriato numero indicato al denominatore.

**Conclusioni**

In definitiva non serve il 100% di divieto per dichiarare la non manifesta infondatezza dell’illegittimità di un distanziometro. Non va trascurato il tema della marginalizzazione del gioco e della capacità di dette misure di andare contro lo scopo di prevenire il disturbo da gioco d’azzardo. E poi occorre fornire dati leggibili e che diano veramente il senso del problema. E’ importante chiarire che l’effetto espulsivo non determina solo un problema di natura meramente privatistica di impossibilità di delocalizzazione ma rende il distanziometro anche contro lo scopo di tutela sanitaria, anche artefice del crollo del presidio di legalità.

Ed anche per questo le percentuali di interdizione vanno ben rappresentate nella loro effettiva consistenza.