

# Se ci fosse davvero lo Stato

L'EFFETTO ESPULSIVO CHE NON CI SAREBBE, LA TUTELA DELLA SALUTE CHE ANDREBBE SEMPRE TUTELATA CON PRIORITÀ E LA NECESSITÀ DI UN'EFFETTIVA VALUTAZIONE DEL CONTEMPERAMENTO DEGLI INTERESSI COSTITUZIONALI PER LA QUALE POTREBBERO CONTRIBUIRE INTERVENTI *AD ADIUVANDUM* DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

a cura di Geronimo Cardia

**L**a giurisprudenza continua a respingere i ricorsi contro i distanziometri regionali e provinciali affermando che non esiste effetto espulsivo perché le percentuali di interdizione non sarebbero del 100 per cento assoluto e affermando il ritenuto giusto obiettivo di anteporre anzitutto la tutela della salute agli altri interessi. Peccato che tuttavia il legislatore continua a fare le proroghe delle concessioni in essere esplicitando il problema della Questione Territoriale (ossia dicendo che c'è l'effetto espulsivo). Ma soprattutto peccato che i dati scientifici dimostrano sul piano sanitario l'esatto contrario di quanto affermato in giurisprudenza sia per l'inidoneità dello strumento del distanziometro in sé, sia per la struttura tecnico-urbanistica utilizzata dal regolatore locale, sia soprattutto per essere univocamente focalizzato su due dei trentatré prodotti e su uno dei due canali distributivi del gioco. Per cercare di avere una valutazione di questi principi innanzi alla Corte costituzionale possono dare un forte contributo le Istituzioni in campo con interventi *ad adiuvandum* nei giudizi degli operatori.

## PREMESSA

Con la sentenza pubblicata il 16/5/2025 numero 4233/2025 nel procedimento numero 6622/2018 (sottolineo 2018), il Consiglio di Stato ha rigettato le impugnazioni contro il distanziometro della Provincia di Bolzano applicato al Comune di Bressanone, con sostanzialmente due motivazioni: non vi sarebbe un divieto del 100 per cento del territorio e dunque non sarebbe possibile parlare di effetto espulsivo in assoluto, da un lato, e la tutela della salute va messa al primo posto nell'ordine di rispetto degli interessi costituzionali, soprattutto se riferiti unicamente a quelli delle imprese private, dall'altro.

## NON SERVE UN DIVIETO TOTALE PER CREARE PROBLEMI AI NUMEROSI INTERESSI PUBBLICI IN BALLO

La sentenza sul punto afferma tra l'altro che "Assume aspetto dirimente l'esito della verifica che esclude

*l'effetto espulsivo (...) nel territorio di Bressanone. (...) L'accertamento (...) ha quindi chiarito che: a) gli edifici locati in fascia di rispetto (...) costituiscono il 67,2 per cento del totale (...); b) le aree effettivamente disponibili (...) hanno un'estensione totale di 730.000 m<sup>2</sup>, all'interno delle quali sono inclusi 485 edifici (...); - la sala (...) può essere delocalizzata (...); - esiste un numero consistente di edifici ed una significativa superficie del Comune effettivamente disponibile per l'allocazione legale di sale (...); - anche la perizia suppletoria (...) ha provato che l'effetto escludente non è minimamente accertabile. (...) Da ciò è quindi dimostrato che l'asserita illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 41 e 97 Cost., (...) avrebbe un effetto espulsivo per gli operatori del settore non è fondato."*

Ora si prescinde qui dalla superficialità e non attendibilità del metodo forfetario che la relazione tecnica sembrerebbe avere adottato per il calcolo, che si deduce sia stato criticato dai ricorrenti e che avrebbe portato alle percentuali richiamate, diverse dal 100 per cento.

Quel che rileva qui è che l'effetto espulsivo denunziato dagli operatori non deve essere del 100 per cento per creare lesioni degli interessi costituzionali richiamati. Bastano percentuali più basse. Anche molto più basse. E non lo dicono solo pareri di autorevoli costituzionalisti come il presidente emerito professor Annibale Marini, come si è più volte avuto modo di ricordare.

Come ampiamente già rappresentato, si ricorda infatti che è lo stesso Consiglio di Stato che nel 2019 ha ricordato in due pareri al ministero delle Finanze che è impossibile fare le gare per assegnare le nuove concessioni ormai scadute se prima non si risolve la Questione Territoriale, fatta delle percentuali di interdizione dei territori (qualunque esse effettivamente siano: 100, 90, 70, 60 per cento) determinate dai distanziometri territoriali e, ricordiamo per completezza, anche dalle limitazioni orarie. E ancora, è lo stesso legislatore nazionale che ha scolpito sulla pietra della legge con cui ha disposto la proroga delle concessioni scadute il principio per il quale la proroga è motivata

dal fatto che non è possibile fare le gare per le nuove assegnazioni a causa della Questione Territoriale che ancora non è stata risolta in sede di riordino. La domanda non può non sorgere spontanea in sede giudiziale: di quali altre prove tecniche si ha bisogno per dimostrare che esiste un problema di effetto espulsivo di questi distanziometri e che intralcia in maniera evidente e concreta gli interessi pubblici in ballo?

**IN REALTÀ I DISTANZIOMETRI NON TUTELANO LA SALUTE E PERTANTO NEL SOTTOPORRE LA LORO ILLEGITTIMITÀ INNANZI ALLA VALUTAZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE NON SI CREA ALCUN PROBLEMA ALLA TUTELA DELLA SALUTE. ANZI, SI PONGONO LE BASI PER UNA GIUSTA VALUTAZIONE DEL FENOMENO**

La sentenza in un altro passaggio motivazionale per il rigetto del ricorso dell'operatore afferma quanto segue: *“La Corte costituzionale, nella sentenza n. 27 del 2019, ha evidenziato (...) le finalità di carattere socio-sanitario di discipline regionali recanti limiti di distanza dai luoghi sensibili, ascrivibili quindi alla materia della «tutela della salute» ed ha sottolineato che quasi tutte le Regioni hanno adottato disposizioni tese a individuare luoghi sensibili, prevedendo distanze minime dagli stessi, oscillanti fra i 300 e i 500 metri, per l'ubicazione di sale da gioco.*

*(...) Di talché, rientra nella discrezionalità legislativa stabilire i limiti distanziometrici, (...) con l'unico limite della ragionevolezza che, nel caso di specie, è sicuramente rispettato (...) Sulla restrizione (...) della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., in un'ottica di bilanciamento degli interessi ed in presenza di ragionevoli presupposti, essa deve ritenersi recessiva rispetto a quello dell'art. 32 Cost., che tutela il diritto alla salute, laddove sia messa in pericolo la salute psico-fisica dei cittadini. D'altra parte, l'art. 41 Cost., nel sancire la libertà dell'iniziativa economica privata, dispone che la stessa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e, al terzo comma, stabilisce che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali. Tale è il senso delle norme provinciali in discorso, che tendono a privilegiare la tutela, sia pure potenziale, della salute psico-fisica delle categorie più a rischio rispetto al pieno estrinsecarsi della libertà di iniziativa economica privata. (...) La Sezione, con la (...) sentenza n. 1618 del 2019 (...) ha posto in rilievo che la disciplina de qua “realizza in modo plausibile il bilanciamento dei valori costituzionali in gioco (...).”*

In realtà qui va ricordato che i dati scientifici degli studi in materia sanitaria, anche successivi alla pronuncia richiamata nella sentenza mettono in evidenza quanto la proibizione o la ghettizzazione (o marginalizzazione o concentrazione a discapito della presenza capillare che dir si voglia) non tutelino la sa-

lute ma la pregiudichino. E su questo in effetti è possibile fare un richiamo ai diversi studi che nel tempo sono stati pubblicati sulle riviste scientifiche anche internazionali specializzate. Ma c'è un altro passaggio centrale che smentisce la sentenza quando afferma che la misura distanziale andrebbe ritenuta legittima per il combinato disposto del fatto che è posta con l'obiettivo di tutelare la salute e che per questo è idonea a superare il vaglio di ragionevolezza. Si tratta dei dati storici sull'andamento della spesa e della raccolta del gioco pubblico, registrati a livello nazionale e confermati su base, in questo caso provinciale. Sono messi a confronto i dati di oggi con quelli del periodo precedente a quello in cui in cui è stata introdotto la misura e si ricorda che la misura è stata concepita per essere applicata solo agli apparecchi del territorio e quindi a due delle trentatré tipologie di gioco pubblico e ad uno dei due canali distributivi del gioco pubblico. Ebbene i dati dicono che a fronte del calo di spesa e raccolta dei soli apparecchi del territorio e dell'aumento riferito ad altri prodotti del territorio e all'altro canale distributivo, quello dell'online, la spesa e la raccolta complessive dell'intero comparto sono aumentate. Il problema qualcuno potrebbe dire non si è solo spostato ma si è addirittura acuito, proprio come affermano gli studi scientifici laddove evidenziano non solo l'inidoneità della misura ma anche la pericolosità della stessa.

**CONCLUSIONI**

Da quanto sopra emerge non solo l'inidoneità (se non la pericolosità) della misura a tutelare la salute (stesso può dirsi per le limitazioni di orario) ma anche la conferma dell'irragionevolezza della stessa. Il tutto senza contare che i dati oggi stanno anche confermando che questo spostamento del problema sta determinando conseguenze anche sul gettito erariale che è in calo, nonostante l'aumento della raccolta, e sta determinando conseguenze anche sul numero dei punti sul territorio, che in calo diminuiscono i presidi di legalità. Tutto ciò richiama la necessità del bilanciamento degli interessi costituzionali che non riguardano quindi solo l'articolo 41 delle imprese. Per questo le Istituzioni, come evidenziato da tempo è bene che valutino concretamente di portare a loro volta tali aspetti in interventi *ad adiuvandum* nei ricorsi degli operatori, ricordando anche le questioni della tutela effettiva della salute (sottolineo effettiva), dell'ordine pubblico e del gettito erariale. 



L'AUTORE

**Geronimo Cardia**

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

[www.gclegal.it](http://www.gclegal.it)