



# Gioco e territori

## Al bando il buon senso

**L'EFFETTO ESPULSIVO CHE CARATTERIZZA LE NUMEROSE INIZIATIVE LEGISLATIVE DA PARTE DEGLI ENTI LOCALI CONTRO IL GIOCO LECITO È DA METTERE AL BANDO: PERCHÉ INCOSTITUZIONALE E PERCHÉ A SUGGERIRLO È (O, MEGLIO, DOVREBBE ESSERE) IL BUON SENSO**

A cura di: **Avv. Geronimo Cardia**  
 Avvocato, Dottore Commercialista  
 e Revisore Contabile

**M**entre i lavori richiesti dalla legge delega in materia di gioco legale e distanze si fanno intensi nelle aule di governo e parlamentari, parallelamente, nelle sedi giudiziarie, non cessa l'attività sollecitata dagli operatori del settore per l'affermazione di importanti principi. E se per le ipotesi di regolamentazioni comunali 'anti-gioco-legale' prive di legge regionale di copertura è attesa nel mese di lu-

glio l'udienza innanzi alla Corte Costituzionale, allo stato nessuna legge regionale 'contro' il gioco legale risulta rimessa alla valutazione della consulta avendo i giudici sino a oggi interpellati ritenuto non meritevoli di accoglimento le richieste di sollevazione di questioni di legittimità costituzionale.

Va detto, tuttavia, che sono state sottoposte nuove e diverse questioni, per la cui valutazione vi è grande attesa, tutte pervase da un elemento sino ad oggi non considerato - se non marginalmente - nelle pronunzie giurisprudenziali cristallizzate: il cosiddetto effetto espulsivo, di cui si è diffusamente detto anche in articoli apparsi sui precedenti numeri.

Con effetto espulsivo si è inteso definire la capacità dei provvedimenti anti-gioco-legale emessi dagli enti territoriali e regionali di comportare, con l'istituzione di aree di interdizione entro determinate distanze da punti sensibili individuati ed individuabili, non la dichiarata regolamentazione della distribuzione

del gioco legale sul territorio, con aree ammesse e aree interdette, ma una vera e propria espulsione del gioco medesimo con la perimetrazione sul territorio di competenza di un'unica, compatta e granitica area di totale interdizione. Area di totale interdizione che, per come son formulati i provvedimenti impugnati, a volte trova applicazione diretta anche sulle realtà esistenti e non solo su quelle a venire.

È evidente che non è questione meramente privatistica. È evidente che l'effetto espulsivo, così congegnato, è idoneo a impattare su interessi di carattere anche generale e non solo limitati a quelli degli operatori ricorrenti. Vanno evidenziati, infatti: in primis, il disagio economico e le ripercussioni conseguenti che interessano non un singolo operatore legale bensì l'intero comparto legale (gestori, esercenti, produttori, concessionari) esistente sul territorio interessato. In secondo luogo, la fuga degli investimenti è operata non da un singolo investitore deluso, ma da parte di tutti





► gli operatori legali del settore, con ricadute concrete ed importanti sul piano occupazionale locale. Occorre inoltre osservare che la perdita non è limitata a quella dei ricavi del singolo operatore legale, ma allargata al gettito erariale da maturare sul territorio, gettito erariale oggi al centro dell'attenzione nazionale e locale per la forte crisi che interessa il Paese. Infine, vi è il rischio concreto che la criminalità organizzata torni a interessarsi del gioco, rioccupando il territorio interessato ed andando a soddisfare una domanda di gioco comunque esistente. Si tratta, in altre parole, di lesioni di interessi anche difficilmente calcolabili e certamente per la loro quasi totalità non risarcibili.

Ciò detto, normalmente gli operatori ricorrenti danno prova dell'effetto espulsivo con il deposito di perizie giurate che, ove siano ritenute dal giudice da sole non idonee a provare la circostanza eccepita, andrebbero verificate alla luce di una consulenza tecnica d'ufficio che, per la centralità del fatto, si appalesa come imprescindibile.

La domanda che viene, quindi, posta ai giudici è ancor prima che giuridica di mero di buon senso: è fatto bene un provvedimento che

dice di regolamentare e che invece proibisce? È fatto bene un provvedimento che proibisce quando il legislatore nazionale ha deciso di regolamentare? Alla luce di tutte le conseguenze negative che un siffatto provvedimento è in grado di determinare, non vale la pena di metter mano una volta per tutte e velocemente a tale sia pure scomoda ma necessaria valutazione? E se il provvedimento in questione è un provvedimento comunale adottato con la copertura di una legge regionale, la legge regionale è sicuro che non violi alcun principio dettato dalla Costituzione?

Tutti sappiamo che la questione va affrontata nella consapevolezza della sentenza della Corte Costituzionale 300/2011 e di altre formulazioni del Consiglio di Stato in materia di distanze, posto che le medesime – pur orientate a non escludere una competenza degli enti territoriali e l'applicazione di zone di interdizione – comunque prescindono totalmente dalla valutazione dell'effetto espulsivo dei provvedimenti che hanno analizzato.

Le questioni di illegittimità costituzionale che affliggono le norme regionali presupposto e che sono rese ancor più non manifestamente infondate dall'effetto espulsivo hanno origine essenzialmente: nella violazione della riserva di legge; nel contrasto con le esigenze di unitarietà di trattamento sul territorio nazionale; nella violazione

del divieto di previsione di norme aventi a oggetto la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; oltre che, naturalmente, nella lesione della libertà di iniziativa economica.

L'effetto espulsivo rappresenta la prova evidente che con i provvedimenti che lo hanno adottato sia stato esercitato un potere non rientrando nelle competenze assegnate dall'ordinamento giuridico all'ente territoriale o regionale: nessun soggetto diverso dallo Stato può dirsi che abbia il potere di interdire radicalmente sull'intero proprio territorio l'esercizio di un'attività lecita e regolamentata dallo Stato e che lo Stato abbia ritenuto di regolamentare piuttosto che proibire. A medesime conclusioni critiche si giungerebbe, poi, ove mai l'ente territoriale o regionale ammetta un errore nell'iter logico nella redazione della normativa prodotta, lontano dalla situazione concreta che ha determinato (divieto anziché regolamentazione).

E venendo alla questione di illegittimità ultima solo in ordine di esposizione, va ricordato l'art. 41 della Costituzione che garantisce la libertà di iniziativa economica che nel caso in esame risulta evidentemente frustrata dall'impossibilità oggettiva di consentire la distribuzione del gioco legale su alcuna parte del territorio interessato dai provvedimenti portatori di effetto espulsivo. Certo non può ritenersi proporzionato il cosiddetto 'sacrificio imposto al privato', posto che con l'effetto espulsivo si chiederebbe al privato non un mero sacrificio quanto piuttosto una mutilazione irreversibile: una mutilazione radicale dell'attività di impresa, uno sradicamento integrale dell'attività di impresa dal territorio.

A ben vedere la soluzione che metta al bando una volta per tutte l'effetto espulsivo dei provvedimenti e delle leggi regionali anti-gioco-legale, la soluzione, giudiziaria o politica che sia, è attesa da tutti: dall'intero comparto del gioco legale, ragionevolmente dall'amministrazione di riferimento e non ultimo, per quanto detto, dal buon senso.

## L'AUTORE

Avv. Geronimo Cardia  
Studio Legale Cardia  
www.gclegal.it

