

Giochi e politica

La Questione territoriale tiene banco



a cura di Geronimo Cardia

IL DISTANZIOMETRO ESPULSIVO NELLA RELAZIONE FINALE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL GIOCO ILLEGALE E SULLE DISFUNZIONI DEL GIOCO PUBBLICO: LA QUESTIONE TERRITORIALE È IL BANDOLO DELLA MATASSA

Con il termine della legislatura si sono conclusi anche i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico. Nella Relazione finale vi è uno specifico paragrafo dedicato all'annoso tema dei distanziometri espulsivi. 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”*.

LE PREMESSE

La Relazione anticipa i contenuti del paragrafo dedicato al distanziometro con delle osservazioni che inquadrano il problema: (i) *“Quasi tutte le Regioni italiane hanno emanato leggi in materia di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico, con la finalità di ridurne, quanto più è possibile, la diffusione. A tal proposito molte legislazioni regionali e provinciali prevedono che tra i locali ove sono ubicate le sale da gioco e determinati luoghi di aggregazione o di permanenza di fasce vulnerabili della popolazione, deve intercorrere una distanza minima, che può variare da Regione a Regione (c.d. distanziometro; si veda il paragrafo successivo)”*; (ii) *“Da queste mappature - secondo quanto riferito dal Vice direttore [dell'Eurispes], sarebbe risultata la pratica impossibilità di permanenza dell'offerta del gioco legale, in caso di applicazione puntuale dei distanziometri stabiliti dalle diverse regioni. Ad esempio, nel comune di Roma, l'incastro tra il distanziometro regionale e quello comunale prevedeva, rispetto alla mappatura dell'Eurispes, la possibilità di installare punti di offerta di gioco legale esclusivamente nella pineta di Castel Porziano. Di*

questa contraddizione le stesse amministrazioni regionali hanno acquisito consapevolezza ed invero, all'avvicinarsi de l momento in cui questi strumenti sarebbero dovuti entrare in vigore, tali scadenze sono state rinviate in moltissime amministrazioni regionali.”

LE DEFINIZIONI

Nel documento il distanziometro viene definito *“come una misura di “prevenzione logistica” della dipendenza da gioco d'azzardo (...) che (...) è stata adottata ne gli ultimi anni a livello legislativo da larga parte delle Regioni [in realtà sostanzialmente tutte]. Si tratta della previsione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti “sensibili”: frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili di fronte alla tentazione del gioco d'azzardo (Corte Costituzionale, 11 maggio 2017, n. 108)”*. Si passa poi a definire i luoghi sensibili *“rispetto ai quali deve essere rispettata una distanza minima, sono ad esempio le scuole, i centri di formazione, i luoghi di culto, gli impianti sportivi, gli ospedali, le strutture operanti in ambito sanitario o sociosanitario, i luoghi di aggregazione giovanile, gli istituti di credito, gli esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed altri.”*

I TENTATIVI DI RIORDINO

Successivamente, il documento ricorda i tentativi dell'ordinamento giuridico nazionale di rimettere mano al fenomeno, tra cui il decreto cosiddetto Balduzzi di mettere mano al fenomeno (art. 7, comma 10, decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189), l'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, la legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015),

l'Intesa Stato/Regioni del settembre 2017. Sul punto va ricordato che i tentativi di dare un riordino al comparto sono stati ben più numerosi, che essi si susseguono fino ai giorni nostri e che sono andati, almeno per il momento, tutti falliti. Va anche ricordato che tutti i tentativi sono stati fatti sì per dare una riorganizzazione al comparto ma soprattutto nel mal celato intento di mettere finalmente fine agli effetti distorti e distorsivi di un problema tecnico che riguarda l'applicazione concreta dei parametri dei distanziometri, ovvero sia la loro idoneità a vietare in concreto la sostanziale totalità dei territori.

LA GIURISPRUDENZA SUL DISTANZIOMETRO

La Relazione passa poi a ricordare quanto la Corte costituzionale abbia confermato la competenza delle Regioni a legiferare in materia di distanze minime ai sensi del perimetro indicato dal Titolo V della Costituzione e che *“secondo il Consiglio di Stato, il metodo del distanziometro rappresenta, a tutt'oggi, uno degli strumenti principali cui è affidata la tutela di fasce della popolazione particolarmente esposte al rischio di dipendenza da gioco (Consiglio di Stato, sez. III, 19 dicembre 2019, n. 8563)”*.

Sul punto va precisato anzi tutto che la giurisprudenza della Corte costituzionale non si è mai pronunciata sul cosiddetto effetto espulsivo, sulle distorsioni del problema tecnico che vizia i distanziometri rendendoli espulsivi (una volta sola è capitato alla sua attenzione ma ha ritenuto di non pronunciarsi perché non afferente al *thema decidendum*) e poi che la giurisprudenza amministrativa allo stato non ha ritenuto di rimettere alla Corte stessa le questioni di legittimità costituzionale al riguardo sollevate dagli operatori nei dieci anni di ricorsi che sono stati presentati. Dato statistico curioso è che invece la giurisprudenza amministrativa non ha invece esitato a cassare numerosi distanziometri valutati come espulsivi laddove fossero concepiti a livello comunale.

LA CRITICA ALL'ESPULSIONE

La Relazione, dopo avere proposto i suddetti ragionamenti, giunge a denunciare il problema dell'effetto espulsivo in due passaggi: (i) *“I profili di criticità sottesi alla misura qui in esame sono strettamente connessi al pericolo che, pur a fronte di un'attività ammessa, lecita e disciplinata dalla normativa statale, l'ente locale adotti provvedimenti che finiscano per inibire completamente il suo esercizio (fenomeno c.d. espulsivo) in violazione dell'articolo 41 della Costituzione sul diritto di iniziativa economica”*; (ii) *“Inoltre il fenomeno c.d. espulsivo va apprezzato con riguardo non solo alla distanza ma anche al numero e alla tipologia di luoghi sensibili individuati, tenuto conto della natura non tassativa dell'elencazione contenuta nell'art. 7, comma 10, del decreto Balduzzi.”*

La Relazione tuttavia, senza prendere una posizio-

ne specifica sulla legittimità o sulla illegittimità della distorsione, subito dopo la descrizione del problema precisa che *“La Corte costituzionale ha ritenuto infatti non irragionevoli le scelte regionali di ampliare il numero dei luoghi sensibili, includendovi persino luoghi adibiti ad “attività operative nei confronti del pubblico” che “si configurano altresì come luoghi di aggregazione, in cui possono transitare soggetti in difficoltà” (così considerando legittima anche l'inclusione delle caserme; v. Corte costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 27)”*. Sul punto tuttavia va ricordato che la Corte Costituzionale in questo passaggio non si pronuncia sull'effetto complessivo di divieto sulla sostanziale totalità del territorio ma semplicemente si spinge a confermare la competenza dell'ente ad indicare tra quelli da proteggere ulteriori luoghi ritenuti sensibili.

LA CHIAREZZA DA FARE SUL METODO DI CALCOLO DELLA DISTANZA

La Relazione invoca inoltre chiarezza anche sulla modalità di calcolo della distanza: *“La previsione normativa di apposite distanze minime da rispettare – nei termini innanzi esposti – impone di avere regole certe quanto modalità da seguire per effettuare il relativo calcolo. In molte Regioni tale distanza oscilla fra i trecento e i cinquecento metri e, per il metodo di calcolo, si fa solitamente riferimento al più breve tragitto pedonale avuto riguardo all'articolo 190 del Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285); ma anche sulle modalità di calcolo concrete è sorto contenzioso davanti al giudice amministrativo”*. Per quanto si dirà l'esigenza non è solo di fare chiarezza ma di rimuovere il vero problema che è quello del divieto sostanzialmente assoluto.

LE CONCLUSIONI DELLA RELAZIONE

La Relazione nelle sue conclusioni tocca l'argomento del problema dell'espulsione, oltre alla necessità di dare risorse e strumenti a Regioni e Province per il contrasto del disturbo da gioco d'azzardo, precisando quanto segue: (i) *“non è l'assenza di normazione sul settore o l'eccessiva liberalizzazione che può risolvere il problema, quanto l'adozione, da parte del legislator e, di norme omogenee e razionali, che – nel rispetto delle competenze normative e amministrative che il Titolo V della Costituzione riserva alle autonomie territoriali – tendano ad uniformare la casistica e ad allineare le procedure ad evidenza pubblica, dal punto di vista dei bandi, delle convezioni e delle scadenze dei contratti; ciò può dare certezza agli imprenditori e agli operatori della filiera del gioco, i quali dovranno effettuare i futuri investimenti con la serenità della vigenza di norme certe”*; (ii) *“si auspica, da parte di tutti gli stakeholders, la presentazione da parte del Governo di un testo normativo, che fosse allo stesso tempo un testo unico di riordino della materia e un testo innovativo sulle riforme da adottare”*; (iii) *“il testo da adottare dovrà riuscire nello sforzo, quasi “tita-*


nico”, di non abdicare al controllo dello Stato, esercitato in particolare attraverso l’Agenzia delle dogane e dei monopoli, offrendo ai cittadini la miglior tutela possibile (...); (iv) “Ancor più ambizioso - ma tuttavia doveroso - è l’obiettivo di fornire alle Regioni e agli Enti locali - sulla scia dell’Accordo in Conferenza unificata del 7 settembre 2017, che da tutti gli auditi è stato citato e considerato come un punto di riferimento - una guida sulle azioni da intraprendere in modo da allinearsi sugli obiettivi di legalità e di tutela della salute, pur nel rispetto delle competenze normative e amministrative che il Titolo V della Costituzione riserva alle autonomie territoriali”; (v) “le Regioni, le Province e i Comuni non possono essere abbandonati nella disciplina di dettaglio del gioco (...) aspetto [che] infatti può portare (ed ha portato) ad applicazioni difformi degli strumenti predisposti dalla Conferenza unificata ed alle creazioni di “città del gioco” o di città spopolate dal punto di vista dei punti gioco (ed anche per gli orari di apertura degli esercizi potrebbe farsi lo stesso parallelismo)”; (vi) “una normazione del futuro non potrà quindi che supportare ed istituzionalizzare ogni iniziativa di raccordo tra centro e periferie (in questo senso Regioni e Comuni si sono già auto-organizzati con i Tavoli tecnici ed iniziative similari) sia per la disciplina, che per il controllo (...)”.

IL RIORDINO DEVE RISOLVERE LA QUESTIONE TERRITORIALE CHE È IL BANDOLO DELLA MATASSA

Accanto a tali principi che si palesano di portata generali va tuttavia detto con chiarezza che nessun riordino potrà ritenersi risolutivo se esso non contenga la soluzione al problema decennale da risolvere. E il problema si chiama questione territoriale. Il problema della questione territoriale va posto senza giri di parole. 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.

Il problema della questione territoriale 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 per cento. Ci sono

centinaia di perizie di urbanisti su città di tutta Italia che lo esplicitano e lo dimostrano. Questo è il dato scientifico di consapevolezza da cui partire. Ed è importante parlare con chiarezza perché questo problema della questione territoriale, del divieto in concreto prodotto sulla sostanziale totalità dei territori:

- (i) 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;
 - (ii) 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?);
 - (iii) è il problema che genera il paradosso delle continue proroghe dell’ultimo momento imposte dallo Stato agli operatori;
 - (iv) è il problema che genera il dibattito sulla legittimità o non legittimità dell’onerosità, sull’eccessiva onerosità delle proroghe;
 - (v) è il problema che per gli studi scientifici non cura anzi penalizza gli utenti (siano essi razionali, problematici o patologici);
 - (vi) è il problema che compromette irreversibilmente l’azione di presidio da parte dello Stato dei territori favorendo così l’espansione dell’illegalità;
 - (vii) è il problema che cancella anni di attività di emersione del gettito erariale da gioco per una domanda che comunque esiste;
 - (viii) è il problema che dà instabilità al sistema concessorio italiano, strumento di presidio e controllo invidiato ovunque;
 - (ix) è il problema che compromette la stabilità di un intero comparto fatto da migliaia di imprese e oltre centomila lavoratori;
 - (x) è il problema che imbarazza la politica centrale e territoriale ogni qual volta viene dimostrato con dati tecnici alla mano;
 - (xi) 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;
 - (xii) 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.
- È un problema, quello della questione territoriale, quello dell’errore tecnico dei distanziometri espulsivi, che non impatta dunque solo sull’articolo 41 della Costituzione (sul diritto all’impresa degli operatori) come si legge ma anche e soprattutto su tutti gli altri diritti ed interessi pubblici sopra richiamati, dalla salute al risparmio, dall’ordine pubblico al gettito erariale. Parlarsi chiaro aiuta a trovare il bandolo della matassa, aiuta a focalizzare il problema e ad individuare gli strumenti giusti per la soluzione. 



L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

www.gclegal.it