

QUANDO IL LIMITE D'ORARIO NON REGGE



La sentenza di Lodi e il mito da rompere sulla tutela della salute

di Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, Dottore Commercialista,
Revisore Contabile, Presidente Acadi-Confcommercio

La limitazione di orari non può prescindere da tre presupposti chiave: istruttoria, proporzionalità e verifica di efficacia. Sia se si tratta di tutelare la quiete pubblica, sia se si tratta di tutelare la salute degli utenti. Il potere di regolare gli orari esiste, ma va sorretto da esposti verificati, da sopralluoghi in fasce orarie diverse, da dati oggettivi e da una motivazione puntuale. Le misure generiche, costruite su segnalazioni sporadiche e accertamenti limitati, rischiano l'annullamento per eccesso di potere e violazione del principio di proporzionalità. Analogo discorso vale per gli orari imposti per la tutela della salute.

La sentenza e le sue motivazioni

Con la sentenza 2960 dell'8/6/2026 REG 2799/2025 il TAR Lombardia ha annullato l'ordinanza sindacale n. 5 del 2025 con cui il Comune di Lodi aveva imposto una drastica riduzione degli orari di apertura di una sala bingo dotata anche di apparecchi AWP/VLT, gestita da un concessionario di rilievo nazionale.

La misura era stata adottata invocando la tutela dell'ordine pubblico, della quiete pubblica e della salute dei soggetti vulnerabili ed era nata da alcune segnalazioni di residenti che lamentavano disturbi al riposo notturno legati alla frequentazione del locale. L'ordinanza riduceva gli orari in modo considerevole anche di mattina.

I tre elementi che la sentenza pretende

Vale la pena leggere con attenzione le motivazioni, perché la decisione non si limita ad annullare un provvedimento: mette in fila, con ordine, i presupposti senza i quali una limitazione oraria non può dirsi legittima. E sono esattamente i presupposti che da anni vado segnalando, anche nel mio volume sui cortocircuiti istituzionali del gioco pubblico, quando analizzo distanziometri e orari come le due grandi famiglie di misure dalla potenziale capacità espulsiva. I tre elementi riguardano l'istruttoria, la proporzionalità e l'efficacia della misura.

L'istruttoria

Il primo elemento è l'istruttoria. Il Comune aveva fondato il provvedimento su un unico esposto e su un solo sopralluogo, per giunta svolto non nelle ore notturne. Il Collegio osserva che mancava una verifica reale della consistenza dei disagi nelle diverse fasce orarie e nei diversi giorni della settimana. In altre parole: per restringere l'attività di un'impresa titolare di autorizzazioni statali

non basta una segnalazione e un controllo isolato; serve un accertamento che dimostri quando, dove e quanto il problema effettivamente si manifesta. È lo stesso principio che la giurisprudenza aveva già affermato in altre circostanze dove si ribadiva la necessità di un'accurata indagine sull'effettiva sussistenza dell'interesse contrapposto e sulle modalità concrete con cui esso si manifesta nel contesto socioeconomico e territoriale di riferimento.

La proporzionalità

Il secondo elemento è la proporzionalità, che è poi un altro modo di dire sostenibilità della misura. Il Giudice rileva che l'Amministrazione non ha effettuato un corretto temperamento tra l'interesse pubblico invocato e quello economico e imprenditoriale dell'operatore. La compressione della sfera giuridica del privato deve essere idonea, necessaria e proporzionata: deve cioè rappresentare il minor sacrificio possibile rispetto allo scopo. Vietare l'apertura mattutina, a fronte di segnalazioni riferite alle ore notturne, è un classico eccesso: si colpisce una fascia oraria che non c'entra nulla con il disturbo lamentato.

Efficacia della misura

Il terzo elemento, che a mio avviso è il più trascurato nel dibattito pubblico, è l'efficacia della misura imposta, rispetto all'obiettivo perseguito. La sentenza qualifica il divieto come sproporzionato e non strettamente necessario per lo scopo per cui l'ordinanza era nata, proprio in ragione della carenza di verifiche nelle fasce orarie critiche. È un punto decisivo: **una misura che non è dimostrata idonea a raggiungere il fine che si prefigge non diventa legittima solo perché è animata da una buona intenzione.** Senza la prova del nesso tra il divieto e il risultato perseguito, resta un sacrificio imposto a vuoto.



Il salto logico che invito a fare

Qui arriva la riflessione che propongo al lettore. La sentenza per Lodi ragiona principalmente in chiave di ordine e quiete pubblica. Ma i tre presupposti che essa pretende - istruttoria specifica, proporzionalità/sostenibilità, efficacia dimostrata rispetto all'obiettivo - non hanno nulla di specifico rispetto alla quiete pubblica. Sono principi generali del diritto amministrativo: ragionevolezza, necessità, adeguatezza. E allora devono valere identici anche quando la limitazione oraria è motivata dalla tutela della salute degli utenti.

Il punto non è negare l'obiettivo di tutela della salute, che condivido essere centrale, che è uno degli interessi pubblici primari che il sistema del gioco pubblico è chiamato a presidiare. Il punto è applicare lo stesso rigore. Se per la quiete pubblica pretendiamo l'istruttoria, la proporzionalità e la prova di efficacia, non possiamo poi accettare che, evocando la salute, quegli stessi presupposti svaniscano e basti la formula magica delle buone intenzioni.

Ne discende che dovrebbero considerarsi non legittime, esattamente come quella di Lodi, anche le limitazioni orarie disposte a tutela della salute quando:

- non sono precedute da un'istruttoria specifica a monte, che dimostri sul territorio di interesse l'incidenza del fenomeno e il nesso con le fasce orarie colpite;
- sono asfissianti, costruite con una sequenza disordinata di numerose fasce orarie di accensione e spegnimento, tale da rendere insostenibile l'attività e impossibile qualunque pianificazione di investimento, senza che a tale sacrificio corrisponda un beneficio dimostrato;
- colpiscono disordinatamente un solo tipo di prodotto o un solo canale distributivo, lasciando intatti gli altri. È la

contraddizione che a tratti alcuni Tar hanno già colto nel caso dove l'ordinanza incida su solo alcuni prodotti di gioco: una misura selettiva che non aggredisce il fenomeno nella sua interezza non produce gli effetti che dichiara di voler produrre, e finisce per solo spostare la domanda anziché ridurla.

Rompere il muro dell'ipocrisia

Qui sta il muro da rompere. C'è un'ipocrisia di fondo nel modo in cui troppo spesso si discute di queste misure: si dà per scontato che, siccome l'intenzione è tutelare la salute, la misura sia per ciò stesso buona ed efficace. Ma intenzione ed effetto sono due cose diverse.

Bisogna avere il coraggio intellettuale di ammetterlo quando le buone intenzioni non raggiungono l'obiettivo - e i dati di questi anni lo raccontano con chiarezza: a fronte di una spesa complessiva degli utenti che continua a crescere, è crollata la sola raccolta degli apparecchi del territorio, con un parallelo arretramento del relativo gettito.

Meno tasse e, soprattutto, non tutela della salute: perché la domanda non è scomparsa, si è semplicemente spostata su altri prodotti e altri canali, compresi quelli su cui il Comune non ha alcuna competenza, come il gioco a distanza, e quelli illegali, che non offrono alcun presidio. Quando una limitazione oraria è priva di istruttoria, sproporzionata o inefficace, accade il peggio dei mondi possibili: non tutela davvero la salute - che era il fine dichiarato - e contemporaneamente distrugge tutti gli altri interessi di rango costituzionale che il sistema del gioco pubblico sottende e tiene in equilibrio. La legalità, perché spinge verso l'offerta illegale. Il gettito erariale, perché erode la base imponibile. L'impresa e l'occupazione, perché rende insostenibile l'attività di soggetti titolari di autorizzazioni statali. La stabilità del sistema concessorio, perché vanifica gli investimenti programmati. Si demolisce tutto, e per di più senza nemmeno conseguire il bene che si dichiarava di voler proteggere.

La tutela effettiva della salute passa per altre strade: i prodotti safe, il registro di autoesclusione esteso e reso operativo anche per gli apparecchi, la formazione degli operatori, la prevenzione e la cura organizzate facendo sistema sui territori. Strade che funzionano perché aggrediscono il fenomeno dove si genera, invece di limitarsi a spostarlo altrove.

Conclusioni

La sentenza per Lodi, allora, va letta oltre il suo caso concreto. Non dice soltanto che quel singolo divieto era illegittimo. Dice che esiste un metodo - istruttoria, proporzionalità, efficacia - al quale ogni limitazione deve sottostare. E quel metodo non cambia a seconda dell'etichetta che apponiamo all'obiettivo. Vale per la quiete pubblica. Deve valere, con la stessa serietà e senza sconti, anche per la salute.