

La Corte costituzionale ribadisce la validità delle leggi regionali che, perseguendo l'obiettivo della riduzione della ludopatia, impongono distanze minime delle sale da gioco dai cc.dd. luoghi sensibili.

Corte costituzionale, sentenza 27 febbraio 2019, n. 27 – Pres. Lattanzi, Red. Amato

Gioco e scommesse – Apparecchi per il giuoco – Distanze minime – Luoghi sensibili – Legge regionale – Questione infondata di costituzionalità.

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli art. 3, 117, 2° comma, lett. h), e 3° comma, della Costituzione – dell'art. 2, 1° comma, lett. c), punto IV, l. reg. Abruzzo 29 ottobre 2013 n. 40,, recante «Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco», nella parte in cui include le «caserme militari» tra i «luoghi sensibili», riguardo ai quali l'art. 3, 2° comma, della stessa legge prevede che l'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito può essere rilasciata solo per gli esercizi ubicati a distanza non inferiore a trecento metri dai predetti luoghi (1).

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe la Consulta ha respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.a.r. per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara (cfr. sez. I, ordinanza 6 giugno 2017 n. 184) chiamata a pronunciarsi in una vicenda in cui l'amministrazione precedente aveva disatteso l'istanza - presentata dal titolare di una impresa individuale per l'esercizio dell'attività di raccolta scommesse su rete fisica munita di autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e licenza del questore di Chieti ex art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 - in base al rilievo che: ai sensi dell'art. 3 della l.r. Abruzzo n. 40 del 2013, era necessaria anche l'autorizzazione del sindaco del Comune territorialmente competente; la stessa poteva essere rilasciata solo per i locali ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dai «luoghi sensibili» elencati dalla disposizione censurata, tra cui sono ricomprese «le caserme militari»; nel caso di specie, la vicinanza dell'esercizio a una caserma dei Carabinieri inibiva il rilascio dell'autorizzazione.

Il T.a.r. riteneva le questioni rilevanti, in quanto il rifiuto dell'amministrazione era fondato esclusivamente sulla disposizione regionale oggetto di censura. Osservava che nel caso in cui le caserme militari fossero espunte dall'elenco dei luoghi sensibili ne sarebbe derivato l'accoglimento del ricorso, con la conseguente possibilità per la ricorrente di ottenere l'autorizzazione all'esito della riapertura del procedimento.

In ordine alla non manifesta infondatezza, secondo il T.a.r. l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013 evidenziava le finalità di preminente carattere socio-sanitario della disciplina – ossia la prevenzione del giuoco d'azzardo patologico, specie nei confronti delle categorie più sensibili – ascrivibili alla materia di legislazione concorrente della «tutela della

salute». Tuttavia mentre la maggior parte dei luoghi elencati dall'art. 2, comma 1, lettera c), della citata legge regionale poteva essere agevolmente collocata tra quelli ove si radunano soggetti ritenuti più esposti al rischio di dipendenza da gioco d'azzardo, altrettanto non poteva dirsi per le caserme militari per le quali non sussisterebbero la finalità di carattere socio-sanitario. Da ciò derivava la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente invasione della competenza statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

In ogni caso il T.a.r. prospettava anche la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non riscontrandosi alcuna peculiare interferenza tra case da gioco e caserme militari tale da giustificare un regime speciale rispetto ad altre strutture con analoghe caratteristiche, come ad esempio quelle delle amministrazioni civili del comparto sicurezza.

II. – Con la decisione in rassegna la Corte costituzionale ha giudicato la questione infondata sulla scorta delle seguenti motivazioni:

- a) la disciplina dei giochi leciti va ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l'individuazione dei giochi leciti. Si tratta di profili, infatti, che evocano finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), giustificando la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773;
- b) non ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricade nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati "sensibili", al fine di prevenire il fenomeno della "ludopatia". Disposizioni di tal fatta risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011) e sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente;
- c) il legislatore statale, con il d.l. n. 158 del 2012, come convertito, ha previsto, all'art. 7, comma 10, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante le cosiddette *slot machines*, ubicati in prossimità di luoghi sensibili (definendo come tali, in particolare, gli istituti di istruzione

primaria e secondaria, le strutture sanitarie e ospedaliere, i luoghi di culto e i centri socio-ricreativi e sportivi);

- d) nelle more dell'intervento ivi previsto, non ancora realizzato, 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 e scommesse, e macchine da gioco;
- e) i giudici amministrativi hanno sottolineato l'estraneità di disposizioni siffatte all'ordine pubblico e alla sicurezza e la loro attinenza, invece, alla prevenzione della ludopatia nonché la legittimità delle norme regionali e comunali anche in assenza della pianificazione prevista dall'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito e, infine, la natura non tassativa dell'elencazione dei luoghi sensibili ivi prevista;
- f) con la sentenza n. 108 del 2017 la Corte ha nuovamente sottolineato le finalità di carattere socio-sanitario di discipline regionali recanti limiti di distanza dai luoghi sensibili, ascrivibili quindi alla materia della «tutela della salute», così come presupposto dallo stesso art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012 ed ha escluso che la pianificazione prevista dalla legislazione statale costituisca una previa condizione necessaria per l'intervento delle Regioni, poiché la mancanza del decreto attuativo di tale pianificazione non può avere l'effetto di paralizzare *sine die* la competenza legislativa regionale, che si può esercitare nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale;
- g) il quadro normativo e giurisprudenziale, dunque, consente espressamente alle Regioni d'intervenire prevedendo distanze minime dai luoghi sensibili per l'esercizio delle attività legate ai giochi leciti, anche individuando luoghi diversi da quelli indicati dal d.l. n. 158 del 2012, come convertito;
- h) l'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili non è estranea a tali finalità. Le caserme, infatti, sono destinate all'addestramento e all'alloggio dei militari, in particolare e nella maggior parte dei casi dei giovani che svolgono la precipua formazione in tale campo. Si tratta, quindi, senz'altro di peculiari centri di aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti. E, in tal senso, non si vede come l'appartenenza a un corpo militare (e tantomeno il legittimo possesso di un'arma) potrebbe essere ritenuto di per sé un indice di minore vulnerabilità alla ludopatia;
- i) inoltre, nella misura in cui le caserme militari siano adibite anche ad attività operative nei confronti del pubblico, le stesse si configurano altresì come luoghi di aggregazione in cui possono transitare soggetti in difficoltà, che cercano tutela e protezione (si pensi a chi denunci un reato contro la persona o il patrimonio),

quindi potenzialmente più esposti a quei fenomeni di debolezza psichica su cui s'innesta la ludopatia;

- j) il legislatore abruzzese, in conclusione, è certamente intervenuto nell'ambito della materia «tutela della salute», senza invadere la competenza esclusiva dello Stato, con una disciplina che appare altresì non irragionevole, poiché le caserme militari presentano caratteristiche idonee a essere qualificate come luoghi sensibili;
- k) si tratta di aspetti che, nei limiti della non irragionevolezza, non possono non rientrare nella discrezionalità del legislatore, le cui valutazioni ben potrebbero, ad esempio, essere legate alla specifica conformazione territoriale. Non a caso le scelte regionali sul punto sono state assai diversificate e solo per alcuni luoghi si riscontra un costante inserimento nell'elenco, mentre non sono infrequenti valutazioni specifiche di singole Regioni (si pensi alle stazioni bus o ferroviarie), come nel caso di specie;
- l) non risulta irragionevole, quindi, neppure la mancata inclusione nell'elenco dei luoghi sensibili di strutture assimilabili alle caserme militari, quali le amministrazioni civili del comparto sicurezza, censurata dal giudice a quo senza neppure illustrare le ragioni per cui tali tipologie di strutture sarebbero assimilabili.

III. – Per completezza sull'argomento si segnala quanto segue:

- m) Corte cost., 11 maggio 2017 n. 108 (in *Foro it.*, 2017, I, 1789, nonché oggetto della *News US del 12 maggio 2017* ai cui approfondimenti di dottrina e giurisprudenza si rinvia) secondo cui *“Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione – dell’art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico», nella parte in cui vieta il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio di sale da gioco e all’installazione di apparecchi da gioco nel caso di ubicazione a distanza inferiore a cinquecento metri pedonali dai luoghi cosiddetti “sensibili” ivi indicati”*;
- n) Corte cost. 18 luglio 2014, n. 220 in *Giur. costit.*, 2014, 3503, secondo cui *“In materia di poteri normativi degli enti locali, è inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 31, 2° comma, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, conv., con modif., in l. 22 dicembre 2011 n. 214, censurato, in riferimento agli art. 32 e 118 cost., nella parte in cui, relativamente all’apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, ammette la derogabilità del generale principio di libertà attraverso l’introduzione di limiti territoriali, purché «connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali»”; “In materia di poteri normativi degli enti locali,*

è inammissibile, per omessa esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, 7° comma, d.leg. 18 agosto 2000 n. 267, in riferimento agli art. 32 e 118 cost., nella parte in cui, non prevede che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico”; “In materia di poteri normativi degli enti locali, è inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 d.leg. 18 agosto 2000 n. 267, in riferimento agli art. 32 e 118 cost., nella parte in cui determina una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della ludopatia”;

- o) Corte cost., 10 novembre 2011 n. 300 (in *Foro it.*, 2012, I, 34) secondo cui “È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 2, 2° comma, l. prov. Bolzano 22 novembre 2010 n. 13, nella parte in cui escludono che l'autorizzazione per case da gioco e di attrazione possa essere rilasciata ove le stesse siano ubicate nel raggio di trecento metri da istituti scolastici, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani, o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale, consentendo alla giunta di individuare ulteriori «luoghi sensibili» nei quali le predette strutture non possono essere ubicate in considerazione del loro impatto sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica e vietano qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio delle sale in questione, in riferimento all'art. 117, lett. h), cost.”;
- p) Corte di giustizia UE, sezione II, sentenza 19 dicembre 2018, C- 375/17 – Stanley International Betting Ltd (oggetto della News US n. 4 del 5 gennaio 2019 ai cui approfondimenti si rinvia) secondo cui “Gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda, per la concessione della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, un modello a concessionario unico, a differenza degli altri giochi, dei concorsi pronostici e delle scommesse, ai quali si applica un modello a più concessionari, a condizione che il giudice nazionale accerti che la normativa interna persegue effettivamente in modo coerente e sistematico i legittimi obiettivi fatti valere dallo Stato membro interessato”;
- q) Corte di giustizia UE, 22 gennaio 2015, C-463/13 in *Guida al dir.*, 2015, fasc. 8, 94 (m), con nota di MASARACCHIA, secondo cui una restrizione alla concorrenza può essere ammessa a titolo di misure derogatorie per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 62 TFUE oppure può essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale;

- r) Corte giustizia UE, 30 giugno 2011, C-212/08 in *Foro amm.* - *Cons. Stato*, 2011, 176, secondo cui *“gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nell’ambito dei giochi e delle scommesse si ricollegano, di regola, alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e dei consumatori, nonché alla tutela dell’ordine sociale; siffatti obiettivi rientrano nel novero dei motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi; anche le considerazioni di ordine morale, religioso o culturale, nonché le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l’individuo e la società che sono collegate ai giochi d’azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare, secondo la propria scala di valori, le prescrizioni a tutela del consumatore e dell’ordine sociale”*;
- s) nel senso della legittimità delle norme regionali e comunali anche in assenza della pianificazione prevista dall’art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, nonché della natura non tassativa dell’elencazione dei luoghi sensibili ivi prevista si vedano:
- s1) *Cons. Stato*, sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579, secondo cui *“la circostanza che la fissazione di “parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l’intero territorio nazionale”, non sia ancora avvenuta, non impedisce l’esercizio dei concorrenti poteri, rivolti alle medesime finalità, delle Regioni e degli Enti locali”*;
- s2) *Cons. Stato*, V, 22 ottobre 2015, n. 4861 secondo cui *“Non è condivisibile la tesi secondo cui l’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 possa essere interpretato nel senso che la competenza del Sindaco non riguardi anche la materia dei giochi, atteso che la norma espressamente attribuisce ad esso il compito di coordinare e riorganizzare, sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio comunale e nell’ambito di eventuali criteri fissati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici. Dalla particolare ampiezza della nozione di ‘pubblico esercizio’, contenuta nella disposizione, deve ritenersi che rientrino senz’altro nella nozione anche le attività di intrattenimento svolte all’interno di sale giochi e degli esercizi in cui siano installati apparecchi di gioco lecito”*;
- t) sulla competenza statale esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica si veda *Corte cost.*, 16 novembre 2018, n. 208 in *Foro it.*, 2019, I, 49 nonché *Corte cost.*, 11 luglio 2018, n. 148 in *Foro it.*, 2018, I, 2983.