Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 9-10/2017

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado,Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Il contributo dell'autonomia comunale alla prevenzione e al contrasto del gioco d'azzardo patologico

di Ferdinando Pinto*

Sommario

1. – Brevi cenni sull'inquadramento delle attività delle sale da gioco e raccolta di scommesse. – 2. Le prime ordinanze e i regolamenti locali di contrasto del g.a.p. in assenza di un quadro regolatorio nazionale. – 3. La nuova disciplina statale introdotta dal D.L. 13.9.2012 n. 158 e la legislazione regionale. – 4. Conclusioni. Il contributo dell'autonomia comunale per la prevenzione e il contrasto delle ludopatie nel quadro legislativo vigente.

Abstract

Il contributo ha ad oggetto l'individuazione del ruolo degli EE.LL. nella disciplina della prevenzione e del contrasto del gioco d'azzardo patologico (g.a.p.). In assenza di un quadro legislativo di inquadramento generale delle finalità di contrasto del fenomeno, sono state per prime le amministrazioni comunali ad avvertire il bisogno di intervenire con disposizioni di natura amministrativa a contenuto normativo. Ordinanze sindacali e, in alcuni casi, regolamenti comunali hanno introdotto misure di tutela della salute. Il cammino si è presentato da subito in salita, poiché la giurisprudenza amministrativa si è inizialmente orientata in senso negativo rilevando in capo agli enti locali la mancanza del potere di adottare atti normativi e provvedimenti per arginare la diffusione del gioco di azzardo patologico in assenza di espresse disposizioni normative, statali e/o regionali, che disponessero in tal senso. L'entrata in vigore del c.d. decreto Balduzzi (d.l. 13.9.2012, n. 158, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 8.11.2012, n. 189), non solo non ha implicitamente abrogato la normativa di livello regionale e delle province autonome, ma l'ha addirittura rafforzata. La nuova disciplina quadro ribadisce che l'oggetto della disciplina di livello sub statale nulla ha a che vedere con l'ordine pubblico, in quanto gli apparecchi da gioco sono considerati esclusivamente nel loro aspetto negativo di strumenti di grave pericolo per la salute individuale ed il benessere psichico e socio-economico della popolazione locale.

1. Brevi cenni sull'inquadramento delle attività delle sale da gioco e raccolta di scommesse

Che l'autonomia comunale fosse una risorsa importante per garantire un corretto funzionamento dell'ordinamento amministrativo ed una efficace tutela degli interessi delle collettività insediate sui territori e dei diritti dei singoli cittadini non è novità di oggi, eppure continuano a registrarsi occasioni che rafforzano questo convincimento[2]. Una di queste è rappresentata dall'impegno che i Comuni hanno profuso e profondono per fare sì che le attività economiche legate al gioco con vincita in denaro non pregiudichino la tutela della salute, la quiete pubblica ed un armonico assetto del territorio comunale.

Occorre, al riguardo, precisare che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha affermato: - che "i giochi di sorte o d'azzardo costituiscono attività economiche ai sensi dell'art. 2 CE. L'attività di esercizio commerciale di macchine per giochi di sorte o d'azzardo, sia essa separabile o meno dalle attività relative alla produzione, importazione e distribuzione di tali macchine, deve ricevere la qualificazione di attività di servizi, ai sensi del Trattato, e non può pertanto rientrare nell'ambito di applicazione degli artt. 28 CE e 29 CE, riguardanti la libera circolazione delle merci"; - che "nell'ambito di una normativa compatibile con il Trattato CE, la scelta delle modalità di organizzazione e di controllo delle attività di esercizio commerciale e pratica dei giochi di sorte o d'azzardo, quali la conclusione con lo Stato di un contratto amministrativo di concessione o la limitazione dell'esercizio commerciale e della pratica di determinati giochi ai luoghi all'uopo debitamente autorizzati, rientra nel potere discrezionale spettante alle autorità nazionali" (Corte di Giustizia, 11 settembre 2003, n. C-6/01). Sicché, a fronte dell'inclusione delle dette attività nella categoria dei servizi, le sale da gioco devono essere inquadrate nel novero dei pubblici esercizi[3], come tali soggetti all'applicazione del R.D. 773/1931, testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Di conseguenza, le Amministrazioni comunali possono regolare tali attività mediante l'esercizio del potere previsto dall'art.50, comma 7, del D.lgs. 267/2000, cioè graduando, in funzione della tutela dell'interesse pubblico prevalente, gli orari di apertura e chiusura al pubblico. Si tratta di un potere connotato da valutazioni di opportunità, la cui ampiezza è, inoltre, rimasta immutata a seguito delle modifiche legislative introdotte dall'art. 31 del D.L. 201/2011, convertito nella legge 214/2011 (c.d. decreto "Salva Italia"), che ha riformato l'art. 3 del D.L. 223/2006 nel senso che "le attività

[1] Professore Ordinario di Diritto Aministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II. Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

[2] Sul tema dell'autonomia normativa degli EE.LL., *ex multis*, cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, 464 ss.; A. PIRAINO, *Introduzione*, e S. MANGIAMELI, *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali*, entrambi in AA.VV. (a cura di A. PIRAINO), *La funzione normativa ci comuni, province e città nel nuovo sistema delle autonomie*, Palermo, 2002, 14 ss., 151 ss.; L. PEGORARO – T. F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001)*, in AA.VV. (a cura di U. DE SIERVO), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, 289 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2015; M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e "preferenza" in un multilevel system of government*, in *Le Regioni*, 2008, 113 ss.; A. RUGGERI, *Cedevolezza, autonomia regolamentare e composizione delle fonti in sistema* e G. DI COSIMO, *Cercasi argomenti per le norme cedevoli*, in *Quad. cost.*, 2007, rispettivamente 147 ss. e 151 ss.

[3] Essendosi, infatti, rilevato in giurisprudenza che "il connotato tipizzante di un pubblico esercizio è la fruibilità delle prestazioni ivi erogate da parte della collettività indifferenziata, i cui componenti sono tutti ammessi ad avvalersi, a richiesta, delle prestazioni stesse", vedi TAR Lazio – Roma, sez. II ter, 2 aprile 2010, n. 5619.

commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni (…) d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio". Il regime di liberalizzazione è, quindi, applicabile soltanto agli esercizi commerciali e quelli di somministrazione, mentre sono esclusi i pubblici esercizi, salvo che l'attività di gioco o scommessa sia svolta – in modo accessorio o, comunque, non prevalente – all'interno delle due tipologie commerciali sopra individuate.

2. Le prime ordinanze e i regolamenti locali di contrasto del g.a.p. in assenza di un quadro regolatorio nazionale

In prima battuta, in assenza di un quadro legislativo di riferimento direttamente ed esplicitamente applicabile per finalità di contrasto del fenomeno del gioco di azzardo patologico (g.a.p.), sono state le amministrazioni comunali ad avvertire il bisogno di intervenire con disposizioni di natura amministrativa a contenuto normativo. Ordinanze sindacali e, in alcuni casi, regolamenti comunali hanno introdotto misure di tutela della salute e di vita salubre degli abitati consistenti o in disposizioni di disciplina degli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano istallate apparecchiature per i gioco, o in misure di prevenzione logistica per tenere le sale gioco a debita distanza da luoghi sensibili frequentati da soggetti socialmente esposti a subire il 'fascino' del gioco con vincite in denaro e sviluppare forme di ludopatia.

Il cammino si è presentato da subito in salita per quelle amministrazioni comunali che volevano introdurre limiti stringenti all' esercizio dei giochi e delle scommesse, comparto che per la giurisprudenza amministrativa costituiva *"un'attività che lo Stato ha sempre ritenuto di proprio esclusivo monopolio ex art. 43 della Carta Costituzionale e sulla quale ha escluso la libertà di iniziativa economica"*, rispondendo tale impostazione all'esigenza di garantire un efficace "*contrasto del crimine*" e di tutelare gli interessi "*di ordine pubblico, di fede pubblica, la necessità di tutela dei giocatori, di controllo di un fenomeno che è suscettibile di coinvolgere flussi cospicui di denaro*"[4], in linea, peraltro, con l'interpretazione, costituzionalmente orientata, secondo cui le limitazioni della libertà di cui al citato art. 41 sono legittime se preordinate a fini di utilità sociale[5]. La prerogativa statale ha trovato conferma nel D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 di "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno" che ha previsto, all'art. 7, comma 1, lett. *d)* che "*le disposizioni del presente decreto non si applicano (…) al gioco d'azzardo e di fortuna comprese le lotterie, le scommesse e le attività delle case da gioco, nonché alle reti di acquisizione del gettito*".

La giurisprudenza amministrativa si è inizialmente orientata in senso negativo rilevando in capo agli enti locali la mancanza del potere di adottare atti normativi e provvedimenti per arginare la diffusione del gioco di azzardo patologico in assenza di espresse disposizioni nor-

[4] Vedi TAR Lazio – Roma, sez. II, 31 maggio 2005, n. 4296.

[5] Sempre in tema di giochi, TAR Lazio – Roma, 22 dicembre2011, n. 10078. In un sistema costituzionale armonico e non sbilanciato anche la libertà di iniziativa economica privata non è assoluta, dovendosi esplicare nel rispetto dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana (art. 41, comma 2), e restando affidato al Legislatore il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni affinché essa possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica, anche in un sistema sempre più proteso verso regimi di liberalizzazioni, sono sempre non solo ammesse ma anzi doverose quando trovano puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale, quale è il "diritto fondamentale" individuale e l'interesse collettivo alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione.

mative, statali e/o regionali, che disponessero in tal senso. Proprio a causa dell'assenza di una specifica disciplina nazionale e regionale che riconosca nella materia competenze agli enti locali, con ordinanza n. 990 del 18.9.2012, il Tribunale amministrativo del Piemonte ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e dell'art. 31, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, perché avrebbero escluso la competenza dei Comuni ad adottare provvedimenti volti a limitare "*a contrasto della patologia ormai riconosciuta della ludopatia*", l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del T.U.L.P.S.. Ebbene la Corte costituzionale con la sentenza n.220 del 2014 ha respinto al mittente i dubbi di legittimità costituzionale dichiarando inammissibili le questioni sostenendo che il giudice a quo ha omesso di considerare che "l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità, sia di merito, ha elaborato un'interpretazione dell'art.50, comma 7, del d.lgs. n.267 del 2000, compatibile con i principi costituzionali evocati, nel senso di ritenere che la stessa disposizione censurata fornisca un fondamento legislativo al potere sindacale in questione. In particolare è stato riconosciuto che…il sindaco può disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco e che ciò può fare per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale."[6]

In questa sentenza il giudice delle leggi compie una veloce ricognizione della giurisprudenza amministrativa che aveva riconosciuto sia la legittimità del potere sindacale di disciplinare gli orari delle sale gioco ex art 50 comma 7 del TUEL, sia le legittimità del potere degli enti locali di limitare la distribuzione sul territorio delle sale gioco attraverso l'imposizione di distanze minime, riconducendo quest'ultimo potere nell'ambito della potestà pianificatoria e di governo del territorio. Il potere di pianificazione, infatti, viene inteso per concorde orientamento giurisprudenziale, come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti.[7]

Il Giudice delle leggi ha quindi valorizzato quella giurisprudenza che ha argomentato co-

[6] Corte cost. sentenza n.220 del 2014, punto 5.1 del *considerato in diritto*. Già nella sentenza n.300 del 2011 la Corte, con riferimento alla legge della provincia autonoma di Bolzano n.13 del 2010 ha avuto modo di che le disposizioni "sono 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".

[7] In questi termini si esprime il Consiglio di Stato, sentenza n.2710 del 2012, con adesione espressa della Corte costituzionale nella citata sentenza n.220 del 2014. Deve anche ricordarsi un altro precedente della Corte Costituzionale, la sentenza del 10 novembre 2011, n. 300, dove è stata ritenuta legittima – perché non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza" – la disposizione di una legge emanata dalla Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui "anche i giochi leciti non possono essere messi a disposizione in un raggio di 300 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale. La Giunta provinciale può individuare altri luoghi sensibili, in cui i giochi non possono essere messi a disposizione", valorizzandosi, da parte della Consulta, la tutela dei "soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale".

me la tematica del gioco d'azzardo non può essere ricondotta esclusivamente dell'ambito della materia ordine pubblico e sicurezza, con conseguente riserva di legge statale, ma che atti normativi e provvedimenti vanno valutati per contenuti ed oggetto per cui misure prese nei confronti delle attività di gioco con vincite in denaro sono da ricondurre nell'ambito di materia diverse, dal diritto alla salute al governo del territorio[8], materie dove è riconosciuta una potestà legislativa alle regioni e alle province autonome e dove sono legittimi provvedimenti degli enti locali a contenuto normativo adottati anche in assenza di un quadro legislativo di riferimento specifico.

3. La nuova disciplina statale introdotta dal D.L. 13.9.2012 n. 158 e la legislazione regionale

L'emergenza sociale legata ad una sempre più larga diffusione del gioco legale che è stata avvertita innanzitutto dagli Enti locali inducendoli a scelte in generale restrittive in assenza di un quadro regolatorio nazionale aggiornato, ha determinato una presa di coscienza a livello statale ed ha spinto il governo ad adottare il c.d. decreto Balduzzi di cui al D.L. 13.9.2012, n. 158, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 8.11.2012, n. 189, per una disciplina amministrativa di carattere sanitario a fini limitativi o restrittivi, il quale non solo non ha implicitamente abrogato la normativa di livello regionale e delle province autonome, ma l'ha addirittura rafforzata. In definitiva viene ribadito che l'oggetto della disciplina di livello sub statale nulla ha a che vedere con l'ordine pubblico, in quanto gli apparecchi da gioco sono considerati esclusivamente nel loro aspetto negativo di strumenti di grave pericolo per la salute individuale ed il benessere psichico e socio-economico della popolazione locale.

L'art. 7, comma 10, dispone che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (in cui è confluita l'AAMS) provvede a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti di raccolta del gioco con apparecchi di cui all'articolo 110 T.U.L.P.S., sulla base di criteri, anche relativi a distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi, definiti con decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata. Ora, in disparte la corresponsabilità del Ministero della Salute voluta dal Legislatore a conforto che trattasi di materia sanitaria, il coinvolgimento della Conferenza unificata Stato Regioni consente di escludere, con ulteriori argomentazioni, che si verta in materia di ordine e sicurezza pubblica, affidata in via esclusiva agli organi locali di pubblica sicurezza.

Il già citato D.L. n. 158 del 2012, significativamente finalizzato ad assicurare un "più alto livello di tutela della salute", ha disposto l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (l.e.a.) estendendoli alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione da ludopatia, come definita dalla stessa norma (art. 5); inoltre, ha adottato specifiche "misure di prevenzione per contrastare la ludopatia" disciplinando le forme pubblicitarie, introducendo divieti e con-

[8] E, può aggiungersi, è evidente che la disciplina sulle distanze è tesa a regolamentare il fenomeno delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti. Si tratta, in definitiva, di disposizioni che non incidono direttamente sulla individuazione e sulla installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni e, dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate. Così il Cons. St., Sez. VI, 11 settembre 2013, n. 4498.

trolli per contrastare il gioco minorile, nonché, come già detto, affidando all'Agenzia delle dogane e dei monopoli la pianificazione di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco territorialmente prossimi a "istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi". Ne consegue che, per la prima volta, anche la normativa statale colloca il fenomeno del gioco nella materia del diritto alla salute, per la cui tutela sono previsti strumenti per garantire e promuovere un più efficace livello di contrasto alla ludopatia. La legge statale e le discipline già vigenti su base regionale non configgono tra loro né si elidono ma, anzi, concorrono, ciascuna nel proprio ambito, e secondo opzioni temporali e metodologiche differenziate ma in reciproca sintonia, al perseguimento dello stesso obiettivo, costituito da una materia (salute) su cui le regioni e le province autonome esercitano competenza legislativa concorrente, con il solo limite del "rispetto dei principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato, come indicato all'art. 117, terzo comma, della Costituzione; principi i quali, a loro volta, si pongono come limiti all'intervento legislativo statale nei confronti delle Regioni e Province autonome. Tra i principi fondamentali non rientra la necessità della previa definizione delle misure di pianificazione o dei relativi criteri orientativi a livello nazionale. La circostanza che la fissazione di "*parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale*", non sia ancora avvenuta, pertanto, non impedisce l'esercizio dei concorrenti poteri, rivolti alle medesime finalità, delle Regioni e degli Enti locali.

Uno dei principi fondamentali del decreto Balduzzi è sicuramente rappresentato proprio da quello che si può definire di "prevenzione logistica", in base al quale tra i locali ove sono installati gli apparecchi da gioco e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione deve intercorrere una distanza minima, ritenuta plausibilmente e ragionevolmente idonea ad arginare, sotto il profilo della "vicinitas", i richiami e le suggestioni di facile ed immediato arricchimento.

Dall'art. 7, comma 10, del d.l. 158 del 2012, si trae il principio della legittimità di misure di pianificazione delle ubicazioni consentite alle sale giochi e scommesse basate su distanze minime da rispettare (definite dalla citata giurisprudenza "prevenzione logistica" delle ludopatie), non anche quello della necessità della previa definizione di dette pianificazioni o dei relativi criteri orientativi a livello nazionale.

Può convenirsi con la prevalente giurisprudenza[9] che si è occupata della questione, nel senso che la disciplina statale e quella regionale siano reciprocamente coerenti rispetto all'obiettivo da perseguire[10], utilizzando strumenti analoghi

[9] TAR Lombardia, II, n. 1761/2015, con riferimento ad analoghe disposizioni della l.r. Lombardia n. 8/2013; da TAR Lazio, II, n. 2729/2014, con riferimento alla l.r. Liguria 17/2012; e da TRGA Trento, n. 206/2013, con riferimento alla l.p. Trento 9/2000.

[10] Che la disciplina statale non si proponga di elidere le discipline regolatorie già vigenti a livello locale lo conferma la legge delega in materia fiscale 23/2014, che comprende, all'art. 14, comma 1, la delega al "*riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi*", la quale, pur essendo orientata dai principi e criteri direttivi secondo i quali occorre "*introdurre e garantire l'applicazione di regole trasparenti e uniformi nell'intero territorio nazionale in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco, di autorizzazioni e di controlli, garantendo forme vincolanti di partecipazione dei comuni competenti per territorio al procedimento di autorizzazione e di pianificazione, che tenga conto di parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale, della dislocazione locale di sale da gioco e di punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nonché in materia di installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni,*

con analoghe finalità di prevenzione (oltre alle sentenze citate in nota, cfr. anche TAR Lombardia, I, n. 1613/2015).

Non è invece condivisibile la opposta interpretazione, sulla base della quale il TAR Lecce ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Puglia 43/2013 (che prevede analoga distanza minima), per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera h), Cost. Interpretazione che la Corte costituzionale non ha accolto dichiarando non fondata la questione con sentenza n.108 del 2017.

La giurisprudenza del Giudice delle leggi contribuisce a dare valido sostegno alla legittimità degli interventi normativi con i quali molte amministrazioni comunali hanno cercato di contrastare la dilagante diffusione delle sale gioco sul territorio a prescindere dalla presenza di un quadro legislativo regionale di riferimento.

Nella già ricordata sentenza n.220 del 2014, la Corte costituzionale, nel giudicare inammissibili (a causa della inadeguata valutazione della rilevanza nel giudizio *a quo* e di possibili soluzioni ermeneutiche alternative) le questioni di costituzionalità sollevate dal TAR Piemonte nei confronti degli artt. 42 e 50, del d.lgs. 267/2000, e dell'art. 31, comma 2, del d.l. 201/2011, convertito dalla legge 214/2011 (nella parte in cui tali disposizioni non prevedono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimentali volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS), ha sottolineato che il giudice rimettente "*omette di considerare che il potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili, potrebbe altresì essere ricondotto alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio, rispetto alla quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al Comune le relative funzioni*".

L'argomentazione della Consulta richiama a supporto l'orientamento del Consiglio di Stato[11] secondo il quale l'esercizio del potere di pianificazione non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti[12].

4. Conclusioni. Il contributo dell'autonomia comunale per la prevenzione e il contrasto delle ludopatie nel quadro legislativo vigente

Il decreto interministeriale previsto nel d.l. n.158 del 2012 non è stato mai emanato, ciò non ha impedito l'adozione a livello locale di discipline regolatorie finalizzate a prevenire fenomeni di ludopatia[13].

comunque con riserva allo Stato della definizione delle regole necessarie per esigenze di ordine e sicurezza pubblica", prevede anche espressamente che debba assicurarsi "*la salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale che risultino coerenti con i princìpi delle norme di attuazione della presente lettera*".

[11] Cons. Stato, IV, n. 2710 del 2012, richiamata anche in Cons. Stato, III, n.579 del 2016.

[12] L'approdo della Corte Costituzionale è stato di recente ribadito con la decisione n. 108 dell'11 maggio 2017 con la quale è stata riconosciuta la compatibilità con la Carta Fondamentale dell'art. 7 della legge regionale della 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.

[13] Senza pretesa di esaustività si riportano qui di seguito alcune soluzioni adottate a livello regionale: una distanza

Anche gli interventi legislativi successivi di livello statale hanno tenuto questa rotta. L'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (*Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*) ha conferito al Governo la delega legislativa per il riordino in un codice delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, prevedendo, tra i criteri di delega – assieme a quello dell'adeguamento della normativa «*all'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile*» (lettera *a* del comma 2) – l'altro della fissazione «*di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale*», ma con espressa garanzia della «*salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale*», che risultassero coerenti con i principi stabiliti dal decreto delegato (lettera *e* del comma 2).

minima di cinquecento metri è prescritta dall'art. 4 della l.r. Toscana n.57/2013, dall'art. 7 della l.r. Puglia n.43/2013 e dall'art. 6 della l.r. Basilicata n.30/2014; una distanza minima di trecento metri è invece prescritta dall'art. 5-bis della l.p. Bolzano n.13/1992, dall'art. 13-bis della l.p. Trento n.9/2000, dall'art. 5 della l.r. Liguria n.13/2015 e dall'art. 3 della l.r. Abruzzo n.40/2013; una distanza minima, determinata dalla Giunta regionale, ma comunque non superiore a cinquecento metri, è prevista dall'art. 5, comma 1, della l.r. Lombardia n.8/2013, e dall'art. 6 della l.r. Friuli VG n.1/2014; analogo potere è attribuito ai Comuni dall'art. 6 della l.r. Umbria n.21/2014, mentre l'art. 4 della l.r. Valle d'Aosta n.14/2015 prevede la stessa distanza, ma consente ai Comuni di stabilire una distanza maggiore; l'art. 20 della l.r. Veneto n.6/2015, senza individuare una distanza di riferimento, attribuisce ai Comuni il potere di stabilire la distanza minima. La Regione Emilia Romagna non ha stabilito una distanza minima, così onerando gli enti locali di individuarla, contemperando gli interessi in gioco in relazione alle caratteristiche che assumono nello specifico contesto sociale di applicazione. La regione Campania ha in lavorazione un disegno di legge regionale dove la distanza minima prevista è di trecento metri dai luoghi sensibili elencati nello stesso disegno di legge con la possibilità per i Comuni di ampliare quest'elenco.

Ciò a dimostrazione del fatto che simili discipline possono essere *medio tempore* adottate anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. n. 158 del 2012. Con la formula «discipline regolatorie […] emanate a livello locale» il legislatore intende riferirsi a quelle adottate dai comuni, in applicazione delle norme che regolano i poteri dei relativi organi rappresentativi: norme che si prestano ad essere interpretate come idonee a legittimare l'adozione di misure di contrasto della ludopatia, anche per quanto attiene all'imposizione di distanze minime delle sale da gioco rispetto ai luoghi "sensibili"[14]. E', tuttavia, evidente come la legittimazione a disciplinare la materia debba riconoscersi, *a fortiori*, alle Regioni, tramite lo strumento legislativo.
Essendo rimasta anche la ricordata delega legislativa inattuata, è da ultimo intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2016)». L'art. 1, comma 936, frammezzo ad un complesso di altre disposizioni intese ad aggiornare la disciplina dei giochi e delle scommesse, anche in funzione della lotta alla ludopatia, ha previsto che entro il 30 aprile 2016 vengano definite, in sede di Conferenza unificata, «*le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età*». Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata dovrebbero essere recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti. La nuo-

[14] Così come riconosciuto dalla Corte costituzionale, con particolare riguardo ai sindaci, nella sentenza n. 220 del 2014, cfr. S. ROSSI, *Una pronuncia di rigetto in rito ed una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri*, in *Le Regioni*, 2, 2015, 427 ss.

va previsione legislativa – più ampia della precedente, perché non limitata ad alcuni tipi di apparecchi da gioco, né alle sole concessioni successive all'entrata in vigore della legge – finisce, d'altro canto, per assorbire il meccanismo di pianificazione previsto dalla norma del 2012.
Il termine del 30 aprile 2016 non è stato rispettato, purtuttavia l'intesa tra Governo, Regioni ed Enti Locali concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico è stata raggiunta nella seduta della Conferenza unificata del 7 settembre 2017. Tra i punti qualificanti preme ricordare la soluzione condivisa di ridurre l'offerta di gioco pubblico per la misura delle conseguenze sociali che non possono più essere trascurate. La riduzione dell'offerta avviene agendo sia sui volumi che sui punti vendita. Nell'intesa le Regioni e gli Enti locali sono chiamati a contribuire attivamente alla definizione di un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco. A tal fine nei piani urbanistici e nei regolamenti comunali dovranno essere adottati criteri che con la finalità di garantire la tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza, consentano una equilibrata distribuzione nel territorio allo scopo di evitare il formarsi di ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia o totalmente assente o eccessivamente concentrata. Posto, dunque, che l'imposizione di una distanza di rispetto costituisce in via di principio uno strumento idoneo e necessario per tutelare l'interesse pubblico primario: la prevenzione delle ludopatie, e che la massimizzazione della cura di tale interesse condurrebbe ad imporre distanze molto ampie, l'individuazione di una distanza, piuttosto che un'altra, discende invece dall'esercizio di una discrezionalità amministrativa, che effettui la ponderazione con i contrapposti interessi allo svolgimento delle attività lecite di gioco e scommessa, alla luce dei canoni della adeguatezza e della proporzionalità. In particolare, risponde ad un'esigenza di ragionevolezza che, in esito ad una valutazione dei comportamenti dei soggetti più vulnerabili e dell'incidenza del fenomeno delle ludopatie in un determinato contesto, venga stabilita dalla legge una distanza minima fissa, presuntivamente idonea ad assicurare un effetto dissuasivo, proteggendo i frequentatori dei c.d. siti sensibili; oppure, che la legge indichi detta distanza di rispetto nella sua misura massima, ovvero nella sua misura minima, consentendo alle Amministrazioni territoriali e locali di valutare le rispettive situazioni e di individuare conseguentemente come adeguate distanze diverse purché rispettose del limite.
Agli Enti locali è riconosciuta la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a sei ore complessive di interruzione quotidiana di gioco. La distribuzione oraria delle fasce di interruzione nell'arco della giornata deve essere definita mediante un'intesa con l'Agenzia Dogane e Monopoli al fine di garantire per quanto possibile un alto livello di omogeneità nel territorio nazionale e regionale anche per facilitare il monitoraggio telematico del rispetto delle fasce di interruzione.
Nell'intesa c'è un capo dedicato all'incremento dell'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico. A tal fine è previsto un implemento delle risorse finanziarie a copertura di dette azioni; l'introduzione di un sistema di giocata esclusivamente attraverso la Carta nazionale dei servizi, la carta dell'esercente e la Tessera Sanitaria; mantenere le caratteristiche attuali di bassa giocata e bassa vincita escludendo la possibilità di utilizzare banconote o qualsiasi altra forma di moneta elettronica; eliminare per le VLT l'uso di banconote di valore superiore a cento euro; prevedere nuovi ausili tecnologici a salvaguardia del giocatore e di prevenzione e contrasto alla ludopatia, quali ad esempio: strumenti di autolimitazione al gioco

in termini sia di tempo che di spesa; attivazione automatica di messaggi durante il gioco finalizzati a sottolinearne la durata; abbassamento dell'importo minimo delle giocate; altri strumenti tecnologici di maggiore controllo sui giocatori esposti alla ludopatia.

Ora, la di là di considerazioni riguardanti il merito di alcune delle scelte fatte, l'applicazione dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata andrà ad incidere sull'attuale assetto della disciplina che si sono dati molti comuni italiani mediante l'adozione di regolamenti consiliari ad oggetto i giochi leciti sotto il profilo urbanistico e della prevenzione alle forme di gioco d'azzardo patologico. Anzi, per meglio dire, con riguardo a quest'ultimo profilo l'Intesa da un lato fa salve le disposizioni specifiche in materia di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico previste in ogni Regione o Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, e dall'altro legittima forme di tutela maggiori per la popolazione adottate dalla legislazione regionale anche se successivamente alla attuazione dei contenuti dell'intesa della Conferenza Unificata. Si dovrebbe, pertanto, configurare sul territorio nazionale un quadro articolato in cui la legislazione statale dovrebbe dettare la disciplina idonea a garantire un livello essenziale di contrasto al gioco d'azzardo patologico e di tutela della salute pubblica e alla legislazione regionale dovrebbe spettare il completamento dell'impianto con la possibilità di prevedere forme maggiori di tutela per la popolazione regionale. Il quadro si andrebbe a completare con la disciplina regolamentare di livello comunale a cui spetterebbe la introduzione delle misure in campo urbanistico e di regolamentazione degli orari dei pubblici esercizi dirette sia a prevenire e contrastare le patologie da dipendenza da gioco d'azzardo che a tutelare la salute pubblica.

Sembrerebbe quindi che il rapporto tra i differenti livelli di normazione debba fondarsi sui tradizionali criteri - attentamente tenuti in considerazione dalla giurisprudenza amministrativa - che informano le relazioni tra le fonti normative dell'ordinamento interno, sviluppando al contempo forme di coordinamento tra Stato e autonomie regionali e locali nella gestione delle politiche integrate sul territorio[15]. L'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata rappresenta la base sulla quale costruire un insieme di interventi da parte di ciascun livello territoriale, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie compente e responsabilità all'attuazione di un sistema integrato di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

[15] Si tratta di forme di coordinamento ispirate da quanto dispone l'art.118, comma 3, Cost. e già contemplate da altre disposizioni legislative tra le quali spicca il d.l. n.14 del 2017.