

Sentenza: 22 marzo 2017, n. 108 (*deposito dell'11 maggio 2017*)

Materia: prevenzione della ludopatia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Puglia

Oggetto: art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico "GAP")

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico "GAP"), nella parte in cui (comma 2) vieta il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza "TULPS"), nel caso di ubicazione a **distanza inferiore a cinquecento metri** pedonali dai luoghi **cosiddetti sensibili** ivi indicati, ovvero da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette.

Il giudice a quo riferisce che una società era stata autorizzata sia dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sia dal Questore a trasferire l'attività di raccolta di scommesse in altro locale ubicato nello stesso Comune. Il Comune interessato aveva **inibito** l'esercizio dell'attività nel nuovo locale, in quanto ubicato a meno di cinquecento metri da un istituto scolastico.

Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., eludendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute); norma che subordina ad un complesso procedimento di pianificazione, coinvolgente una pluralità di soggetti istituzionali, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante slot machines che risultino ubicati in prossimità di determinati luoghi sensibili.

La norma denunciata violerebbe, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza»: materia alla quale andrebbe ricondotta la disciplina dei giochi d'azzardo.

La Consulta esamina innanzitutto questa seconda censura giudicandola non fondata.

Nella specie, il legislatore pugliese non è intervenuto per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti - aspetti questi che ricadono nell'ambito della materia ordine pubblico e sicurezza - ma per evitare la

prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi frequentati da soggetti *ritenuti psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della dipendenza da gioco d'azzardo. La disposizione in esame persegue pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente tutela della salute*, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche l'altra censura del giudice a quo, quella di violazione dei principi fondamentali posti dallo Stato nella materia della tutela della salute, è infondata.

Il suddetto art. 7 del d.l. 158/2012 al comma 10 prevede la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS - ossia con le cosiddette slot machines - che risultino ubicati in prossimità di luoghi sensibili (istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi). La ricollocazione deve essere, peraltro, pianificata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - e, dopo la sua incorporazione, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli - tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Come rilevato anche dal Consiglio di Stato, dalla citata norma statale si ricava tuttavia soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi sensibili, **non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale.**

La pianificazione prefigurata dalla disposizione statale non è peraltro **mai avvenuta**, non essendo stato emanato il decreto interministeriale che doveva definirne i criteri. L'intero meccanismo è dunque inoperante, *non potendosi ritenere che la mancanza di detto decreto paralizzi sine die la competenza legislativa regionale.*

Queste conclusioni sono confermate, continua la Corte, da successivi interventi dello stesso legislatore statale.

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, quello 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).

Ciò dimostra *che simili discipline potevano essere medio tempore adottate anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. n. 158 del 2012.* E la formula "discipline regolatorie ... emanate a livello locale" non solo copre le iniziative comunali, ma **legittima, a fortiori**, le Regioni ad intervenire tramite lo strumento legislativo.

Essendo rimasta inattuata anche la predetta delega legislativa, è poi intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). L'art. 1, comma 936, di tale legge 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 sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Anche questa disposizione comprova *che i criteri per la dislocazione delle sale da gioco non dovevano essere necessariamente fissati in forza dell'art. 7, comma 10, del d.l. 158/2012.*

La nuova previsione legislativa assorbe peraltro il meccanismo di pianificazione definito dalla norma del 2012. Tuttavia, anche il procedimento previsto dalla norma predetta **non si è ancora perfezionato.**

Per tali motivi entrambe le questioni sono dichiarate non fondate.