

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 27 (deposito del 27 febbraio 2019)

Materia: tutela della salute - dipendenza dal gioco

Parametri invocati: artt. 3, 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Abruzzo

Oggetto: art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Il TAR Abruzzo - sezione staccata di Pescara - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco).

La disposizione censurata include le caserme militari tra i luoghi sensibili. Riguardo a questi, l'art. 3, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2013 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 300 metri dagli stessi luoghi.

Il giudice rimettente premette che la titolare di una impresa individuale per l'esercizio dell'attività di raccolta scommesse su rete fisica – già munita di autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e licenza del questore ex art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) - ha impugnato gli atti del Comune di Lanciano con cui è stata rigettata l'istanza per l'installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del TULPS.

L'amministrazione procedente aveva disatteso l'istanza rilevando che ai sensi dell'art. 3 della l.r. Abruzzo 40/2013 era necessaria anche l'autorizzazione del sindaco del Comune territorialmente competente; che 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; e che nel caso specifico la vicinanza dell'esercizio a una caserma dei Carabinieri inibiva il rilascio dell'autorizzazione.

Secondo il giudice a quo la disposizione censurata violerebbe in primo luogo l'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost., giacché introdurrebbe all'interno di una legge con chiare finalità di carattere socio-sanitario una categoria di luoghi sensibili estranea a tali finalità, eccedendo così le competenze regionali in materia di "tutela della salute" e intervenendo in realtà nell'ambito della materia "ordine pubblico e sicurezza", con conseguente invasione della potestà esclusiva statale.

In secondo luogo, verrebbe violato l'art. 3 Cost., giacché non vi sarebbe alcuna 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.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate non sono fondate.

La Corte costituzionale si è più volte pronunciata sulla disciplina dei giochi leciti, riconducendola 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.

Ciò tuttavia non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, 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. Tali disposizioni sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. Si tratta cioè di normative che sono ascrivibili alle materie “tutela della salute” e “governo del territorio”, nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente.

Lo stesso legislatore statale, col decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) ha demandato all’Agenzia delle dogane e dei monopoli il compito di pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante le cosiddette “slot machines”, ubicati in prossimità di luoghi sensibili.

Nelle more di tale pianificazione, non ancora realizzata, 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.

La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato l’estraneità di disposizioni siffatte all’ordine pubblico e alla sicurezza e la loro attinenza alla prevenzione della ludopatia, sottolineando inoltre la legittimità delle norme regionali e comunali anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. 158/2012, nonché la natura non tassativa dell’elencazione dei luoghi sensibili ivi prevista.

In seguito, 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”. Inoltre, la pianificazione prevista dalla legislazione statale non costituisce 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.

Questo assetto è confermato dai più recenti interventi regolatori. In particolare, in data 7 settembre 2017 è stata siglata in Conferenza unificata l’intesa prevista dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), concernente la definizione delle caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale. L’intesa fa esplicitamente salva la potestà delle Regioni di dettare disposizioni recanti forme maggiori di tutela, ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d’azzardo. Ancorché tuttora non recepita dal decreto del Ministro dell’economia e delle finanze previsto dalla l. 208/2015, tale intesa è stata espressamente richiamata dalla successiva legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il

triennio 2018-2020), prescrivendo che le Regioni adeguino la propria legislazione a quanto sancito dall'intesa stessa.

Il quadro normativo e giurisprudenziale consente quindi alle Regioni d'intervenire per finalità di carattere socio-sanitario 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. 158/2012.

L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili non è estranea a tali finalità. *Le caserme 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.*

Inoltre, ove adibite anche ad attività operative nei confronti del pubblico, le caserme militari *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.*

Il legislatore abruzzese, in conclusione, si è mosso nell'ambito della propria potestà concorrente in materia di tutela della salute, con una disciplina altresì non irragionevole, giacché le caserme militari hanno caratteristiche che consentono di qualificarle come luoghi sensibili.