

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

VINCENZO SCIARABBA

**SPUNTI DI INDAGINE E DI RIFLESSIONE SULLE E DALLE
MISURE COMUNALI E REGIONALI DI CONTRASTO "TOTALE"
AL GIOCO D'AZZARDO (E ALLA PANDEMIA)
NELLA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE**

20 LUGLIO 2020



Vincenzo Sciarabba

Spunti di indagine e di riflessione sulle e dalle misure comunali e regionali di contrasto “totale” al gioco d’azzardo (e alla pandemia) nella prospettiva costituzionale

SOMMARIO: 1. Premessa e introduzione. – 2. Misure locali di contrasto alla pandemia e misure di contrasto al gioco d’azzardo: un accostamento contingente, ma forse utile. – 3. La lettura delle vicende (e delle misure) in questione in termini di contrapposizione di indirizzi politici e di divergenza sul terreno dei diritti e principi fondamentali. – 4. Alcune misure di particolare interesse nella prospettiva costituzionale: quadro di sintesi e considerazioni preliminari. – 5. Panoramica delle disposizioni legislative regionali riguardanti le competenze dei Comuni. – 6. I divieti di pubblicità (e altre misure connesse). – 7. *Incursus* sulla giurisprudenza costituzionale in tema di gioco d’azzardo e relative misure di contrasto. – 8. Altre misure: (gli obblighi di fornire informazioni dissuasive e) i divieti di messa a disposizione del patrimonio immobiliare dell’Amministrazione (e altri divieti connessi). – 9. L’inibizione assoluta di giochi e scommesse nei centri storici o in determinate aree o tipi di edifici (a prescindere dal rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili). – 10. Le agevolazioni e in genere le diversificazioni di trattamento negli ambiti di competenza comunale o regionale come strumento di contrasto al gioco d’azzardo. – 11. Cenni ricostruttivi sull’uso di tali misure per il perseguimento di finalità “politiche”... di tutela e attuazione di diritti e principi fondamentali. – 12. Le “basi”, i limiti e le potenzialità di sviluppo di misure di questo genere, tra disciplina costituzionale e legislativa delle competenze e “coperture” discendenti dal collegamento sostanziale con diritti e principi costituzionali e paracostituzionali sovranazionali. – 13. Conclusioni.

1. Premessa e introduzione

Le indagini e le riflessioni svolte nelle pagine che seguono – dedicate con profonda stima al Prof. Costanzo e concepite per essere destinate, con i tagli e i ritocchi del caso, alla versione cartacea degli scritti in Suo onore – prendono le mosse proprio da un prezioso suggerimento del Professore circa il possibile argomento di un mio intervento a un convegno interdisciplinare che, su suo impulso e con la sua regia, avrebbe dovuto tenersi a Genova nel mese di maggio 2020 e al quale, per intuibili ragioni, si è dovuto rinunciare.

Una versione ridotta del presente scritto sarà tra l’altro proposta appunto per il volume, ideato e curato dal Professore, destinato a raccogliere i lavori che sarebbero stati presentati oralmente al convegno di maggio (e sui quali, si confida, sarà possibile tornare a discutere “in presenza” quando le circostanze lo permetteranno)¹.

Rispetto al tema inizialmente concordato (“le misure comunali di contrasto totale al gioco d’azzardo”), qualche a nostro avviso importante elemento di novità e di possibile allargamento, per così dire, dell’orizzonte del lavoro, se non del suo oggetto primario, sembra ora essere ricavabile² proprio da alcuni imprevisti e imprevedibili eventi collegati alla diffusione del “coronavirus” (ci si consenta di sorvolare su precisazioni e finezze definitorie non rilevanti ai nostri scopi) e agli stravolgimenti che, su molti fronti, ne sono conseguiti.

Su un piano generale (e per quanto può interessare nel quadro di questo lavoro), le tragiche vicende legate alla (miriade di interventi, o mancati interventi, volti a contrastare la) grave pandemia in corso hanno in effetti portato allo scoperto, in modi a tutti evidenti e con implicazioni molto profonde dal punto di vista fattuale e giuridico, il problema, o meglio *i* problemi, anzitutto dell’individuazione del “livello territoriale” a cui è corretto (*de iure condito*) e sarebbe più utile (*de iure condendo*) prendere determinate decisioni (in particolare, decisioni che deroghino o in vario modo si discostino da discipline generali e “ordinarie”, in nome della tutela di, e al contempo con – veri o presunti – effetti

¹ Per altro verso, una versione ulteriormente sviluppata del lavoro, alla quale si sta continuando a lavorare, verrà pubblicata, se e quando le circostanze lo permetteranno, nelle forme (che la tematica sembra davvero meritare) di una monografia.

² Oltre che dall’opportunità, in questo ambito, di estendere almeno in parte l’analisi al livello regionale, secondo quanto si chiarirà.

pregiudizievole su, diritti, libertà e principi “fondamentali” o comunque dotati di un qualche rilievo dal punto di vista costituzionale³; e, in relazione a ciò (ma in parte anche a prescindere da ciò), dei presupposti, dei possibili oggetti, della portata, dei limiti, delle modalità di adozione (anche sotto il profilo, spesso trascurato, delle esigenze di coordinamento “orizzontale” e/o “verticale” con enti politici di pari livello o di livello superiore, ed eventualmente con enti e strutture di natura non politica) delle decisioni prese a livello territoriale, nonché, più in generale, dei rapporti tra misure comunali, misure regionali e decisioni prese a livello nazionale.

Si tratta, naturalmente, di temi classici del diritto costituzionale e degli studi sulla democrazia e/o sul federalismo⁴, che tuttavia – come decine se non centinaia di studi “fioriti” in questi ultimi mesi dimostrano – ben si prestano a essere riaffrontati, con nuovi spunti e consapevolezze, nel prisma di questo drammatico contesto.

Anche il ben più limitato tema posto al centro (o, per certi versi, come punto di partenza) del presente lavoro – ossia, come si accennava, le misure comunali (e regionali) di contrasto totale al gioco d’azzardo – può essere approcciato inserendolo in una simile, più ampia prospettiva di indagine e riflessione.

2. Misure locali di contrasto alla pandemia e misure di contrasto al gioco d’azzardo: un accostamento contingente, ma forse utile

Una vicenda concreta – forse non così casuale e a nostro avviso anzi molto significativa – può essere richiamata allo scopo di “sigillare” icasticamente (ma anche sviluppare tra le righe) questa breve introduzione e al contempo aprire la strada alla successiva trattazione, avvalorando per più versi un accostamento teorico che potrebbe apparire (e per altri versi sicuramente è) alquanto forzato, in sé e in relazione al comune collegamento delle due tematiche citate - quella delle misure di contrasto della pandemia e quella, considerata in queste pagine, delle misure di contrasto al gioco d’azzardo - alle accennate tematiche “generali”.

La vicenda, che può ricostruirsi in breve attraverso una semplice sequenza di fatti, è questa.

Tra la fine di febbraio di quest’anno e l’inizio del mese di marzo (tralasciando ovviamente il “sommerso”, ovvero i casi, anche precedenti, non rilevati per assenza di diagnosi) l’epidemia si diffonde, in parte contrastata da alcune misure adottate a vari livelli e in parte favorita (dall’adozione di misure inadeguate o addirittura controproducenti; e soprattutto) dalla mancata adozione (o mancata tempestiva adozione) di altre misure da parte dei soggetti che – soli o in alternativa ad altri – avrebbero potuto/dovuto provvedervi.

Tra le misure *non* adottate a nessun livello, fino alla metà del mese di marzo, vi era l’esplicita e generalizzata inibizione del gioco d’azzardo⁵, che, per le modalità attraverso le quali, nelle sue varie

³ Il tutto al di là, naturalmente, delle imprescindibili ma non esaustive coordinate direttamente ricavabili dalle riserve di legge (e talora di giurisdizione) e in genere dai precetti contenuti nella Costituzione (ad esempio negli articoli 117, 118 e 120, sotto il profilo “formale” - ma ovviamente non solo tale - delle competenze istituzionali; e negli articoli 16, 17, 32 e 41 sotto alcuni dei profili “sostanziali” in questo specifico caso rilevanti).

⁴ In proposito possono qui richiamarsi, a titolo puramente esemplificativo, le illuminanti e sempre stimolanti riflessioni kelseniane sul “tormento dell’eteronomia” e non solo (cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, 1920-1929, ID., *Sociologia della democrazia*, 1926 e ID., *Difesa della democrazia*, 1932; in trad. it. in ID. *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998 e in ID., *La Essenza e valore della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2004).

⁵ A livello nazionale, e solo con il [d.p.c.m. dell’8 marzo 2020](#) (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*), ci si era limitati a sospendere le attività di “sale giochi, sale scommesse e sale bingo”, mentre il successivo [d.p.c.m. dell’11 marzo](#) (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale*), con il quale si sospendevano in generale le attività commerciali al dettaglio, prevedeva espressamente all’articolo 1, n. 1) che restassero aperti i tabaccai.

Inidonea al pieno raggiungimento dello scopo (e anche da qui la necessità degli interventi a livello comunale di cui si dirà subito oltre nel testo) sembra essere stata anche la [direttiva emessa il 12 marzo 2020 dall’Agenzia delle Dogane e dei](#)

forme, legalmente poteva e (allo stato attuale) può svolgersi, con tutta evidenza aumentava (e aumenta) le occasioni di contagio (specie se in mancanza di accorgimenti non sempre adottabili e/o verificabili).

Solo in data 14 marzo 2015, anche a fronte della particolare gravità della situazione a livello locale (e della conseguente diffusione della consapevolezza della necessità di misure di contenimento più efficaci di quelle adottate fino a quel momento a livello nazionale e regionale), il sindaco di Bergamo adottava un'ordinanza⁶ che prescriveva la «sospensione immediata di *tutte* le tipologie di gioco lecito che prevedono vincite in denaro (a titolo esemplificativo e non esaustivo new slot gratta e vinci, 10 e lotto)» nelle tabaccherie e in tutti i locali in cui, “nei periodi ordinari”, si svolgono attività miste, inclusi i bar.

Nei giorni successivi provvedimenti identici o simili furono adottati da numerosi altri Comuni – o anche Regioni⁷ – in varie parti d'Italia.

Procedendo in ordine sparso, e in via puramente esemplificativa, possono ricordarsi gli interventi dei Comuni di Orzinuovi (in provincia di Brescia)⁸, Cologno al Serio (provincia di Bergamo)⁹, Bucciano (Benevento)¹⁰, Benevento, Prato¹¹, Messina, Cagliari, Minturno (Latina), Paderno Dugnano (città metropolitana di Milano), Barletta, Brescia¹², Olgiate Olona (Varese)¹³.

Solo a questo punto, in data 21 marzo 2020, a livello nazionale, l'Agenzia Dogane e Monopoli comunicava di aver adottato, con determinazione direttoriale Prot. 96788/RU, «provvedimenti contenenti misure necessarie per il contenimento del contagio da COVID-19», disponendo per le tabaccherie e per gli altri esercizi per i quali non vigeva obbligo di chiusura la sospensione con effetto immediato del gioco operato con dispositivi elettronici del tipo “slot machines”, comunque denominati, nonché la sospensione (immediata o quasi immediata a seconda dei casi) della raccolta – anche online – e delle «conseguenti attività estrazionali» (al fine di «ulteriormente limitare gli spostamenti ed il contatto dei soggetti la cui presenza risulterebbe necessaria per il corretto

Monopoli, indirizzata a tutti i concessionari del gioco pubblico e alle rivendite di generi di monopolio (tabaccai) e richiedente – senza peraltro prevedere (o fare in alcun modo riferimento alla possibilità di) sanzioni per l'ipotesi di mancato allineamento a quanto richiesto – il blocco delle slot machines e la disattivazione di monitor e televisori al fine di impedire la permanenza degli avventori all'interno dei locali per l'attività di gioco.

⁶ Comune di Bergamo, [ordinanza n. 13 del 14 marzo 2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione del contagio da covid-19. Limitazione delle attività di gioco presso i tabaccai*).

Può valer la pena ricordare, anche in vista delle considerazioni che si faranno oltre, che [nel comunicare pubblicamente la notizia](#), il sindaco aggiungeva, rivolgendosi ai cittadini bergamaschi, che «se in queste settimane doveste perdere l'abitudine a buttare soldi nel gioco d'azzardo...tanto meglio!».

⁷ Cfr. l'art. 3 dell' [ordinanza contingibile e urgente n. 6 del 19 marzo 2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*) della Regione Sicilia (adottata sull'espresso fondamento dell'art. 32, comma 3, della [legge 23 dicembre 1978, n. 833](#) in materia di igiene e sanità pubblica), che, al comma 4, dispone che «[n]elle rivendite di tabacchi è vietato l'uso di apparecchi da intrattenimento e per il gioco».

⁸ Comune di Orzinuovi, [ordinanza sindacale n. 16 del 20 marzo 2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione del contagio da COVID-19. Ordinanza contingibile e urgente per la limitazione delle attività di gioco presso i tabaccai*).

⁹ Comune di Cologno al Serio, [ordinanza sindacale n. 1514 del 16 marzo 2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione del contagio da COVID-19. Ordinanza contingibile ed urgente per la limitazione delle attività di gioco presso i tabaccai*).

¹⁰ Comune di Bucciano, [ordinanza n. 5 del 16 marzo 2020](#) (*Ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 50, comma 5, del D.Lgs. 267/2000 relativa all'adozione di misure eccezionali volte a contrastare la diffusione del contagio da COVID-19 – Sospensione dell'esercizio dei giochi all'interno delle rivendite di Tabacchi (ad es. lotto, 10 e lotto, new slot e vendita gratta e vinci e assimilati)*).

Tale provvedimento, poi rinnovato più volte per le ragioni che emergeranno oltre, risulta di particolare interesse per più motivi sui quali, pur presentando essi elementi di collegamento con le tematiche di fondo del presente lavoro, non è il caso di dilungarsi in questa sede, rinviandosi invece alla lettura diretta dell'intero provvedimento.

¹¹ Comune di Prato, [ordinanza n. 621 del 16 marzo 2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione del contagio da COVID-19. Ordinanza contingibile ed urgente per la limitazione delle attività di gioco presso i tabaccai*).

Anche tale provvedimento presenta diversi motivi di interesse, per i quali, come nel caso precedente, si rinvia direttamente alla lettura del testo.

¹² Comune di Brescia, [ordinanza del 17 marzo 2020 prot. n. 61518/2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione del contagio da COVID-19. Ordinanza contingibile ed urgente per la limitazione delle attività di gioco presso i tabaccai*).

¹³ Comune di Olgiate Olona, [ordinanza n. 26 del 19 marzo 2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione del contagio da COVI-19 [sic]. Ordinanza contingibile e urgente per la limitazione delle attività di gioco presso i tabaccai*).

svolgimento delle citate attività») dei giochi «“SuperEnalotto”, “Superstar”, “Sivincetutto SuperEnalotto”, “Lotto tradizionale”, “Eurojackpot”», come pure «delle scommesse che implicano una certificazione da parte di personale dell’Agenzia».

Da notare, al riguardo, la mancata inclusione in tale divieto della vendita di “Gratta&Vinci”; circostanza che, anche nel periodo successivo (ossia nel periodo di vigenza dei divieti adottati a livello nazionale), ha indotto molti enti territoriali ad adottare o rinnovare misure più restrittive¹⁴.

E significativa è anche la circostanza che in seguito – quando a livello nazionale è stata disposta, a partire già dal 27 aprile, la progressiva ripresa delle attività connesse ai vari giochi a premi, alle scommesse e all’uso delle slot-machine – il sindaco di Bergamo, supportato e/o seguito da altri esponenti istituzionali (sindaci ma anche presidenti di Regione), abbia subito pubblicamente annunciato l’intenzione di rinnovo dei più stringenti divieti adottati per il territorio comunale, criticando apertamente e aspramente le scelte prese a livello nazionale.

Si è così assistito, anche in questa fase (la cosiddetta “fase 2”), a un nuovo proliferare di ordinanze comunali volte a prolungare o introdurre divieti e/o restrizioni finalizzate a impedire, contenere o comunque disciplinare, ad esempio nelle modalità di fornitura/fruizione dei servizi¹⁵, la riespansione (prevista a livello nazionale) delle attività nel complessivo e articolato (per non dire “intricato”¹⁶) settore dei giochi e delle scommesse.

3. La lettura delle vicende (e delle misure) in questione in termini di contrapposizione di indirizzi politici e di divergenza sul terreno dei diritti e principi fondamentali

Le vicende e le misure qui richiamate pongono interrogativi e sollecitano riflessioni che vanno ben al di là dei confini del presente scritto.

Ciò che però sicuramente e agevolmente può ricavarsi dall’accostamento – e addirittura intreccio e pur occasionale coincidenza – tra interventi locali di contrasto alla pandemia e interventi di contrasto (attraverso divieti vari e in genere mediante discipline restrittive; ma anche, come vedremo, in altre forme più sofisticate) del gioco d’azzardo è l’emersione di una *contrapposizione* di (si può bene dire, per i motivi che varrà la pena esplicitare e precisare poco oltre) *indirizzi politici* tra enti locali e governo nazionale¹⁷.

¹⁴ Cfr. ad esempio l’ [ordinanza n. 15 del 3 aprile 2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione del contagio da COVID-19. Ordinanza contingibile ed urgente per la limitazione delle attività di gioco lecito presso tutti gli esercizi commerciali*) sempre del Comune di Bergamo, con la quale si è disposta «con decorrenza immediata e fino a cessate esigenze emergenziali la sospensione con effetto immediato, presso tutti gli esercizi commerciali, del gioco lecito con vincita in denaro, operato con dispositivi elettronici del tipo “slot machines”, comunque denominati, dei giochi numerici (a titolo esemplificativo e non esaustivo winforlife, winforlife vincicasa, 10&lotto, Millionday ect.) compresi i gratta e vinci, delle scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nonché la disattivazione di monitor e televisori al fine di impedire la permanenza degli avventori per motivi di gioco all’interno dei locali».

¹⁵ V. in questo senso, ad esempio, un altro dei provvedimenti adottati dal Comune di Bergamo, e in specie l’ [ordinanza del 12 maggio 2020](#) (*Ulteriori misure per la prevenzione del contagio da COVID-19. Ordinanza contingibile ed urgente per la limitazione delle attività di gioco presso tutti gli esercizi commerciali*), nella quale, da un lato si è «consentita la ripresa del gioco del Millionday, SuperEnalotto, SuperStar, SiVinceTutto SuperEnalotto, “Eurojackpot”, “Lotto Tradizionale”», e dall’altro si è disposto che «[è] consentita la vendita di lotterie istantanee (più comunemente chiamata “gratta e vinci”), ma non è possibile rimuovere la speciale vernice che ricopre la combinazione del tagliando all’interno del punto vendita e nelle immediate vicinanze dello stesso», e che «[n]on sono consentiti i giochi che prevedono più di una estrazione nell’arco delle 24 ore come “10 e lotto”, “Winforlife” e “Winforlife Vincicasa”».

¹⁶ Per motivi che è agevole ricondurre a una tipica logica commerciale, per cui, a fini di aumento dei consumi e quindi dei profitti, si punta tra l’altro sul continuo ampliamento e sulla diversificazione (spesso talmente artificiosa e grossolana da apparire stucchevole a chi osservi questi fenomeni con più distacco) dell’offerta, allo scopo di fornire (con frequenza in molti settori così accelerata da risultare, nuovamente, sconcertante a chi sappia e voglia cogliere le finalità di tutto ciò) nuovi stimoli e “bisogni” agli utenti/consumatori.

¹⁷ In alcuni casi la contrapposizione, magari meno enfaticizzata, è stata (anche) tra enti territoriali di diverso livello (in particolare, Comuni e Regioni), con la possibilità che si creino come dei “ponti” tali da congiungere idealmente, e talora non solo idealmente, enti di livello inferiore ed enti di livello superiore (eventualmente anche di natura sovranazionale, e

La possibilità di indirizzi politici diversi e talora opposti tra vari enti territoriali – e conseguentemente la possibilità di una dialettica o di una vera e propria contrapposizione tra i medesimi – non solo è cosa nota, scontata e fisiologica¹⁸, ma rappresenta addirittura la ragione di fondo per cui le Costituzioni contemporanee tendono a prevedere e garantire l'esistenza di diversi

in questo caso lo “scavalcamento” di cui si dirà immediatamente potrebbe riguardare addirittura il livello statale) ma uniti da istanze/posizioni comuni o convergenti, così giungendosi, in ultima analisi e in termini operativi, a una sorta di (ecco appunto) “scavalcamento” dei differenti orientamenti prevalsi ad altri livelli “intermedi”, e tradotti in vincoli normativi, indirizzi e azioni amministrative più o meno idonee (sul piano giuridico e/o fattuale) a imporsi (e, dall'altro punto di vista, più o meno suscettibili di essere “contrastate”).

¹⁸ In effetti, come osservato da Roberto Bin, già nel disegno costituzionale del 1948 «[l']autonomia legislativa regionale spezza la catena gerarchica e diviene il presupposto dell'autonomia politica dei territori, perché *consente ai loro governi di perseguire un indirizzo politico diverso da quello imposto per legge dal Parlamento nazionale*»: R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 163 ss., spec. p. 169.

Dalle successive riflessioni dell'Autore può ben cogliersi la circostanza – solo apparentemente paradossale e ai nostri fini della massima importanza – che, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, non alla sola esistenza di una sfera di autonomia *legislativa* (e anzi *sempre meno* a tale pur fondamentale aspetto dell'autonomia) degli enti territoriali si può e si deve ricondurre, avendo attenzione alle dinamiche reali, la possibilità di cui qui si ragiona (quella cioè “di perseguire un indirizzo politico diverso da quello [...] nazionale”: e il taglio, ora, del riferimento alla legge del Parlamento nazionale vuol proprio sottolineare come il discorso che si sta facendo valga, in modo simile, a tutti i livelli): con specifico riferimento alla Regioni (ma, come si è appena detto, la considerazione sembra generalizzabile, potendo ben estendersi anche al livello *comunale*, oltre che, come si vedrà subito, allo stesso livello statale), l'A. giunge ad affermare che «[c]ontinuare ancora oggi a porre l'attività legislativa al centro dell'autonomia regionale e della stessa “vitalità” di un'istituzione rappresentativa (parlamento nazionale incluso) [...] sembra un errore prospettico che distorce l'immagine della realtà».

Da ciò, nel bene e nel male, può evidentemente trarsi un ulteriore elemento a sostegno della possibilità (di cui del resto l'esperienza ha offerto e offre numerose conferme, se mai ve ne fosse il bisogno) che un'analogha contrapposizione di indirizzi politici si abbia non tra *Regioni* e Stato, ma tra *Comuni* e Stato (e/o, naturalmente, tra Comuni e Regioni).

E non sembra necessario soffermarsi, a questo riguardo, su un ulteriore e fondamentale elemento, a tutti noto, e cioè quello dell'intervenuto *sistema di elezione diretta dei sindaci* (oltre che dei Presidenti delle Regioni e, per un certo periodo, dei presidenti delle Province), tale ovviamente da rafforzare la (percezione della) connotazione “politica” dei Comuni e delle loro istituzioni di vertice e dunque – specie in combinazione con precedenti ([1. 142/1990](#)) e successive (c.d. leggi Bassanini, ultimi anni novanta) riforme legislative e costituzionali (riforma del Titolo V del 2001, poc'anzi richiamata) – tale da aumentare in linea di massima gli effettivi poteri d'azione e il ruolo complessivo di tali enti (non senza alcuni “effetti collaterali”, qui come a livello regionale, della più marcata personalizzazione degli esecutivi e di taluni in parte connessi squilibri nell'atteggiarsi delle relative “forme di governo”) e conseguentemente le occasioni e gli ambiti di possibile divergenza, se non vero e proprio scontro, con il (legislatore e il) governo centrale.

Del pari, non serve ai nostri fini tornare ad approfondire (ma occorre almeno menzionare per gli evidenti collegamenti teorici con quanto si va dicendo in queste pagine) la tematica, a più riprese oggetto in passato di riflessioni dottrinali e di interventi giurisprudenziali, dell'inserimento di disposizioni “di principio” o “programmatiche” – politicamente pregnanti e spesso direttamente connesse con aspetti, più o meno controversi, relativi all'attuazione di diritti e principi fondamentali riconosciuti a livello costituzionale e sovranazionale – all'interno degli statuti regionali: sul punto (anche per i relativi, ovviamente essenziali, riferimenti normativi, e per ulteriori riferimenti bibliografici) v. le sentenze della Corte costituzionale [n. 2, 372, 378 e 379 del 2004](#) e in dottrina, tra gli altri, E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto “necessario” e contenuto “eventuale”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 6, p. 4073 ss.; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle regioni*, *ibidem*; A. ANZON, *La Corte condanna all'“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, *ibidem*; A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in ID. (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, nonché già nel [sito web dell'ISSiRFA](#) e in [Astrid](#), 2005; V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 975 ss.; M. CAMELLI, *Norme programmatiche e Statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2005, 1/2, p. 21 ss.; G. PASTORI, *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli Statuti regionali*, *ibidem*, p. 35 ss.; M. D'AMICO, S. CATALANO, *Sistema delle fonti. B) Fonti regionali*, in V. ONIDA, B. RANDAZZO (cur.), *Viva vox constitutionis. Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2004*, Milano, Giuffrè, 2005; nonché, per ulteriori spunti, P. PASSAGLIA, *Immigrazione e condizione giuridica degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principi contenute negli statuti)*, in *Il foro italiano*, 2006, 2, p. 351 ss.; L. TRUCCO, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, in *Giur. it.*, 2011, p. 1449 ss. e A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, *ibidem*, p. 1461 ss.

livelli di governo e disciplinare le relative competenze e i relativi rapporti in modi tali da (o quantomeno nell'intento di) massimizzare i vantaggi e minimizzare gli svantaggi di un simile pluralismo politico e istituzionale, considerato di per sé e in generale al contempo inevitabile e opportuno (salve poi, naturalmente, le divergenze di valutazione sulle infinite varianti che esso ha assunto e può assumere).

Nel caso (anzi, con le dovute differenze, nei casi) di specie, la lettura delle misure locali e delle sottese dinamiche in termini di *contrapposizione di indirizzi politici* rispetto al livello di governo nazionale – lettura che a prima vista potrebbe apparire “esagerata” – sembra giustificata anche e in particolare (per quanto più interessa ai fini delle riflessioni svolte in queste pagine) dall'essere spesso tali misure in diretta o indiretta relazione (nei sensi e con le implicazioni che si andranno a chiarire) con diritti, libertà e principi di rango costituzionale o comunque qualificabili come “fondamentali”¹⁹.

E se è vero, naturalmente, che non ogni scelta che ha ricadute sulla tutela di diritti e principi fondamentali può per questo qualificarsi come una scelta “politica”²⁰, è vero anche che, nei settori ai quali si sta qui facendo (e si andrà più puntualmente a fare) riferimento, *l'obiettivo di tutelare* – garantendone la più piena prevalenza rispetto ad altri interessi (o, tutt'al più, libertà) di natura essenzialmente economica – taluni *diritti e principi fondamentali* (tra cui rientra, volendo per il momento limitarsi a un unico richiamo essenziale, la salute, in varie sue dimensioni²¹; ma emergerà come il discorso possa e debba allargarsi a diversi altri diritti e principi²²) ha rappresentato, in modo

¹⁹ In quanto previste o almeno dotate di importanti agganci e/o riconoscimenti a livello sovranazionale in fonti normative e giurisprudenziali europee relative appunto alla tutela di diritti e principi di tal natura, qualificazione e ruolo.

²⁰ È ben noto, in particolare, come molte delle decisioni incidenti su tali diritti siano adottate in sede giurisdizionale (non solo in riferimento a casi singoli e in conseguenza di riserve di giurisdizione, ma pure in riferimento a questioni, e con effetti, di portata generale), non di rado anche compiendo delle “scelte” che, tuttavia, non possono considerarsi di natura politica, se non in un senso molto lato e “alto” del termine.

Più in generale, sembra potersi idealmente e in via di principio distinguere, nell'ambito della tutela e attuazione di diritti e principi fondamentali a livello generale (al di là cioè di provvedimenti esecutivi o decisioni giurisdizionali relative a casi singoli), un'area d'intervento – o meglio uno spazio d'azione – delle autorità politiche (talora, ma non sempre, discendente e più o meno rigidamente delimitata da riserve di legge, assolute o relative) e uno spazio d'azione della giurisdizione (soprattutto) costituzionale, spazio originariamente concepito e tratteggiato in sede normativa dal costituente e poi quotidianamente precisato e presidiato dallo stesso giudice delle leggi (e in genere della legalità costituzionale) proprio allo scopo di restringere l'area delle decisioni politiche giuridicamente ammissibili.

Ne consegue, per quanto interessa ai fini del nostro discorso, che (almeno in linea di massima e in prima battuta) non è a questa seconda area di intervento (per definizione sottratta alla politica, a qualsiasi livello: salvo poi capire, in astratto e in concreto, dove la linea di confine tra un'area e l'altra debba collocarsi e chi correttamente abbia il potere ultimo di stabilire tale collocazione; ma non è questo ora il punto) che si fa riferimento allorché si riconducano, come qui si sta facendo, a una *contrapposizione di indirizzi politici* determinate misure normative o amministrative *in quanto incidenti su* (più precisamente: in quanto direttamente o indirettamente *volte a determinare un determinato e differente assetto tra*) *diritti e principi fondamentali* (...oppure, e la distinzione è molto importante: *diritti e principi fondamentali, da una parte, e interessi di diversa natura e rango, dall'altra*), in più o meno esplicita e frontale opposizione rispetto a quanto, in riferimento ai medesimi diritti e principi fondamentali, si è fatto (o non si è fatto) ad altri livelli.

²¹ Come è noto – e la circostanza è tecnicamente cruciale – la riconducibilità degli interventi di contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo primariamente a istanze di *tutela della salute* (e dunque a un ambito di competenza concorrente) è stata con nettezza affermata dalla Corte costituzionale (si rinvia sul punto al paragrafo 7) e dal Consiglio di Stato (v., tra le molte altre, la sent. 20 ottobre 2015, n. 4794, su cui pure si tornerà brevemente).

In tal modo la Corte costituzionale (e, “a cascata”, il giudice amministrativo) ha, in particolare, legittimato (e spianato ulteriormente la strada a) misure normative – legislative e/o regolamentari – adottate a livello regionale, con importantissime ricadute (quando non anche con prese di posizione più dirette ed esplicite) sui margini di intervento dei Comuni attraverso loro misure (già come tali oggetto di riconoscimento e protezione, ma talora anche, soprattutto in una prima fase, di atteggiamenti di maggior chiusura da parte dei giudici amministrativi), sgombrando il campo da quelle obiezioni che avrebbero voluto precludere interventi degli enti territoriali nell'ambito di nostro interesse in nome della riserva alla competenza esclusiva statale della “materia” dell'*ordine pubblico* e della *sicurezza*, alla quale in sostanza, secondo tale erronea ricostruzione, avrebbero solamente dovuto ricondursi tutte le misure comunque incidenti sulle attività di cui si discute.

²² Tra cui – si vuol almeno anticipare – sembra importante inserire anche il principio sancito dall'art. 47 della Costituzione secondo cui «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme»; e il principio, purtroppo pressoché dimenticato, secondo cui «[o]gni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione *che concorra al progresso materiale o spirituale della società*» (art. 4).

sostanzialmente diretto e quasi esaustivo, *il presupposto, il terreno e la posta dello scontro* tra enti locali (che appunto si sono fatti in questi casi paladini di tali diritti e principi introducendo divieti e misure variamente volte alla loro protezione e attuazione) e Stato (che ha invece riservato maggior considerazione ad altre istanze, per motivi il più nobile dei quali, in riferimento al gioco d'azzardo, è probabilmente la volontà di garantirsi un più alto gettito fiscale²³⁾²⁴.

²³ Laddove, peraltro, è stato ben documentato e autorevolmente evidenziato (e si tratta, anche ai nostri fini, di considerazioni di straordinaria importanza) come, considerando tutti «gli effetti nocivi, sul piano familiare, sociale ed economico della ludopatia o gioco d'azzardo patologico» (...ma il discorso sembra valere ancor più estendendolo in generale al “consumo di massa” di gioco d'azzardo, nelle sue attuali forme, a prescindere dall'emergere di vere e proprie “patologie” intese in senso stretto), le «conseguenze finali» risultino «complessivamente a saldo negativo anche sul piano esclusivamente finanziario» rispetto alle «tanto sbandierate esigenze di introiti nel bilancio dello Stato», che «fanno assurgere a apparente dignità la non occasionale ritrosia statale a limitare il gioco d'azzardo, anche in presenza di conclamati seri rischi socio-sanitari, per ragioni di carattere economico dello Stato stesso (o forse dell'iniziativa privata ... dei gestori)»: così, con ammirevole trasparenza, efficacia e nettezza, supportata da rigorose argomentazioni su cui qui necessariamente si sorvola (e relative anche agli aspetti fiscali, ai criteri di riparto dei proventi del gioco tra Stato e concessionari, alle ricadute in termini di mancati consumi di altro genere...), l'ex Presidente della Corte costituzionale Riccardo Chieppa: cfr. R. CHIEPPA, *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 3, p. 1118 ss., spec. pp. 1125-1126.

Di necessario «contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica» si ragiona espressamente in sede legislativa e in termini prescrittivi – includendo tale esigenza tra i principi e i criteri direttivi a cui avrebbero dovuto attenersi i previsti decreti legislativi (mai adottati) di «riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici» nell'ambito di un «codice delle disposizioni sui giochi» – nell'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*).

Circa il rilievo, anche nella prospettiva del diritto comunitario/eurounitario, di tale obiettivo cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. 6 marzo 2007, cause C-338/04, C-359/04 e C-360/04 (cd. “sentenza Placanica”).

Nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo v. pure, in materia (e anche per la rilevanza, a fini diversi, di diritti, principi e interessi di altro genere), quantomeno le sentt. 16 febbraio 2012, cause C-72/10 e C-77/10; 12 settembre 2013, cause C-660/11 e C-08/12; 22 gennaio 2015, causa C-463/13 (su cui si tornerà più avanti); 28 gennaio 2016, causa C-375/14; 4 febbraio 2016, causa C-336/14; nonché la (anche per altri motivi nota) sentenza “Global Starnet” del 20 dicembre 2017, causa C-322/16.

²⁴ A questo proposito, può forse essere opportuno un (tentativo di) chiarimento.

Precisato, come si è fatto in una delle note precedenti, che la battaglia istituzionale e politica non può che svolgersi in riferimento a ciò che, in generale, può rientrare nell'agenda – meglio, nell'area di legittima decisione – delle istituzioni politiche, restando necessariamente fuori ciò che le fonti costituzionali e “paracostituzionali” sovranazionali escludono da tale area e affidano alla tutela delle Corti costituzionali e/o europee e, in qualche modo e misura, dei giudici comuni, può e deve ora aggiungersi – specie sullo sfondo delle tematiche del presente lavoro – che non di rado i piani si intrecciano, e motivo di scontro tra istituzioni politiche (sia nella dimensione verticale del rapporto tra diversi enti territoriali, sia, ulteriormente, in quella orizzontale del rapporto tra organi di ciascun ente, con tutte le intuibili complicazioni di ciò) possono diventare proprio le diverse valutazioni (non solo circa il modo *politicamente migliore* di muoversi *all'interno* dell'area del “giuridicamente possibile”, ma anche, e prima ancora) circa la portata e le implicazioni dei precetti giuridici costituzionali e sovranazionali: ovvero, guardando la cosa in altro modo, circa *l'estensione* dell'area del giuridicamente possibile.

Ed è chiaro come, laddove ciò accada, finisca inevitabilmente per ricevere (diciamo pure “subire”), almeno in superficie, una “colorazione politica” la stessa attività giurisdizionale (in particolare, la giustizia costituzionale), i cui sbocchi, quali che siano in sé e nelle relative motivazioni, avranno contingentemente l'effetto oggettivo (non certo, si deve ritenere, la finalità) di... portare acqua al mulino di uno dei “contendenti”: dinamica questa del tutto ovvia (tipicamente nell'ambito dei giudizi in via principale o dei conflitti di attribuzioni) nel caso in cui le norme costituzionali oggetto di diversa lettura (per andare a quello che in fondo e in sostanza è il punto) riguardino sfere di competenza e poteri dei soggetti coinvolti; ma riscontrabile anche – ed è questa la circostanza su cui forse vale qui la pena richiamare l'attenzione – nel caso in cui le norme costituzionali (e sovranazionali) rilevanti non abbiano a che fare con attribuzioni, poteri e competenze, bensì “solo” con diritti e principi sostanziali, che tuttavia siano oggetto di valutazioni e ponderazioni diverse, se non addirittura opposte, da parte dei soggetti istituzionali variamente chiamati a intervenire in riferimento ad essi (magari senza alcuna divergenza, su un piano formale, circa le rispettive sfere di azione).

In quest'ultima situazione, chiudendo il cerchio, sembra che il richiamo a diritti e principi fondamentali – nella misura in cui, da un lato, potrebbe portare a censurare “a monte”, su un piano sostanziale, determinate misure (ossia determinate ponderazioni e accomodazioni tra diritti, principi e, aggiungiamo, interessi) e, dall'altro, potrebbe portare a *giustificare, offrendovi un solido fondamento teleologico e con esso un titolo legittimante, misure altrimenti inammissibili* – possa

In questa prospettiva, si ritiene che l'interesse per «[i]l contesto normativo generato [nel settore di nostro interesse] a livello comunale, specie attraverso lo strumento delle ordinanze sindacali [ma spesso anche, come vedremo, attraverso regolamenti e delibere consiliari]» vada nel nostro caso addirittura *oltre* la già importante circostanza, opportunamente evidenziata, che tale contesto normativo «ha rappresentato una sorta di “laboratorio”, ove sono state sperimentate nuove soluzioni per rispondere alle problematiche emergenti nel contesto sociale»²⁵: e ciò segnatamente in ragione del fatto che non sembra condivisibile fino in fondo – e di qui, a nostro avviso, la “specialità costituzionale” (e il fascino teorico, oltre che l'importanza pratica) delle misure su cui verte il presente lavoro – la lettura secondo la quale, «[c]ome avvenuto in altri ambiti materiali [...], tali provvedimenti, in una sorta di fenomeno “ascensionale”, sono [...sarebbero] stati riadattati e adottati dal legislatore nazionale, che ha [...avrebbe: v. al riguardo, e più in generale, quanto si chiarisce e si argomenta in nota] fatto propria anche la filosofia di fondo che li ispirava»²⁶.

4. Alcune misure di particolare interesse nella prospettiva costituzionale: quadro di sintesi e considerazioni preliminari

Tutto ciò premesso, e rivolgendo appunto l'attenzione alle misure adottate a livello comunale (e, in parte, regionale), si può provare a sviluppare il discorso concentrandosi – a partire dai risultati di una sommaria indagine empirica che non ha pretese di completezza – su due principali tipologie, o

rappresentare (non soltanto – laddove effettuato muovendosi all'interno dell'area del giuridicamente ammissibile – un elemento di fisiologica diversificazione degli indirizzi politici, più o meno propensi a valorizzare questo o quel diritto o principio, sulla base appunto di legittime valutazioni e opzioni politiche, ma anche), laddove effettuato in chiave oppositiva rispetto a scelte politiche (di altri soggetti istituzionali) fondatamente ritenute incompatibili o comunque non sufficientemente in linea con i precetti costituzionali e sovranazionali, *un elemento in grado di scardinare o comunque rimettere in discussione e ripulmare in misura sorprendentemente ampia i consolidati assetti di competenze e in generale i ruoli e i poteri dei diversi enti e organi.*

Utili spunti in questa prospettiva di riflessione (e in genere con riguardo alle problematiche di fondo affrontate o toccate nel presente lavoro) possono rinvenirsi in E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Eum, Macerata, 2007.

²⁵ Le citazioni sono tratte da S. ROSSI, [Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri](#), in *Le Regioni*, 2015, nonché in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 11 gennaio 2015.

²⁶ Così S. ROSSI, [Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri](#), cit.

In effetti, sembrano esservi molte ottime ragioni a supporto di una simile interpretazione della realtà, che risulta senz'altro condivisibile *in buona parte* e in ogni caso illuminante e stimolante. Nello specifico settore di nostro interesse, tuttavia, tale visione *complessiva*, parrebbe per così dire viziata da un eccesso di ottimismo e/o di generalizzazione, quantomeno nella parte in cui – a proposito del “moto ascendente”, certamente presente (d) a tutti i livelli (si pensi esemplarmente a quanto si vedrà proprio nelle prossime pagine con riguardo ai divieti di pubblicità, ma le stesse dinamiche si riscontrano anche con riguardo ad altri aspetti di cui pure ci occuperemo) – giunge ad affermare che il legislatore nazionale, nel riadattare ed adottare provvedimenti inizialmente introdotti a livello locale, avrebbe «fatto propria anche la filosofia di fondo che li ispirava»: cosa che in verità, come vedremo, spesso non sembra potersi affermare in modo “pieno” nemmeno con riguardo a quegli aspetti, tra cui proprio la disciplina della pubblicità, in riferimento ai quali il “moto ascendente” si è maggiormente verificato; e, soprattutto, è da escludersi con riguardo ad *altri* aspetti, in relazione ai quali, anzi, chi scrive tende a scorgere – nei fatti (ossia nelle norme e in genere negli atti adottati...o non adottati: incluse “linee guida” “linee d'azione”, misure attuative di vario genere, prassi amministrative ecc.) se non nelle dichiarazioni – una... (ecco il punto che si rimarcava nel testo) *contrapposizione* di “filosofie di fondo” (per riprendere l'espressione di cui sopra), e dunque di *indirizzi politici* (per riprendere l'espressione che, per le sue implicazioni, si è ritenuto qui utile evocare e utilizzare, pur “maneggiandola” cautamente e, come suol dirsi, “con le pinze”).

Contrapposizione di “filosofie” e di “indirizzi” alla cui base può intuitivamente porsi quella ormai evidente, *intrinseca* contrapposizione *di interessi* (oltre che, per così dire, di “*valutazione degli interessi*”) tra Stato ed enti locali, che deriva dall'essere inversamente proporzionale, per il primo e per i secondi, il rapporto tra i *vantaggi* (anzitutto sul piano degli introiti fiscali: in capo, quasi totalmente, *allo Stato*) e gli *svantaggi* (sul piano socio-economico, culturale, familiare, socio-assistenziale e, in senso più o meno lato e con particolare riguardo al problema delle “ludopatie”, sanitario: il tutto, in questo caso, a carico – o comunque più o meno direttamente in danno – *degli enti territoriali*, a cominciare dai Comuni) della diffusione del gioco d'azzardo.

meglio “categorie”, di misure (ciascuna delle quali ricomprendente, come vedremo, provvedimenti di varia natura e contenuto, da differenziarsi sotto diversi profili), che, per i motivi accennati come pure per altri che si evidenzieranno, sembrano di particolare interesse in una prospettiva costituzionale²⁷.

Si tratta di misure diverse dalle più note e diffuse *limitazioni temporali* (consistenti in una speciale disciplina della fasce orarie in cui possono fornirsi i servizi e svolgersi le attività connesse a giochi d’azzardo e scommesse) e *logistiche* (in specie attraverso la fissazione di “distanze minime”, rispetto a una serie di luoghi variamente individuati, che dovranno essere rispettate ai fini dell’apertura e/o anche, a condizioni parimenti variegata, del mantenimento in attività dei locali in cui i relativi servizi sono offerti al pubblico)²⁸, e accomunate dalla finalità – diretta o indiretta, ma sostanzialmente sempre manifesta – di contrastare, ostacolare o comunque disincentivare... *in toto*, piuttosto che semplicemente “regolamentare”, giochi d’azzardo e scommesse (nelle loro forme tipiche e dilaganti soprattutto negli ultimi due decenni): finalità – questa di contrastare *in toto* le suddette attività²⁹ –

²⁷ Si vuol rendere atto, una volta per tutte e in via generale, che una parte significativa delle informazioni utilizzate ai fini del presente lavoro sono state reperite nei (o comunque a partire da, o in qualche modo grazie a quanto riportato nei) siti *web* [Avviso Pubblico](#) e [Legalità – Bene Comune](#), ai cui curatori si vuol dunque rivolgere pubblicamente un plauso per l’utile lavoro di ricerca e raccolta effettuato (e senz’altro meritevole di essere ulteriormente sviluppato in termini di costante aggiornamento e sempre maggior completezza, considerando l’enorme quantità e varietà di interventi a tutti i livelli, la loro non sempre agevole conoscenza e reperibilità, il notevole interesse di ciascuno di essi e, soprattutto, l’importanza di una visione complessiva impossibile da aversi in assenza di una preliminare e assai impegnativa opera di “censimento” quale quella meritoriamente avviata).

²⁸ Per un sintetico riepilogo delle prime discipline regionali in questa materia cfr. S. ROSSI, [Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri](#), cit., ove si ricordano le seguenti leggi: Regione Liguria, legge regionale 30 aprile 2012, n. 18 (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico*); Regione Emilia Romagna, legge regionale 4 luglio 2013, n. 5 (*Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate*); Regione Lazio, legge regionale 5 agosto 2013, n. 5 (*Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico*); Regione Toscana, legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57 (*Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia*); Regione Lombardia, legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8 (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico*); Regione Puglia, legge regionale n. 13 dicembre 2013, n. 43 (*Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico*); Regione Friuli Venezia Giulia, legge regionale 14 febbraio 2014, n. 1 (*Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d’azzardo, nonché delle problematiche e patologie collegate*); Regione Calabria [recte: Basilicata!], legge regionale 27 ottobre 2014, n. 30 (*Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico*); Regione Umbria, legge regionale 21 novembre 2014, n. 21 (*Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico*).

All’elenco possono ora aggiungersi le seguenti leggi: Regione Valle D’Aosta, legge regionale 15 giugno 2015, n. 14 (*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)*); Provincia autonoma di Trento, legge 22 luglio 2015, n. 13 (*Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco*); Regione Piemonte, legge regionale 2 maggio 2016, n. 9 (*Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico*); Regione Molise, legge regionale 7 dicembre 2016, n. 20 (*Disposizioni per la prevenzione del gioco d’azzardo patologico*); Regione Marche, legge regionale 7 febbraio 2017 n. 3 (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e social network*); Regione Calabria, legge regionale 26 aprile 2018, n. 9 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della ‘ndrangheta e per la promozione della legalità, dell’economia responsabile e della trasparenza*); Regione Sardegna, legge regionale 11 gennaio 2019, n. 2 (*Disposizioni in materia di disturbo da gioco d’azzardo*); Regione Veneto, legge regionale 10 settembre 2019, n. 38 (*Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d’azzardo patologico*).

Su tali leggi si tornerà nelle prossime pagine con riguardo ai profili di maggior rilievo ai fini della presente analisi.

Quanto alle previsioni relative alle distanze minime, ad esse si dedicheranno alcuni cenni volti non tanto a ricostruire in modo organico la disciplina (*rectius*: le molteplici discipline, a vari livelli) della specifica materia (operazione che, come si diceva, non rientra tra gli obiettivi del lavoro), quanto a trarne una serie di indicazioni e di spunti di riflessione in vista di alcune considerazioni di portata più generale – e pienamente riconducibili, queste sì, alla prospettiva di analisi e agli scopi ultimi di questo scritto – che si andranno poi a fare.

²⁹ Per alcune importanti precisazioni circa gli obiettivi (addotti a supporto e/o oggettivamente) perseguiti dalle misure in questione si rinvia a quanto si dirà oltre.

che, come si diceva, esprime e traduce (nei limiti del possibile³⁰) in azione una valutazione “politica” di fondo sull’opportunità di legittimare i fenomeni in questione radicalmente opposta rispetto a quella che, in modo più o meno pieno (e, si potrebbe forse dire, intimamente contraddittorio³¹) a seconda dei periodi di riferimento, è stata (esplicitamente o implicitamente) effettuata dal legislatore nazionale³².

³⁰ La precisazione, pur per il momento non sviluppata, è fondamentale, e sulla relativa, complessa (ma appunto cruciale) problematica si tornerà più ampiamente in seguito, anche con riferimento alla pertinente giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

³¹ Di «evidente schizofrenia» con riguardo alla «progressiva implementazione dell’offerta ludica da parte dello Stato» ragiona S. ROSSI, [Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri](#), cit. (evidenziando come tale ampliamento dell’offerta abbia «determinato una significativa metamorfosi dei tempi e dei luoghi del gioco, con un’estrema semplificazione delle modalità di accesso e di consumo, aumentando in modo corrispondente i rischi di caduta dei fruitori più problematici in condizioni di dipendenza patologica»).

I motivi (peraltro intuitivi) di una simile, drastica valutazione ben si colgono anche dalle condivisibili critiche di E. LONGO, [La “ludopatia” e il contrasto al gioco d’azzardo nell’ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane](#), in [Osservatorio sulle fonti](#), 2018, 2, ove si osserva come «[l]’atteggiamento dello Stato italiano sul punto scont[i] un’ambiguità di fondo che non va certamente a favore delle fasce più deboli, sia per l’età sia per le condizioni economiche. L’amministrazione statale, infatti, *liberalizza e promuove* tali pratiche e allo stesso tempo le *disapprova*, mettendo in atto forme *leggere* di dissuasione che purtroppo *raramente raggiungono concreti risultati*» (corsivi aggiunti, come sempre ove non diversamente segnalato).

³² In linea con tale approccio di fondo si sorvolerà anche (e, verrebbe da dire, “a maggior ragione”) su tutte quelle misure, assai numerose, aventi ad oggetto “semplicemente” i requisiti e le caratteristiche necessarie dei locali in cui si svolgono attività legate al gioco d’azzardo (con riguardo ad aspetti quali le superfici minime, i parcheggi, i servizi igienici, le barriere architettoniche, l’isolamento acustico, le varie certificazioni ad opera di tecnici abilitati ecc.).

Nondimeno, si vuol sottolineare come, ai fini pratici, anche discipline di questo genere possono avere, in concreto, effetti dissuasivi molto forti, potendo portare, tra l’altro, in caso di loro inosservanza, alla *chiusura* (è stato ricordato in proposito che in base al testo unico di pubblica sicurezza è possibile procedere – *direttamente da parte delle autorità comunali*, ferme restando le competenze in materia delle Questure, sulla cui estensione anche in riferimento a normative regionali e comunali cfr. Consiglio di Stato, sentt. n. 7185/2010 e 4604/2018, nonché TAR Bologna, sent. n. 410/2017 – *alla sospensione della licenza* non solo in caso di abuso del titolo ma anche in caso di *violazione delle prescritte modalità di svolgimento del servizio*) come pure, a monte, alla... *mancata apertura* degli esercizi (e qui l’effetto “dissuasivo” delle prescrizioni di cui si discute potrebbe ritenersi massimo).

Può esemplificativamente ricordarsi, in quest’ultimo senso, un provvedimento di diniego dell’istanza di autorizzazione per l’apertura di una sala giochi adottato in data 29 aprile 2013 dall’Amministrazione di Genova (in specie, dal direttore dello sportello unico per le attività produttive di tale Comune) per inosservanza di varie prescrizioni (contenute, tra l’altro, nel piano urbanistico comunale), in particolare con riguardo alla “capienza” dei parcheggi pertinenziali; provvedimento successivamente impugnato (insieme al regolamento comunale in tema di gioco d’azzardo, approvato peraltro il 30 aprile 2013, cioè il giorno dopo il provvedimento dirigenziale di cui sopra) mediante ricorso al giudice amministrativo, e da questi ritenuto pienamente legittimo (il provvedimento come, ovviamente, il menzionato regolamento) sotto tutti i profili evocati: cfr., per una ricostruzione più precisa della vicenda, e con argomentazioni di interesse più generale specie nei punti 4, 5 e 6, [la sentenza del TAR Liguria n. 1045 del 25 ottobre 2016](#).

Tra le tante, possono poi ricordarsi, in questo stesso ordine di idee, le prescrizioni contenute nell’art. 3 del [Regolamento per la disciplina delle sale giochi sul territorio comunale](#) adottato dal Comune di Piacenza con delibera consiliare n. 20 del 27 maggio 2016, e quelle, numerose e stringenti, contenute nell’art. 5 del [Regolamento per l’insediamento delle attività di sala pubblica da gioco e per l’installazione di giochi leciti in pubblici esercizi](#) del Comune di Portici (approvato con delibera del Consiglio comunale del 19 febbraio 2016); e, in sede giurisdizionale, la sentenza del Tar veneto n. 1346 del 2016 (che ha respinto un ricorso nei confronti delle disposizioni relative ai locali, inclusi gli arredi, contenute nel regolamento comunale di S. Donà di Piave).

Non serve invece spiegare, da ultimo, perché non potranno trovare spazio – se non sotto profili molto specifici: cfr. al riguardo quanto si dirà nel paragrafo 10 – nell’ambito di una trattazione di taglio giuridico-costituzionale (per quanto, per ciò stesso, necessariamente attenta ai profili fattuali e, in particolare, all’impatto concreto degli interventi adottati) misure “pratiche” pur molto indicative, interessanti e potenzialmente di notevole utilità quali ad esempio quelle adottate, alcuni anni addietro, dal [Comune di Pavia](#) (in particolare ma non solo con l’iniziativa “[Quartieri no slot](#)”) e dal Comune di Udine, che, nell’ambito di un apposito progetto denominato “[The Smart Play - La mossa giusta](#)” (e finalizzato, da una parte, alla “riduzione dell’offerta di gioco d’azzardo, attraverso la diminuzione della presenza di apparecchi per il gioco lecito e la diminuzione dei luoghi che offrono la possibilità di giocare”, e dall’altra, contestualmente, alla “promozione di una cultura del gioco positivo, attraverso l’incremento dell’offerta di giochi intelligenti e di luoghi che ne dispongono”) ha messo a disposizione degli esercenti aderenti a tale progetto – reso possibile grazie anche a finanziamenti regionali –

A tal proposito si vuol cogliere l'occasione per precisare una volta per tutte che, nell'approccio di fondo alla base del presente lavoro e conseguentemente nel suo impianto sistematico e nella trattazione, non ci si è voluti passivamente allineare e anzi si è tentato di prescindere da quella – a nostro avviso problematica e potenzialmente fuorviante³³ – impostazione incentrata sulla (presunta ed esplicitamente o implicitamente asserita possibilità di una) *rigida* distinzione e anzi *contrapposizione* (ontologica e conseguentemente giuridica, in termini di trattamento normativo) tra gioco³⁴ sano/responsabile/positivo, da tutelare, legittimare, addirittura favorire o quantomeno tollerare in nome di interessi e finalità varie³⁵, e gioco compulsivo/patologico/negativo, da combattere invece fieramente, in questo senso risultando molto indicativi, in particolare, tutti quei testi normativi in cui – specie nelle intitolazioni e nelle rubriche dei vari articoli (quasi a voler “sbandierare” l'approccio in questione) – si ragiona prudentemente (o, verrebbe da dire, timidamente se non appunto, in qualche caso, ipocritamente)³⁶ di contrasto “alla ludopatia”³⁷, al(la dipendenza da) “gioco

dei kit di 22 giochi da tavolo “tradizionali” allo scopo di proporli ai relativi clienti per invogliarli al “gioco sano” piuttosto che al “gioco patologico” (o comunque... poco sano).

³³ Nonché – almeno sotto alcuni aspetti, in certi contesti e a determinati fini – parecchio “ipocrita”.

³⁴ Nel senso sempre, s'intende, di gioco d'azzardo, pur intendendo tale espressione nel senso più lato e includendovi anche, in linea di massima, le scommesse e tutte le altre forme di “gioco lecito” rientranti nell'ambito del presente lavoro. Il discorso, come ovvio (e come risulta anche da quanto si è poc'anzi ricordato circa l'iniziativa adottata dal Comune di Udine proprio in quest'ottica), cambierebbe con riguardo a giochi di natura diversa (ed essi sì potenzialmente “positivi”, intellettualmente stimolanti e/o funzionali a una sana socializzazione, o quantomeno a un intrattenimento non pericoloso/dannoso sotto il profilo psicologico, economico, sociale, familiare ecc.), ma di questi altri giochi naturalmente non ci si sta qui occupando.

³⁵ A una pretesa esigenza di «incanalare la fisiologica “domanda di gioco” [d'azzardo] della popolazione nei binari della legalità» si fa riferimento – riportando le deduzioni delle parti private (...società operanti nel settore) – nella motivazione della [sentenza della Corte costituzionale n. 108 del 2017](#) (sulla quale ci si soffermerà nel paragrafo 7).

³⁶ Il motivo per cui tale approccio “riduttivo” potrebbe però essere anche visto come un indice di (apprezzabile) prudenza, e anzi – verrebbe addirittura da dire – di astuzia strategica lo si chiarirà subito oltre nel testo, e ha a che fare con la necessità di “presentare” le misure in questione nei modi più funzionali alla loro “accettabilità” sul piano anzitutto giuridico, e anche, probabilmente, sul piano sociale e politico.

Il prezzo (probabilmente in certi casi giustificabilissimo, in altri forse eccessivo) di ciò, si vuol però ribadire ancora una volta, consiste nell'avallare – in minor o maggior misura a seconda dei provvedimenti e dei contesti – l'idea che *non ci sia nulla di negativo (o addirittura vi sarebbe qualcosa di positivo) nel gioco d'azzardo in generale*, il problema essendo solo le *devianze patologiche “marginali”*; laddove, forse, sarebbe più opportuno (e, si vuol dire, probabilmente più corretto, ove si voglia prendere sul serio e ci si voglia attenere con coerenza e rigore al quadro dei principi normativi costituzionali) *rovesciare l'impostazione*, affermando che *in generale nel gioco d'azzardo* (ancor più per come qualitativamente e quantitativamente il fenomeno si presenta in questi anni in Italia, nel suo complesso e in quasi tutte se non in tutte le sue variegato forme) *c'è parecchio di negativo* (adottando i citati parametri di giudizio), potendosi semmai considerare (idealmente in via di eccezione) ammissibili – se non talora addirittura per qualche verso apprezzabili, quanto ad alcune forme tradizionalmente più radicate e/o suggestive – certe sue manifestazioni.

Su questa esigenza di completo rovesciamento dell'impostazione di fondo si tornerà – direttamente o indirettamente – più avanti, anche in riferimento ad alcune affermazioni della Corte costituzionale, e poi, ancora, nelle conclusioni.

³⁷ Cfr. ad es. in tal senso, a livello regionale, la [legge 18 ottobre 2013, n. 57 \(Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia\) della Regione Toscana](#); e, a livello comunale, tra i più recenti, il [Regolamento comunale per la prevenzione e il contrasto alle ludopatie](#) approvato dal Comune di Lioni (in provincia di Avellino) con delibera consiliare del 20 luglio 2019, n. 41.

Nella legislazione nazionale, di “misure di prevenzione per contrastare la ludopatia” si ragiona, in particolare, nella rubrica dell'art. 7 del [decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189](#) (c.d. Decreto Balduzzi).

E che sia proprio la «prevenzione delle ludopatie» «l'interesse pubblico primario» perseguito dalle misure comunali e regionali di contrasto (di fatto, in via diretta e più in generale) alla diffusione incontrollata del gioco d'azzardo (nel caso che si andrà subito a richiamare, attraverso la previsione di una distanza minima tra i relativi esercizi e una serie di luoghi sensibili) lo si legge anche in provvedimenti giurisdizionali: ad esempio nella [sentenza del Consiglio di Stato n. 579 del 10 febbraio 2016](#), dalla quale sono tratte le precedenti citazioni.

Ivi, più precisamente (e cautamente), si ragiona «dell'esigenza di contemperare la prevenzione delle ludopatie con la salvaguardia delle attività economiche in essere», e si fa riferimento all'«esercizio di una discrezionalità amministrativa, che effettui la ponderazione [di tale “interesse pubblico primario”] con i contrapposti interessi allo svolgimento delle attività lecite di gioco e scommessa, alla luce dei canoni della adeguatezza e della proporzionalità».

d'azzardo *patologico*” (col il suo bravo acronimo “GAP”, spesso inserito nella denominazione ufficiali di leggi e altri provvedimenti)³⁸ e simili³⁹, piuttosto che di contrasto al(la diffusione del) gioco d'azzardo in sé⁴⁰; e ciò per timori e motivi agevolmente intuibili e in parte anche condivisibili, collegati ai rischi e in genere alle controindicazioni che pure tale seconda impostazione (contrasto al gioco d'azzardo in sé, e non solo alla “ludopatia”), specie se adottata e sviluppata in modo “integralista” e semplicista, potrebbe oggi presentare, già sotto lo stesso profilo della ammissibilità/legittimità (tanto sul piano “formale”, e immediatamente evidente, della spettanza delle relative competenze; quanto, più in profondità, sul piano sostanziale degli equilibri tra libertà, diritti e principi fondamentali coinvolti) degli eventuali interventi repressivi da parte di Comuni e Regioni.

Ciò che sembra innegabile, e che mostra quanto sia insoddisfacente e fuorviante l'idea stessa dell'esistenza di un confine netto tra gioco sano e gioco patologico (a prescindere dall'esatta collocazione di tale confine, in astratto e a maggior ragione in concreto, nei singoli casi), è la circostanza che, per le modalità con cui esso è stato disciplinato, organizzato e proposto al pubblico, dunque per le forme e per la dimensione che il fenomeno ha concretamente assunto, «il gioco d'azzardo da attività ricreativa si è sempre più trasformato in una forma di comportamento atto a generare una vera e propria “patologia sociale”, con importanti ricadute sul piano dei costi sia individuali sia collettivi»⁴¹: costi tali da suggerire di adottare, in aggiunta alle varie discipline relative alle distanze minime e agli orari, una composita serie di misure ulteriori volte – come si diceva – a contrastare “in toto” (e dunque a ridimensionare quanto più possibile) il fenomeno complessivo.

Riprendendo dunque il filo del discorso, rientrano in questo “insieme” di misure (concentrandoci sulle categorie di maggior interesse ai nostri fini, e lasciando invece in ombra altre misure pure di un certo rilievo pratico ma meno significative sotto il profilo giuridico e nella nostra prospettiva di riflessione):

a) da una parte, taluni *divieti*, come quelli di pubblicità (su cui ci si soffermerà nel paragrafo 6); quelli di messa a disposizione di locali di proprietà o disponibilità pubblica a coloro che ne farebbero uso per svolgervi o comunque creare le condizioni perché vi si svolgano attività legate a giochi

Prendendo le mosse da queste parole per una brevissima divagazione rispetto al filo del discorso, che ci consente però di focalizzare l'attenzione su un aspetto comunque di rilievo ai fini della presente analisi, può segnalarsi che a livello normativo (comunale), una simile “discrezionalità amministrativa” è riconosciuta, in termini che per questo e per altri motivi può essere utile riportare, nel [Regolamento per la disciplina delle sale giochi sul territorio comunale](#) adottato dal Comune di Piacenza con delibera consiliare n. 20 del 27 maggio 2016 (dunque poche settimane dopo il deposito della sentenza citata poc'anzi): nell'articolo 1, comma 3, di tale testo si afferma che «[l]e procedure amministrative contemplate dal presente Regolamento sono improntate alla necessità di garantire il giusto equilibrio tra i diritti degli imprenditori, dei frequentatori di tali sale, dei cittadini in genere, salvaguardando l'ordine pubblico, la sicurezza viabilistica, la salute, e la quiete pubblica».

³⁸ È questa ad esempio la formula utilizzata, a livello regionale, nell'intitolazione delle pertinenti leggi della Liguria (l. r. 18/2012), dell'Emilia Romagna (l.r. 5/2013), Lazio (l.r. 5/2013), Lombardia (l.r. 8/2013), Puglia (l.r. 43/2013), Basilicata (l.r. 30/2014), Basilicata (l.r. 30/2014), Umbria (l.r. 21/2014).

³⁹ Merita al riguardo di essere evidenziato che, nel [decreto legge 87 del 12 luglio 2018, convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2018, n. 96](#), si riscontra uno scostamento terminologico, o quantomeno una significativa variante sul tema, avendo la legge di conversione privilegiato – rispetto all'espressione “ludopatia” precedentemente accolta nella disciplina statale, e in specie nel citato articolo 7 del [decreto del 2012](#) – l'espressione “disturbo da gioco d'azzardo” (maggiormente in linea, a quanto risulta, con la terminologia scientificamente più accreditata), arrivando anzi a stabilire, attraverso apposita previsione inserita nel comma 1-bis dell'articolo 9, che «[n]elle leggi e negli altri atti normativi nonchè negli atti e nelle comunicazioni comunque effettuate su qualunque mezzo, i disturbi correlati a giochi o scommesse con vincite di denaro sono definiti “disturbi da gioco d'azzardo (DGA)”».

⁴⁰ Secondo quanto peraltro, su un piano oggettivo, sarebbe in molti casi più corretto dire alla luce del contenuto prescrittivo e dell'impatto concreto delle norme in questione (al di là delle finalità, come si diceva, “sbandierate”).

⁴¹ Così E. LONGO, [La “ludopatia” e il contrasto al gioco d'azzardo nell'ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane](#), cit., ove si nota come siano stati proprio, da una parte, l'ambiguità dell'approccio statale e, dall'altra, il dilagare del fenomeno (con le caratteristiche evidenziate) ad aver «indotto molti comuni e regioni a intraprendere» – «[i]n netto contrasto con l'interesse statale nel settore», come lo stesso A. evidenzia in altra parte del lavoro – «azioni rivolte a dissuadere le persone dal gioco», nei modi più noti prima richiamati (disciplina delle “distanze minime” e degli orari) e anche in quelli – forse meno noti ma, si ritiene, di almeno pari interesse nella prospettiva del diritto costituzionale – posti al centro del presente lavoro.

d'azzardo e/o scommesse (v. par. 8); o, ancora, quelli che espressamente determinano una inibizione "assoluta" di tali attività in determinate aree, a prescindere dall'osservanza dei vari vincoli "relativi" derivanti dalla disciplina sulle distanze minime rispetto ai c.d. luoghi sensibili (par. 9);

b) dall'altro, quelle misure che introducono, in sostanza, *diversificazioni di trattamento*, sotto vari profili (*in primis* sul piano fiscale), tra i soggetti che (traendone maggior o minor profitto) forniscano servizi e favoriscano attività di questo genere ed i soggetti che non lo facciano, o che – magari proprio al fine di beneficiare in futuro dei vantaggi che, per effetto di tali discipline incentivanti/disincentivanti, conseguiranno da una simile scelta – smettano di farlo (par. 10 e ss.).

In questa prospettiva di indagine notevole attenzione, pur nel quadro di un'analisi che pone al centro (o almeno "alla base") della riflessione le misure comunali, meritano anche talune misure adottate a livello regionale, per almeno tre motivi: in primo luogo, per le significative *analogie di contenuto* tra le une e le altre; in secondo luogo, per l'essere state spesso, sul piano storico, *le une ispirazione delle altre* (le misure regionali, in particolare, hanno non di rado preso a modello "esperimenti" effettuati a livello municipale, ma anche l'ipotesi contraria è tutt'altro che infrequente); infine, per la *connessione*, se non vera e propria *dipendenza* che, *sul piano giuridico*, si riscontra tra alcune misure adottate dai Comuni e le misure adottate (tendenzialmente in forma legislativa) dalle Regioni, e contenenti *autorizzazioni* o *obblighi* senza i quali i Comuni non avrebbero potuto (o dovuto) procedere (...o comunque norme tali da favorire le iniziative comunali, contribuendo in vario modo alla loro "legittimazione" sul piano giuridico o almeno sul piano politico).

Quest'ultimo aspetto sembra meritevole di essere affrontato subito, e in modo relativamente "organico", in ragione della sua speciale importanza sotto il profilo ricostruttivo e sistematico⁴².

Prima di procedere in tal senso, però, si vuol ancora precisare – per completare questa preliminare illustrazione sintetica dell'impostazione e dei contenuti del lavoro – che naturalmente, nell'analisi successiva, non si potrà prescindere dalla voce, o meglio dalle voci, della giurisprudenza, costituzionale e comune (principalmente amministrativa), sullo sfondo altresì della giurisprudenza comunitaria/eurounitaria⁴³: alla giurisprudenza costituzionale sarà interamente dedicato un ampio

⁴² Ammesso e non concesso che di "sistema" sia opportuno parlare in questo complesso e per molti versi confuso ambito di intervento pubblico, ove le sovrapposizioni, gli intrecci e non di rado le contraddizioni (politiche ed ideali se non anche logico-giuridiche) tra misure adottate a diversi livelli territoriali mettono esemplarmente in luce non solo la mancanza di un'ispirazione e di una linea d'azione comune (sotto il profilo sostanziale), ma anche l'assenza di una chiara, coerente e condivisa visione organica dei rispettivi ruoli – e più precisamente dei rispettivi ambiti di competenza, degli strumenti e dei limiti di intervento – dei vari enti, sotto il profilo "formale" del riparto e/o coordinamento delle funzioni (laddove le virgolette sull'aggettivo formale valgono ovviamente a prendere le distanze da, o almeno a porre dei dubbi su, un così riduttivo inquadramento dei menzionati aspetti, le cui potenziali implicazioni e ricadute sul piano anche sostanziale dovrebbero essere ormai ben note o comunque intuibili, se non altro in ragione della *sotterranea e strutturale contrapposizione o comunque diversità di "interessi istituzionali"* che, in questo settore come in altri, induce a percepire e affrontare le questioni di allocazione, sull'asse verticale, del potere decisionale in termini tutt'altro che neutri o, appunto, meramente formali: sul punto si tornerà brevemente, in relazione a una vicenda concreta, nelle conclusioni; ma anche, da diverse angolazioni e in modo più o meno diretto, in molte altre parti del lavoro).

⁴³ Sotto questo profilo, per la verità, sembra di poter "aprire e chiudere il discorso" limitandosi a citare un unico passaggio di un'unica decisione, che, si ritiene, sgombra il campo una volta per tutte da quei frequenti – e più o meno superficiali – tentativi di ricostruzione che vorrebbero ricavare dai vincoli europei degli elementi (semplificando) a sostegno delle attività imprenditoriali legate al gioco d'azzardo (magari attraverso impropri riferimenti a una grossolana, mistificata e fuorviante concezione della "concorrenza") e/o comunque ostativi rispetto alle misure adottate per contrastare tale fenomeno (salvi, s'intende, quei pochi, ristretti e... meno efficaci interventi, per così dire "politicalmente corretti" e ormai incontestabili, che sono ormai diffusamente accettati e magari anche invocati con fierezza, appunto per, in ultima analisi, allontanare l'attenzione – la propria e quella pubblica – e l'attività istituzionale da altre ben più incisive misure e, soprattutto, prospettive complessive di disciplina).

La decisione cui si fa riferimento è la [sentenza della Corte di giustizia 22 gennaio 2015, causa C-463/13, Stanley International Betting e Stanleybet Malta](#), pronunciata su rinvio pregiudiziale del nostro Consiglio di Stato.

Il passaggio (contenuto nei punti 51 e 52 della sentenza) è il seguente: «si deve ricordare il carattere peculiare della disciplina dei giochi d'azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea [e può ricordarsi a questo proposito il considerando 25 della famigerata "direttiva Bolkestein" ([Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno](#))], ove espressamente si afferma che

paragrafo (il par. 7); ma, per intuibili ragioni, richiami mirati a statuizioni o anche solo passaggi argomentativi contenuti in sentenze e in genere in decisioni giudiziarie (specialmente, come si diceva, del Consiglio di Stato e di altri giudici amministrativi) sono presenti nello stesso paragrafo 7 e pure in altre parti del lavoro⁴⁴, magari in diretto collegamento con gli atti impugnati o comunque oggetto di considerazione in sede giurisdizionale.

5. Panoramica delle disposizioni legislative regionali riguardanti le competenze dei Comuni

Veniamo dunque a quelle *misure legislative regionali* che in vario modo si pongono a *fondamento* di – o che in ogni caso espressamente *menzionano* e quindi, per così dire, avallano e/o “confermano” (e così, come si diceva, contribuisco a *legittimare* su più piani) – competenze, compiti, funzioni, poteri o facoltà *dei Comuni*.

Sembra utile riportare in questa sede – in ordine cronologico e in modo schematico ma puntuale (per lo più ricorrendo a citazioni integrali o per stralci, con l’aggiunta di qualche commento) – una selezione, relativamente nutrita, di disposizioni normative tra le più significative e pertinenti⁴⁵.

A) L’articolo 2, comma 2, della [legge regionale 30 aprile 2012, n. 17](#) (*Disciplina delle sale da gioco*) della **Liguria**, ove ai Comuni si riserva espressamente la possibilità di «individuare *altri* [rispetto a quelli indicati nella disciplina regionale] luoghi sensibili in cui può non essere concessa l’autorizzazione di cui al comma 1, tenuto conto dell’impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l’inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica».

B) L’articolo 6 della [legge regionale 4 luglio 2013, n. 5](#) (*Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico, nonché delle problematiche delle patologie correlate*) dell’**Emilia Romagna**, su cui, con riferimento in particolare al comma 2⁴⁶, si tornerà nel paragrafo 9.

«[è] opportuno escludere dal campo d’applicazione della presente direttiva i giochi con denaro, ivi comprese le lotterie e le scommesse, tenuto conto della natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l’attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori», *spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta*, tenendo presente che, nell’ambito di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell’articolo 267 TFUE, *l’identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio* [...]. Per tale ragione, in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un *ampio potere discrezionale* per stabilire quali siano le *esigenze che la tutela del consumatore e dell’ordine sociale comporta* e, a condizione che siano inoltre rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario *vietare totalmente o parzialmente* attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure *soltanto limitarle* e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose».

Nulla sembra necessario aggiungere (se non, al limite, e su un altro piano, un cenno di sfuggita alla [risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013](#) e alla [raccomandazione della Commissione europea 2014/478/UE del 14 luglio 2014](#): documenti da cui pure, volendo, potrebbero trarsi elementi di un certo interesse se non altro per provare a ricostruire – o forse meglio costruire, nei limiti in cui ciò possa aver senso e utilità alla luce di quanto si è appena ricordato – degli “orientamenti politici europei” in materia di gioco d’azzardo).

⁴⁴ Come è già emerso nella prima parte di questo stesso paragrafo.

⁴⁵ In alcuni casi, come si vedrà, si tratta di previsioni “ripetitive” (circostanza comunque significativa); in altri casi emergeranno, almeno a una lettura attenta, differenze più o meno “sottili” tra le varie discipline, sulle quali però non ci si soffermerà in modo sistematico e approfondito: si eviterà infatti, in generale, di appesantire il discorso con commenti o digressioni non indispensabili, limitandosi ad alcune segnalazioni *en passant* ritenute, per un motivo o per l’altro, opportune e non eccessivamente “onereose” in termini di spazio e fluidità della trattazione.

Per un’elencazione di tutte le leggi regionali (o di province autonome) in materia di gioco d’azzardo, o contenenti disposizioni in tale materia, adottate fino all’inizio del 2019 cfr. la tabella predisposta da G. MAROTTA, [Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d’azzardo \(DGA\): analisi della normativa e della giurisprudenza](#), in [Corti Supreme e Salute](#), 2019, 1.

⁴⁶ «Al fine di perseguire le finalità di cui all’articolo 1 della presente legge e gli obiettivi di cui all’articolo 2 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (*Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio*), i Comuni possono dettare,

C) L'articolo 4 della [legge regionale 5 Agosto 2013, n. 5](#) (*Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*) del **Lazio**, come integrato e modificato dall'articolo 77, comma 1, lettera b), della [legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7](#) e dall'articolo 15, comma 1, lettera a), numero 2) e numero 3), della [legge regionale 27 febbraio 2020, n. 1](#).

Nel testo attuale:

- il comma 1 bis prevede che «[i] comuni poss[a]no individuare ulteriori limitazioni a quelle previste al comma 1, tenendo conto dell'impatto sul territorio, della distribuzione oraria, della sicurezza urbana, dei problemi connessi con la viabilità, dell'inquinamento acustico e delle esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica»;
- il comma 1 ter – ai nostri fini di massimo interesse – chiarisce espressamente che, «[i]n caso di contrasto tra le disposizioni di cui al comma 1 e le disposizioni comunali, si applicano le norme più restrittive»;
- il comma 2 prevede che «[i] comuni poss[a]no prevedere incentivi per i titolari di esercizi pubblici che rimuovono slot machine o videolottery o che scelgono di non installarle, secondo criteri e modalità da determinare con appositi regolamenti comunali»⁴⁷.

D) L'articolo 4, comma 2 – ora comma 3, a seguito di alcuni ritocchi apportati dalla l.r. 23 gennaio 2018, n. 4 – della [legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57](#) (*Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia*) della **Toscana**⁴⁸, di forma e contenuto affine al già citato articolo 2, comma 2, della legge ligure del 2012⁴⁹.

E) L'articolo 5 della [legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8](#) (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*) della **Lombardia**, che, al comma 2, in termini simili alle corrispondenti norme della legge ligure e della legge toscana, attribuisce ai Comuni la possibilità di individuare altri luoghi sensibili⁵⁰, e, nei commi successivi, attribuisce o comunque espressamente prevede ulteriori compiti, funzioni o poteri esercitabili a livello comunale: «3. I sindaci promuovono reti di collaborazione con le associazioni, i volontari e le ASL, mediante attivazione di iniziative

nel rispetto delle pianificazioni di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto legge n. 158 del 2012, convertito dalla legge n. 189 del 2012, previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco».

⁴⁷ Su tale previsione, come su altre simili, si tornerà nel par. 10.

⁴⁸ Il testo originario, contenuto al comma 2, era il seguente: «I comuni possono individuare altri luoghi sensibili nei quali non è ammessa l'apertura di centri di scommesse e di spazi per il gioco con vincita in denaro, tenuto conto dell'impatto degli stessi sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica».

Il testo attuale, contenuto al comma 3, è leggermente differente: «I comuni possono individuare altri luoghi sensibili *soggetti alla disciplina del comma 1*» – ove, si noti, si dispone che «[è] vietata l'apertura di centri di scommesse, di spazi per il gioco con vincita in denaro, *nonché la nuova installazione di apparecchi per il gioco lecito* [...]», «tenuto conto dell'impatto degli stessi sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica».

⁴⁹ Quanto alla Toscana, è opportuno ricordare in questo contesto anche la [legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28](#) (*Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti*), la quale, come si ricorderà anche più avanti, all'art. 28 prevede espressamente che «[i]l comune, sulla base degli indirizzi [regionali] di cui all'articolo 27 e previa concertazione con le organizzazioni del commercio, turismo e servizi, le organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore e le associazioni dei consumatori, maggiormente rappresentative, definisc[a] la programmazione per il rilascio di nuove autorizzazioni per punti esclusivi e non esclusivi»; all'articolo 6 dispone che «[n]elle materie oggetto della presente legge sono conferite ai comuni tutte le funzioni amministrative non riservate alla Regione, alle province o ad altri enti» e, all'art. 98, comma 1, prevede che, «[a] fine di valorizzare e tutelare aree di particolare interesse del proprio territorio, i comuni possono sottoporre l'attività commerciale a particolari limitazioni e prescrizioni, anche individuando attività o merceologie incompatibili con le esigenze di tutela e con la natura delle aree».

Si tratta di disposizioni che, seppur di finalità e portata più generale, possono svolgere un ruolo importante anche nei settori di nostro interesse (giochi e scommesse), come, in riferimento specificamente all'ultima norma citata, si avrà modo di illustrare in seguito (nel paragrafo 9).

⁵⁰ «Il comune può individuare altri luoghi sensibili, ai sensi dell'articolo 51, comma 1 bis, della [legge regionale 11 marzo 2005, n. 12](#) (Legge per il governo del territorio), in cui si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 1 bis, tenuto conto dell'impatto dell'installazione degli apparecchi di cui al comma 1 sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica».

culturali per la prevenzione e il contrasto al gioco d'azzardo patologico. / 4. I sindaci, nell'ambito dei comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica presieduti dai prefetti, informano gli organi competenti delle situazioni presenti sul territorio al fine di garantire una pianificazione di interventi ad opera delle Forze dell'ordine e delle polizie locali, per la prevenzione e il contrasto al gioco d'azzardo patologico. / 5. I comuni possono prevedere forme premianti per gli esercizi 'No Slot' di cui all'articolo 4, comma 2, e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare o disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito»⁵¹.

F) L'articolo 3 della [legge regionale 29 ottobre 2013, n. 40](#) (*Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco*) dell'**Abruzzo**, che, per vero, si limita a prevedere che «[l]'esercizio delle sale da gioco e l'installazione di apparecchi per il gioco lecito sono soggetti ad autorizzazione del Sindaco del Comune territorialmente competente», espressamente subordinando tale autorizzazione ai soli vincoli previsti dalla normativa regionale.

G) Gli articoli 3 e 7 della [legge regionale 13 dicembre 2013, n. 43](#) (*Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*) della **Puglia**, rispettivamente dedicati alle competenze dei Comuni e delle ASL in materia di GAP e all'apertura ed esercizio dell'attività).

Il primo prevede tra l'altro che «[l]e ASL e i comuni associati in Ambiti territoriali promuovono nei rispettivi Piani di azione locale e Piani sociali di zona iniziative e attività volte a prevenire e contrastare la diffusione delle dipendenze da gioco, con specifico riferimento a: / 1. campagne di informazione e di sensibilizzazione ed educazione sui rischi e sui danni derivanti dalla dipendenza da gioco; / 2. iniziative di monitoraggio nelle scuole, nei luoghi della formazione e della socializzazione, della pratica sportiva per rilevare situazioni di disagio economico e di rischio di marginalità sociale connesse alla dipendenza da gioco; / 3. iniziative di informazione sui servizi sociali e socio-sanitari attivi nei rispettivi contesti territoriali a supporto dei soggetti coinvolti; / 4. attività volte ad assicurare il necessario supporto per contrastare gravi rischi per i soggetti coinvolti e i rispettivi nuclei familiari, quali ad esempio il supporto psicologico, il supporto economico, la mediazione familiare, la consulenza legale per contrastare il rischio di usura e gestire eventuali gravi esposizioni nel bilancio familiare».

Il secondo, al comma 4 ha previsto⁵² (in modo simile ad altre leggi regionali) che, «[a]l fine di perseguire le finalità di cui all'articolo 1, salvo quanto previsto dalla normativa nazionale, i Comuni poss[an]o disciplinare, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione, gli elementi architettonici, strutturali e dimensionali delle sale da gioco e delle relative pertinenze», e, analogamente a quanto già si è visto più volte, che «[i] Comuni poss[an]o individuare altri luoghi sensibili in cui può non essere concessa [la prescritta] autorizzazione, tenuto conto dell'impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica»; al comma 5 ha previsto⁵³ poi che «[i]l personale operante nelle sale da gioco e gli esercenti s[ia]no tenuti a frequentare *corsi di formazione, predisposti dai Comuni* in collaborazione con le associazioni di categoria e con le organizzazioni del privato sociale, sui rischi del gioco patologico e sulla rete di sostegno»⁵⁴.

⁵¹ Ancora, si attribuisce espressamente «al comune la competenza dei controlli, tramite la polizia locale sui locali di cui al comma 1, al fine di evitare la diffusione del fenomeno del gioco d'azzardo patologico e di garantirne il monitoraggio anche utilizzando gli strumenti previsti dal titolo V della [legge regionale 14 aprile 2003, n. 4](#) (Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana)»

⁵² O meglio *prevedeva*... essendo stato abrogato (per ragioni e con effetti che non ci sono del tutto chiari) dalla [legge regionale 21/2019](#), art. 1, comma 1, lett. e).

⁵³ O meglio, di nuovo, *prevedeva*, essendo stata tale disposizione recentemente sostituita con quella citata nella nota seguente (anche in questo caso suscitando qualche dubbio sulle ragioni e sugli effetti dell'innovazione).

⁵⁴ Quest'ultima disposizione, come anticipato, è stata sostituita – ad opera della [legge regionale 17 giugno 2019, n. 21](#) – con la seguente: «I gestori di centri scommesse e spazi per il gioco con vincita in denaro, nonché tutto il personale ivi operante, sono tenuti a frequentare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e successivamente con cadenza biennale, corsi di formazione organizzati, su base provinciale, dalle aziende sanitarie locali (Asl) o da altri soggetti individuati con apposito provvedimento di Giunta regionale, vertenti sulla normativa vigente in materia di gioco lecito, con particolare riguardo alla disciplina sanzionatoria e alla regolamentazione locale, sul riconoscimento delle situazioni di rischio derivanti dal gioco patologico, sulla prevenzione e riduzione di questo rischio

Sempre ai Comuni (territorialmente competenti) si affida poi il compito di applicare le previste sanzioni amministrative (inclusa la sospensione temporanea dell'esercizio dell'attività) e pecuniarie, i cui «proventi sono destinati al finanziamento dei piani di zona di ambito distrettuale per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge».

H) L'art. 6 della [legge regionale 14 febbraio 2014, n. 1](#) (*Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo, nonché delle problematiche e patologie correlate*) del **Friuli Venezia Giulia**.

In tale articolo, anzitutto, alla stregua delle discipline precedenti sopra ricordate, si è previsto che «[i] Comuni poss[a]no individuare ulteriori luoghi sensibili in cui si applica il divieto di cui al comma 1 [cioè il divieto di insediamento di attività che prevedano locali da destinare a sala da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito a una distanza], tenuto conto dell'impatto degli insediamenti di cui al medesimo comma sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica».

E, inoltre, si sono previste una serie di altre funzioni che i Comuni dovranno o potranno svolgere.

Si è disposto infatti che i Comuni: «intervengono nella presa in carico delle persone affette da GAP e nel sostegno ai loro familiari per gli aspetti di tutela sociale, anche promuovendo qualora necessario l'attivazione dell'istituto dell'amministratore di sostegno»; «promuovono reti di collaborazione con associazioni, volontari, Aziende per i servizi sanitari, mediante l'attivazione di iniziative culturali e di socializzazione, formazione e informazione, condivise nei Piani di zona, per la prevenzione e il contrasto al GAP»; «assicurino alle autorità statali competenti informazioni rispetto alle situazioni presenti sul proprio territorio al fine di garantire il migliore espletamento degli interventi di prevenzione e contrasto al GAP di competenza delle Forze dell'Ordine e delle Polizie locali»; «possono prevedere forme premiali per i soggetti che espongono il marchio di cui all'articolo 5, comma 3»; «[a] fine di evitare la diffusione del fenomeno del GAP e di garantirne il monitoraggio [...] esercitano le funzioni di vigilanza e controllo sui locali».

Più recentemente, nella versione aggiornata (ad opera dell'art. 3, comma 1, della [l.r. 26/2017](#)) del medesimo articolo, si è ulteriormente aggiunto che «[i] Comuni stabiliscono gli orari di apertura delle sale da gioco, in particolare per le sale giochi autorizzate non oltre le tredici ore giornaliere di tutti i giorni, compresi i festivi, e negli altri esercizi commerciali ove gli apparecchi per il gioco lecito sono installati quali attività complementari non oltre le otto ore giornaliere, *contemperando le esigenze delle attività economiche con le norme a tutela della sicurezza, del decoro urbano, della viabilità, dell'inquinamento acustico, della quiete pubblica, del contrasto al gioco d'azzardo e alla ludopatia e della tutela dei minori e delle persone più deboli*»; e sempre ai Comuni si è affidato il compito di «stabilire» altresì le relative sanzioni amministrative, in caso di mancato rispetto degli stessi, *tenendo conto delle esigenze di tutela di cui al periodo precedente*» (corsivi aggiunti, a evidenziare alcune precisazioni di interesse più generale a fini di ricostruzione teorica).

I) L'articolo 1, comma 201, della [legge regionale 7 agosto 2014, n. 16](#) (*Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - Collegato alla legge di stabilità regionale 2014*) della **Campania**, secondo cui «[a] fine di perseguire le finalità di cui al comma 197 i Comuni possono dettare, nel rispetto delle pianificazioni di cui all'articolo 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) convertito, con modificazioni, dalla [legge 8 novembre 2012, n.189](#), previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco»⁵⁵.

e sull'attivazione della rete di sostegno. Il mancato adempimento di questo obbligo comporta l'applicazione delle sanzioni previste dal comma 8. La Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina i predetti corsi di formazione definendone i tempi, i soggetti attuatori, i costi a carico dei soggetti gestori e le modalità attuative».

⁵⁵ Sembra utile porre l'attenzione sul fatto che tale disposizione è stata abrogata dall'articolo 23, comma 1, della recente [legge regionale 2 marzo 2020, n. 2](#) (*Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari*), che ha ridisciplinato organicamente l'intera materia introducendo una serie di previsioni alcune delle quali di notevole interesse ai nostri fini (nel bene e,

J) Gli articoli 4 e 6 della [legge regionale 27 ottobre 2014, n. 30](#) (*Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*) della **Basilicata**, visibilmente ispirati e anzi sovrapponibili, rispettivamente, all'art. 3 e all'art. 7 della già richiamata legge pugliese⁵⁶.

K) L'articolo 6 e l'articolo 6-bis della [legge regionale 21 novembre 2014, n. 21](#) (*Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico*) dell'**Umbria**, che nel testo attuale⁵⁷ dispongono, in particolare, che «[i] comuni possono individuare altri luoghi sensibili [...], tenuto conto dell'impatto dell'apertura delle sale da gioco, delle sale scommesse e della collocazione degli apparecchi per il gioco sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete

verrebbe da dire, per qualche aspetto, anche nel male, sembrando riemergere anche a questo livello talune contraddizioni normalmente più accentuate nell'approccio adottato a livello nazionale).

Secondo l'art. 7 di tale legge ("Competenze dei Comuni"), in particolare: «1. I comuni, nel dare attuazione alla presente legge: / a) garantiscono la *coerenza con gli indirizzi normativi richiamati nella presente legge*; / b) hanno facoltà di regolamentare le distanze dai luoghi sensibili garantendo gli standard previsti all'articolo 13 e gli orari di chiusura delle attività indicate all'articolo 3 nel rispetto dei limiti posti dall'articolo 13 per garantire *esigenze di uniformità sul territorio regionale*; / c) adottano *misure finalizzate alla tutela dei livelli occupazionali esistenti nel settore del gioco regolamentato e la salvaguardia degli investimenti organizzativi* già posti in essere dagli operatori autorizzati alla data di entrata in vigore della presente legge. / 2. I regolamenti comunali possono stabilire caratteristiche degli spazi per il gioco, nel rispetto delle vigenti normative poste dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, regolanti i requisiti igienico-sanitari dei locali aperti al pubblico e con l'obiettivo di garantire condizioni di fruizione dei prodotti di gioco che, in particolare, consentono ai giocatori di percepire lo scorrere del tempo durante il consumo di gioco. / 3. È competenza delle amministrazioni comunali l'attività di promozione di iniziative e manifestazioni culturali specifiche per il territorio comunale aventi ad oggetto la prevenzione e la cura del DGA, anche in collaborazione con le ASL, le associazioni aventi finalità di prevenzione e cura del DGA e le associazioni dei concessionari dei giochi regolamentati e degli esercenti. / 4. I sindaci ed i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica collaborano alla pianificazione di interventi rimessi alle Forze dell'ordine ed ai Corpi di polizia municipale per garantire il contrasto all'esercizio illegale od abusivo delle attività di gioco con vincite in denaro. / 5. I comuni adeguano e integrano i regolamenti comunali esistenti alle previsioni contenute nella presente legge entro e non oltre novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore, decorsi i quali, in assenza di attività di adeguamento comunale, le disposizioni della presente legge trovano immediata applicazione».

Il successivo articolo 8 elenca poi una serie di competenze delle Aziende Sanitarie Locali.

⁵⁶ Secondo l'articolo 4 della legge della Basilicata «[l]e ASL e i Comuni associati in ambiti territoriali promuovono nei rispettivi Piani di azione locale e Piani sociali di zona iniziative e attività volte a prevenire e contrastare la diffusione delle dipendenze da gioco, con specifico riferimento a: / a) campagne di informazione e di sensibilizzazione ed educazione sui rischi e sui danni derivanti dalla dipendenza da gioco; / b) iniziative di monitoraggio nelle scuole, nei luoghi della formazione e della socializzazione, della pratica sportiva per rilevare situazioni di disagio economico e di rischio di marginalità sociale connesse alla dipendenza da gioco; / c) iniziative di informazione sui servizi sociali e socio-sanitari attivi nei rispettivi contesti territoriali a supporto dei soggetti coinvolti; / d) attività volte ad assicurare il necessario supporto per contrastare gravi rischi per i soggetti coinvolti e i rispettivi nuclei familiari, quali ad esempio il supporto psicologico, il supporto economico, la mediazione familiare, la consulenza legale per contrastare il rischio di usura e gestire eventuali gravi esposizioni nel bilancio familiare».

L'art. 6, tra l'altro, prevede che, «[a] fine di perseguire le finalità di cui all'articolo 1, salvo quanto previsto dalla normativa nazionale, i Comuni poss[a]no disciplinare, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione, gli elementi architettonici, strutturali e dimensionali delle sale da gioco e delle relative pertinenze», e «poss[a]no individuare altri luoghi sensibili in cui può non essere concessa l'autorizzazione, tenuto conto dell'impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica»; e che «[i]l personale operante nelle sale da gioco e gli esercenti s[ia]no tenuti a frequentare corsi di formazione, predisposti dai Comuni in collaborazione con le associazioni di categoria e con le organizzazioni del privato sociale, sui rischi del gioco patologico e sulla rete di sostegno» (tale previsione è stata di recentemente sostituita, ad opera della [Lr. 17 febbraio 2020 n. 7](#), con la seguente: «Il personale operante nelle sale da gioco e gli esercenti dei locali in cui sono installati apparecchi con vincita in denaro sono tenuti a frequentare un corso di formazione obbligatorio finalizzato alla conoscenza e alla prevenzione dei rischi connessi al gioco d'azzardo patologico, nonché alla conoscenza generale della normativa in materia di gioco lecito»).

Sempre in piena corrispondenza con la disciplina pugliese, poi, si affidano al Comune territorialmente competente i compiti di accertamento delle violazioni e di applicazione delle previste sanzioni amministrative e pecuniarie (anche in questo caso prevedendo che i relativi proventi «sono destinati al finanziamento dei piani di zona di ambito distrettuale per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge»).

⁵⁷ Risultante dalle integrazioni e modifiche apportate dalle [leggi regionali 22 luglio 2016, n. 7](#) e [15 giugno 2017, n. 7](#).

pubblica» (art. 6 comma 2)⁵⁸, e che «[i] comuni, per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica e nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia, possono disporre limitazioni orarie all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6 del [r.d. 773/1931](#), all'interno delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e dei locali in cui vi sia offerta di gioco lecito con vincite in denaro» (art. 6-bis).

L) L'articolo 20 della [legge regionale 27 aprile 2015, n. 6](#) (*Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015*)⁵⁹ del Veneto, poi abrogato dal comma 1 dell'art. 16 della [legge regionale 10 settembre 2019, n. 38](#) (*Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico*) e sostituito dalle disposizioni contenute, in particolare, negli articoli 6 e 7 di quest'ultima.

Ai sensi dell'articolo 6, rubricato “*Competenze dei Comuni*”, tali enti «in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, sono competenti in via generale all'attuazione della presente legge, ed in particolare:

a) possono individuare, definendo specifici criteri di riordino e sviluppo della dislocazione territoriale della rete di raccolta del gioco e tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 7, la distanza da istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado, centri giovanili e impianti sportivi o da altri luoghi sensibili entro la quale è vietato autorizzare nuove sale giochi o la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo nonché la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto della stessa;

b) possono prevedere forme premianti per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare o di disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo;

c) impostano specifiche restrizioni alla navigazione internet (cosiddetto content filtering) attraverso la propria rete wireless per impedire l'accesso a siti web nei quali è possibile giocare d'azzardo on-line».

⁵⁸ Leggermente ma significativamente diverse le previsioni originarie, secondo cui, per un verso, «[a] fine di tutelare i soggetti maggiormente vulnerabili e di prevenire fenomeni di gioco d'azzardo patologico, è vietata l'apertura di sale da gioco e la nuova collocazione di apparecchi per il gioco lecito in locali che si trovino a una distanza, *determinata dai comuni entro il limite massimo di cinquecento metri*, da istituti scolastici di ogni ordine e grado, strutture residenziali o semi-residenziali operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi, centri di aggregazione giovanile o altre strutture frequentate principalmente da giovani»; e, per l'altro, come di consueto, «[i] comuni possono individuare altri luoghi sensibili [...], tenuto conto dell'impatto dell'apertura delle sale da gioco e della collocazione degli apparecchi per il gioco sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica».

⁵⁹ Tale articolo, sotto la rubrica “*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio dalla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (GAP)*”, al comma 3 prevedeva che «[i] comuni, in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, sono competenti in via generale all'attuazione della presente legge, ed in particolare:

a) possono individuare - definendo specifici criteri di riordino e sviluppo della dislocazione territoriale della rete di raccolta del gioco e tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica - la distanza da istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado, centri giovanili e impianti sportivi o da altri luoghi sensibili entro la quale è vietato autorizzare nuove sale giochi o la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo nonché la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto della stessa;

b) possono individuare gli orari di apertura delle sale giochi e la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto degli stessi, tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica;

c) possono prevedere forme premianti per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare o disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito;

d) vigilano sull'osservanza delle disposizioni recate dal presente articolo e provvedono all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni previste dal presente articolo, destinando i proventi prioritariamente ad iniziative per la prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo o in alternativa a finalità di carattere sociale e assistenziale».

L'articolo 7 dispone tra l'altro, al comma 4, che «[i] Comuni, in conformità a quanto previsto dalla [legge regionale 23 aprile 2004, n. 11](#) “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”, dettano nei rispettivi strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale specifiche previsioni in ordine all'ubicazione delle sale da gioco, ivi compresi gli elementi architettonici, strutturali e dimensionali di tali strutture e delle relative pertinenze, tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 6 ed in considerazione degli investimenti esistenti relativi agli attuali punti gioco».

Sempre in Veneto, può ricordarsi l'art. 54, comma 3 della [legge regionale n. 30 del 30 dicembre 2016](#) (*Collegato alla legge di stabilità regionale 2017*), ove, dopo essersi previsto che «[I]a Giunta regionale, al fine di consentire un'omogenea applicazione in tutto il territorio, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, individua le tipologie degli esercizi da considerarsi assimilati alle sale da gioco», si è previsto che «decorso inutilmente tale termine i comuni possono, comunque, applicare le disposizioni di cui al presente articolo [in tema di ubicazione delle sale da gioco e, appunto, degli esercizi alle stesse assimilati] individuando loro stessi tali tipologie di esercizi e comunicandolo alla Regione».

M) L'art. 4 della [legge regionale del 15 giugno 2015, n. 14](#) (*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)*) della **Valle d'Aosta**, per cui i Comuni possono sia «prevedere una distanza maggiore da quella prevista al comma 1 [ovvero 500 metri da istituti scolastici di ogni ordine e grado, da strutture culturali, ricreative o sportive, da strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale o da strutture ricettive per categorie protette e ludoteche per minori]», sia «individuare altri luoghi sensibili nei pressi dei quali non è ammessa l'apertura di sale da gioco e di spazi per il gioco, tenuto conto dell'impatto degli stessi sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica», sia ancora – secondo la formulazione originaria della norma – «disciplinare l'orario di funzionamento delle sale da gioco e degli spazi per il gioco».

Molto interessante, ai nostri fini, è la circostanza che il comma 2 dell'art. 2 della [l.r. 27 marzo 2019, n. 2](#) ha sostituito l'ultima disposizioni citata, relativa al potere dei Comuni di disciplinare gli orari di apertura, con la seguente: «[I] apertura al pubblico e il funzionamento delle sale da gioco e degli spazi per il gioco sono consentiti esclusivamente nelle seguenti fasce orarie giornaliere: dalle ore 10.00 alle ore 12.00, dalle ore 14.00 alle ore 16.00, dalle ore 18.00 alle ore 20.00 e dalle ore 22.00 alle ore 24.00. I Comuni possono articolare in termini più restrittivi gli orari di apertura e di chiusura degli stessi»⁶⁰.

N) L'articolo 5 della [legge 22 luglio 2015, n. 13](#) (*Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco*) della **Provincia autonoma di Trento**, secondo cui «[i] comuni possono stabilire con proprio atto una distanza superiore a quella prevista dal comma 1 [trecento metri] per la collocazione degli apparecchi da gioco individuati dall'articolo 110, comma 6, del [regio decreto n. 773 del 1931](#)», e in aggiunta, «[i]n aree circoscritte, esterne ai luoghi individuati dal comma 1, [...] possono vietare la collocazione degli apparecchi da gioco individuati dall'articolo 110, comma 6, del [regio decreto n. 773 del 1931](#), tenuto conto dell'impatto sulla sicurezza urbana e sulla qualità del contesto urbano, nonché dei problemi connessi con la viabilità e l'inquinamento acustico»⁶¹.

⁶⁰ Si precisa inoltre, anche in questo caso, che «[I] esercizio delle nuove sale da gioco e di nuovi spazi per il gioco è soggetto all'autorizzazione del sindaco del Comune territorialmente competente». E, similmente a quanto si è disposto altrove, si prevede che «l'Azienda USL, in collaborazione con le istituzioni, le associazioni e gli enti competenti, organizza, con frequenza almeno biennale, corsi di formazione per i gestori delle sale da gioco e degli spazi per il gioco, con oneri a carico dei medesimi, finalizzati alla conoscenza e alla prevenzione dei rischi connessi al GAP, nonché alla conoscenza generale della normativa in materia di gioco d'azzardo lecito».

⁶¹ Al comma 3 si precisa, con ricadute automatiche anche sugli effetti delle decisioni prese a livello comunale, che «[s]e le condizioni di collocazione previste dai commi 1 e 2 non sono più rispettate a causa dell'apertura di uno dei luoghi indicati nel comma 1, gli apparecchi da gioco individuati dall'articolo 110, comma 6, del [regio decreto n. 773 del 1931](#) sono soggetti a rimozione entro cinque anni».

O) Diverse disposizioni della [legge regionale 2 maggio 2016, n. 9](#) (*Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*) del **Piemonte**, ove, oltre ad affidarsi, in più punti, ai Comuni ampie funzioni “esecutive” (v. soprattutto gli artt. 10 e 11) e a prevedersi, all’art 3, la possibilità che, per l’attuazione di una lunga serie di interventi previsti nella legge, la Regione possa stipulare convenzioni ed accordi, tra l’altro, con i Comuni, in forma singola od associata (come pure con le aziende sanitarie locali (ASL), i soggetti del terzo settore e gli enti accreditati per i servizi nell’area delle dipendenze, le associazioni dei consumatori e degli utenti, ma anche le associazioni di categoria delle imprese e degli operatori di settore), si prevede, all’art. 5, la consueta facoltà dei Comuni di «individuare altri luoghi sensibili [...], tenuto conto dell’impatto degli insediamenti sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l’inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica»; nonché, all’art. 6, il potere/dovere dei Comuni di disporre, «per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica, nonché di circolazione stradale [...], limitazioni temporali all’esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all’articolo 110, commi 6 e 7 del [r.d. 773/1931](#), per una durata *non inferiore* [e dunque potenzialmente anche *superiore*, secondo valutazioni rimesse appunto – interamente, e senza nemmeno la previsione di una “soglia massima” – ai singoli comuni] a tre ore nell’arco dell’orario di apertura previsto, all’interno delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e di tutti i locali pubblici od aperti al pubblico di cui all’articolo 2, comma 1, lettera d)».

P) Le disposizioni, in larga parte simili, della [legge regionale 7 dicembre 2016, n. 20](#) del **Molise**, (*Disposizioni per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico*) ove peraltro – oltre a prevedersi, in termini analoghi (salva, anche qui, qualche piccola ma interessante variante), la possibilità di stipulare, per l’attuazione degli interventi previsti dalla legge, «convenzioni e accordi con i Comuni, in forma singola o associata» (art. 4) e la facoltà dei Comuni sia di «individuare altre aree sensibili ove estendere [si noti, in generale] gli effetti della presente legge» (art. 5, comma 4), sia di disporre, «per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica, nonché di circolazione stradale, [...] limitazioni temporali [sulla cui durata nulla si dice] all’esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all’articolo 110, comma 6, del [r.d. n. 773/1931](#), all’interno delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e di tutti i locali pubblici od aperti al pubblico» – si riconosce anche espressamente la possibilità che i Comuni «preved[ano] forme premianti per gli esercenti di pubblici esercizi e per i gestori di circoli privati o di altri luoghi deputati all’intrattenimento che scelgono di non installare o di disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito» (si rinvia con riguardo a tale aspetto e più generale a questo tipo di approccio, di particolare interesse nella nostra prospettiva di analisi, a quanto più ampiamente si dirà nel paragrafo 10).

Q) L’art. 5 della [legge regionale 7 febbraio 2017 n. 3](#) (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e social network*) della Regione **Marche**, ove, sotto la rubrica “*Competenze dei Comuni*”, si dispone, tra l’altro e in particolare: che «[i] Comuni singoli e associati, anche attraverso gli ambiti territoriali sociali, promuovono progetti e attività per la prevenzione e il contrasto del GAP e della sua diffusione»; che «[i] Comuni, in ordine all’installazione di apparecchi e congegni per il gioco, possono individuare quali altri luoghi sensibili quelli in cui sono ubicate strutture per minori, giovani ed anziani, nel rispetto della normativa statale e degli strumenti della pianificazione regionale, tenuto conto dell’impatto delle stesse sul contesto e sulla sicurezza urbana, sulla viabilità, sull’inquinamento acustico e sul disturbo della quiete pubblica»; che «[i] Comuni, per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica, possono disporre limitazioni temporali all’esercizio del gioco tramite gli apparecchi previsti dalla normativa statale, prevedendo al riguardo fasce orarie giornaliere fino ad un massimo di dodici ore, anche in forma articolata; che «[i] Comuni istituiscono un pubblico elenco degli esercizi [...], presenti sul proprio territorio, in possesso del marchio “No Slot” e possono per questi prevedere forme premianti» (esercitando inoltre «l’attività di vigilanza in ordine al rispetto di quanto previsto da questa legge relativamente all’utilizzo del logo regionale “No Slot” previsto

all'articolo 10, nonché alle disposizioni previste agli articoli 7 [obblighi di pubblicità] e 8 [obblighi degli esercenti]»⁶².

R) L'articolo 16 della [legge regionale 26 aprile 2018, n. 9](#) (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza*)⁶³ della **Calabria**, ove, come in numerosi altri casi, si prevede «[i] comuni poss[a]no individuare altri luoghi sensibili in cui si applicano le disposizioni [relative alle distanze minime], tenuto conto dell'impatto degli insediamenti sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica».

S) L'intero Capo III (intitolato "Competenze dei comuni") della [legge regionale 11 gennaio 2019, n. 2](#) (*Disposizioni in materia di disturbo da gioco d'azzardo*) della Regione **Sardegna**.

Ivi, tra l'altro, si dispone che:

- «[i] comuni, tenuto conto delle specifiche caratteristiche del tessuto urbano, anche al fine di evitare l'ulteriore degrado delle proprie aree periferiche, possono chiedere una deroga motivata per il proprio territorio di competenza rispetto alle distanze determinate dalla Giunta regionale [nel senso, deve ragionevolmente intendersi, di un maggior rigore delle misure locali]» (art. 12, comma 6);

- che «[i] comuni, nel rispetto della normativa statale e degli strumenti di pianificazione regionale, tenuto conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica, possono individuare negli strumenti di pianificazione urbanistica e nei regolamenti comunali altri luoghi sensibili [...]» (art. 13, comma 1);

- che «[i] comuni, inoltre, possono prevedere per i titolari di esercizi che rimuovono o che rinunciano all'istallazione di apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito, agevolazioni, perenni o una tantum, sui tributi comunali (Imu, Tasi, Cosap e altri eventuali), secondo criteri e modalità da determinare con appositi regolamenti comunali» (art. 13, comma 2); che «[i]l sindaco, per esigenze di tutela della salute pubblica e della circolazione stradale, come pure ai fini del contrasto del fenomeno del gioco d'azzardo patologico, disciplina e dispone eventuali riduzioni degli orari di apertura delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano state installate apparecchiature per il gioco» (art. 14);

- che i Comuni – ai quali spetta, «tramite la polizia locale, effettua[re] i controlli dei locali in cui è esercitato il gioco e riscuote[re] le sanzioni amministrative previste dalla presente legge» (art. 15, comma 1) – «[c]on i proventi delle sanzioni amministrative [...] istituiscono un apposito Fondo denominato "Proventi da controlli di conformità alla legislazione nazionale e regionale sul gioco d'azzardo patologico" destinato a: a) concessione delle agevolazioni previste dall'articolo 13, comma 2; b) campagne comunali di sensibilizzazione sul GAP; c) finalità di carattere sociale e assistenziale» (art. 15, comma 2)⁶⁴.

Conclusivamente, e provando in qualche modo a tirare le fila, può notarsi come le riportate previsioni legislative regionali, pur concentrandosi prevalentemente solo su alcuni aspetti – tipicamente, disciplina delle distanze minime e limitazioni orarie – e lasciandone quindi "scoperti" diversi altri, sui quali comunque, significativamente, non sono affatto mancati interventi comunali

⁶² Su queste ultime previsioni si tornerà nel par. 10.

⁶³ Senza dilungarsi sul punto, vale la pena almeno richiamare l'attenzione sulla significativa scelta "sistematica" compiuta andando a inserire le disposizioni relative al contrasto al gioco d'azzardo in una legge così intitolata, e che contestualmente si occupa (in forme più o meno dirette, approfondite e incisive) di "crimine organizzato e mafioso", "corruzione" e in genere "illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche"; di "bullismo e cyberbullismo"; di "racket", "usura" ed "estorsione"; di "prevenzione della marginalità sociale e culturale a favore di minori provenienti da contesti familiari pregiudizievoli o disgregati"; di "recupero dei beni immobili confiscati" e "utilizzo per fini sociali dei beni sequestrati"; di "responsabilità sociale delle imprese", "tutela dell'ambiente" e "sicurezza del lavoro"; di "edilizia e costruzioni", "caporalato" e "sfruttamento lavorativo in agricoltura"; di "trasparenza patrimoniale" e di "contratti pubblici di lavori, servizi e forniture"...

⁶⁴ Come può notarsi, l'unica Regione che allo stato attuale non ha adottato una legge in materia è la Sicilia.

anche di notevole rilievo, nel complesso abbiano attribuito e/o riconosciuto un ruolo (non solo “esecutivo”, in termini più o meno vincolati e in ambiti più o meno ristretti, ma anche) “attivo”, innovativo e per certi versi *propulsivo* ai Comuni, pur non mancando, soprattutto nelle legislazioni più recenti di talune Regioni, approcci che – talora sotto le mentite spoglie di vere o presunte esigenze di uniformità delle discipline⁶⁵ a fini di loro maggior efficacia, altre volte in modo più diretto ed esplicito – sembrano volere porre un freno alle “fughe in avanti” dei Comuni⁶⁶.

Quest’ultima dinamica, in effetti, sembra ricollegabile⁶⁷ a un intento (se non proprio di fare, come pure in certi casi si è polemicamente detto, “marcia indietro” dal punto di vista sostanziale rispetto a determinate soluzioni che negli anni precedenti erano state adottate a livello comunale o addirittura a livello regionale nella legislazione oggetto di modifiche⁶⁸; almeno) di accentrare a livello regionale⁶⁹,

⁶⁵ Cfr. al riguardo le già citate disposizioni (su cui si tornerà nuovamente in seguito) contenute nell’art. 7 della legge della Regione Campania del 2 marzo 2020, n. 2.

⁶⁶ Si noti, anche sotto questo profilo, il parallelismo con quanto avvenuto, nei rapporti tra tutti i livelli istituzionali, in riferimento alle misure di contrasto della pandemia (a iniziare, se ben si ricorda, dallo scontro avutosi alla fine di febbraio tra la Regione Marche e il governo nazionale circa la chiusura delle scuole, inizialmente prevista dalla prima nel territorio regionale, poi sospesa dal TAR Marche su ricorso dello Stato e nuovamente disposta con altra ordinanza regionale pochi giorni prima che analoga misura precauzionale fosse opportunamente adottata a livello nazionale in ragione del diffondersi dei contagi e dell’accresciuta consapevolezza della necessità – anche a fronte, forse, di valutazioni e/o suggerimenti (e pessimi esempi) comportamentali gravemente irresponsabili e fuorvianti nel frattempo dati e sparsi ai quattro venti da parte di soggetti dotati di ruoli politici e istituzionali di primo piano e perfino di “addetti ai lavori” in ambito sanitario (come pure di altri soggetti dotati per altri motivi, ad es. in quanto giornalisti, “opinionisti” o uomini/donne di spettacolo, di particolare “forza comunicativa” e capacità di influenza, un velo pietoso preferendosi invece stendere almeno in questa sede su prese di posizione pubbliche e condotte, incluse attività di lobbying e pressing sulle istituzioni talora rivendicate apertamente e con orgoglio sconcertante, di parte del mondo imprenditoriale e delle relative associazioni di categoria, ad iniziare da Confindustria) – di adottare misure straordinarie per proteggere la popolazione.

⁶⁷ Almeno questo è ciò che pare di poter leggere tra le righe di queste discipline, alla luce anche di informazioni giornalistiche circa le vicende della loro adozione (non di rado controversa e circondata da polemiche).

⁶⁸ Fa riferimento a «decisioni di alcune Regioni, che pure erano state all’avanguardia nell’adozione delle misure di riduzione dell’offerta, e che negli ultimi tempi hanno approvato provvedimenti di proroga dell’entrata in vigore della normativa regionale, in previsione anche di un riordino del settore, ovvero hanno rivisto le scelte compiute in passato» G. MAROTTA, *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d’azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza*, cit., ove si ricordano, quanto alla prima ipotesi, «il caso della Liguria, che con la legge del 2012 aveva previsto un termine di 5 anni per consentire ai soggetti interessati di adeguarsi alle [n]uove limitazioni», ma dove poi «in connessione con il cambio di maggioranza nel consiglio regionale sono stati definiti due provvedimenti di proroga, il primo di un anno ed il secondo fino all’approvazione fino alla data di entrata in vigore [sic] di un nuovo testo unico in materia di prevenzione e trattamento del gioco d’azzardo patologico», nonché i casi della Regione Abruzzo e della Regione Marche (che hanno prorogato di due anni i termini precedentemente previsti); e, quanto alla seconda ipotesi, il caso della Puglia, che, «dopo una prima proroga di sei mesi, ha approvato un nuovo provvedimento che esclude tra l’altro gli esercizi già in possesso di licenza dall’applicazione del ‘distanziometro’». Anche nel caso dell’Abruzzo, peraltro, la l.r. 4 agosto 2018, n. 30, ha previsto che «all’articolo 3 della legge regionale 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione delle diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco)», oltre alla ricordata sostituzione, nei commi 3 e 4, delle parole “cinque anni” con le parole “sette anni”, sia apportata un’ulteriore modifica, consistente nell’aggiunta, dopo il comma 4, della seguente disposizione: «4-bis. Il termine di sette anni di cui al comma 3 [come contestualmente modificato] si applica anche alle autorizzazioni rilasciate successivamente alla data del 21 novembre 2013».

Tra i provvedimenti di proroga, possono aggiungersi anche quelli contenuti nelle leggi regionali [n. 51 del 28 dicembre 2018](#) e [n. 1 del 30 aprile 2020](#) della Calabria, che hanno allungato dapprima da 12 a 24 mesi, e poi da 24 a 48 mesi, il termine, previsto dal comma 13 dell’articolo 16 della [legge regionale 26 aprile 2018, n. 9](#) (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della ‘ndrangheta e per la promozione della legalità, dell’economia responsabile e della trasparenza*), entro cui i titolari delle sale da gioco, delle tabaccherie e delle sale scommesse esistenti alla data di entrata in vigore di tale legge avrebbero dovuto adeguarsi a quanto da essa previsto (specificamente, ai commi 3 e 4 dello stesso articolo 16), nonché quello contenuto nella [legge regionale 26 aprile 2018, n. 2](#), della Liguria, ove si è disposto che «[i]l termine stabilito dall’articolo 2, comma 1, della [l.r. 17/2012](#) e successive modificazioni e integrazioni è prorogato fino alla data di entrata in vigore del testo unico in materia di prevenzione e trattamento del gioco d’azzardo patologico (GAP)».

⁶⁹ Scelta questa che in effetti potrebbe essere vista in sé e per sé come un arretramento – sul piano dei rapporti tra enti e, specificamente, del ruolo riservato ai (o comunque esercitabile dai) Comuni – rispetto a discipline più “largheggianti” nel consentire ai Comuni di introdurre misure di maggior contrasto.

nei limiti ovviamente in cui ciò sia possibile alla luce dei vincoli discendenti dalla legislazione (costituzionale e ordinaria) nazionale, ogni scelta “politica” circa il “bilanciamento”⁷⁰ tra gli interessi sottesi alla fornitura e fruizione su larga scala di servizi legati a giochi d’azzardo e scommesse⁷¹ e i

Ma si noti pure che, in alcuni casi, la “flessibilità” e in genere gli spazi di intervento comunale previsti dalla legislazione regionale “di prima generazione” (ci si consenta di usare incidentalmente tale espressione in termini non impegnativi) erano (e talora sono) concepiti e disciplinati in una logica opposta, di possibile modulazione/moderazione a livello locale di vincoli configurati a livello regionali come *insuperabili verso l’alto* (ad esempio e in particolare quanto alla fissazione delle distanze dai luoghi sensibili, ambito in cui la distinzione cui si sta qui alludendo emerge nel modo più netto), ma, al contrario, ridimensionabili (nel rispetto, s’intende, degli obblighi inderogabili eventualmente discendenti da norme nazionali): ciò è quanto accade ad esempio – per concretizzare e (e)semplificare il discorso – laddove, come nel citato art. 6 della regionale dell’Umbria 21 novembre 2014, n. 21 (*Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico*), si preveda che «è vietata l’apertura di sale da gioco e la nuova collocazione di apparecchi per il gioco lecito in locali che si trovino a una distanza, *determinata dai comuni entro il limite massimo di cinquecento metri* da istituti scolastici di ogni ordine e grado, strutture residenziali o semi-residenziali operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, luoghi di culto, da istituti scolastici di ogni ordine e grado, strutture residenziali o semi-residenziali operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, luoghi di culto, ecc.».

E si noti ancora, per concludere sotto questo aspetto, che se è vero e anzi occorre rimarcare (e tenere sempre ben a mente) che le due logiche – indicazioni regionali come “soglia minima” oppure come “tetto massimo” da rispettarsi nell’adozione di divieti, restrizioni e misure varie di contrasto da parte dei Comuni – sembrano (in linea generale, e almeno a prima vista) ricollegarsi a visioni di fondo ben diverse, e anzi opposte, circa (non solo, e forse nemmeno primariamente, i “rapporti di potere” tra gli enti coinvolti; ma anche e anzitutto circa) il fenomeno oggetto di disciplina e, conseguentemente, circa le finalità di tale disciplina (di contrasto “massimo possibile”, nel primo caso, vedendosi di buon grado eventuali misure comunali più “coraggiose”; di contrasto limitato, o diciamo pure *minimo possibile*, nel secondo), sono vere anche, e pure sembra utile rimarcare e tenere a mente, le seguenti due circostanze.

La prima è che (in un’ottica di compromesso o potenzialmente anche di altro tipo: v. oltre) le due logiche possono convivere e non di rado convivono in norme diverse di un medesimo testo legislativo (per ritornare sull’esempio precedente, la legge dell’Umbria, proprio nella disposizione immediatamente successiva a quella in cui si prevede che i Comuni possano determinare le *distanze minime* dai luoghi sensibili ivi indicati «entro il *limite massimo* di cinquecento metri», riconosce espressamente, al pari di quasi tutte le altre leggi regionali, che «*[i] comuni possono individuare altri luoghi sensibili [...]*, tenuto conto dell’impatto dell’apertura delle sale da gioco e della collocazione degli apparecchi per il gioco sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l’inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica»).

La seconda è che l’approccio della “soglia minima” a livello centrale, con libertà di introdurre a livello periferico discipline più avanzate (sotto il profilo della tutela dei diritti e principi fondamentali coinvolti: e cioè qui, in buona sostanza e semplificando un po’, del maggior contrasto al fenomeno del gioco d’azzardo, almeno nei suoi tratti e nelle sue dimensioni attuali), non sempre produce l’effetto pratico sperato (di sempre crescente innalzamento delle tutele a livello locale, magari con successiva recezione di un livello di protezione più alto rispetto all’originario a livello centrale e “rilancio” della “corsa al rialzo” a partire da questa nuova soglia di tutela, in un idilliaco circolo virtuoso di continuo progresso).

Non mancano, infatti, i casi in cui l’introduzione di un “soglia minima” di tutela a livello centrale ha generato un atteggiamento rinunciatario e di inerzia a livello periferico, la disciplina centrale avendo in questi casi l’effetto per certi versi paradossale ma, appunto, non infrequente né incomprensibile, di “appiattare verso il basso” – rispetto a quanto sarebbe potuto accadere in sua assenza – le discipline locali, assenti o meramente recettive o ripetitive della disciplina centrale, tale da diventare nei fatti un punto di riferimento (per così dire) pietrificato e pietrificante; laddove, specularmente, la fissazione di un “tetto massimo” (a patto che questo sia) molto elevato – almeno quanto lo sarebbe la più avanzata delle discipline locali, idealmente – ben potrebbe, in certe circostanze, generare dinamiche emulative virtuose, “trainando” verso l’alto discipline locali che, in assenza di un utile aggancio legittimante a livello centrale, non avrebbero “osato” spingersi fino a quel punto.

Le vicende della cd. “tutela multilivello” dei diritti e dei principi fondamentali a livello europeo, sulle quali non ci si può soffermare in questa sede, sono un buon terreno di indagine e riflessione ai fini in questione. Ma lo sono pure, in certa misura (ed era su questa circostanza che si voleva ora richiamare l’attenzione), le vicende e le misure oggetto del presente lavoro!

⁷⁰ Ammesso e non concesso che di “bilanciamento” (in termini tecnici) si possa ragionare.

⁷¹ Estremamente indicative in questo senso, e più in generale in riferimento alle riflessioni svolte in questa parte della trattazione, le disposizioni – sulle quali per questo vale la pena tornare – introdotte di recente in Campania, con la già citata [legge regionale 2 marzo 2020, n. 2](#) (*Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d’azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari*).

Ivi, all’interno di un unico articolo (l’articolo 7), da una parte, si richiama la necessità che i comuni «nel dare attuazione alla presente legge [...] garantisc[a]no la *coerenza con gli indirizzi normativi richiamati nella presente legge*» e rispettino i limiti posti dalla legge regionale «per garantire *esigenze di uniformità sul territorio regionale*»; e, dall’altra,

diritti, i principi e le molteplici esigenze (in parte espressamente menzionate all'interno delle discipline richiamate in questo paragrafo o in altri) che spingono nel senso di un forte ridimensionamento, se non di una totale abolizione, di tali attività (o di molte di esse, nelle loro attuali forme).

6. I divieti di pubblicità (e altre misure connesse)

Così ricostruito in qualche modo – senza pretese di esaustività di tale ricostruzione e nemmeno della sua impostazione di fondo, consapevolmente parziale e selettiva⁷² – il quadro (o, per così dire,

espressamente si dispone che essi «adott[ino] misure finalizzate alla tutela dei livelli occupazionali esistenti nel settore del gioco regolamentato e la salvaguardia degli investimenti organizzativi» posti in essere dagli operatori autorizzati (fino alla data di entrata in vigore della nuova legge, si precisa); e, può aggiungersi (tale precisazione, pur ragionevole sotto qualche aspetto, potendosi intendere pure come indice di quello stesso approccio “compromissorio” manifestato già dalle disposizioni appena citate) si includono «le associazioni dei concessionari dei giochi regolamentati e degli esercenti» (a fianco delle ASL e delle associazioni aventi finalità di prevenzione e cura del DGA, ossia il c.d. disturbo da gioco d'azzardo) tra gli interlocutori e possibili collaboratori delle amministrazioni comunali ai fini della predisposizione e promozione di «iniziative e manifestazioni culturali specifiche per il territorio comunale aventi ad oggetto la prevenzione e la cura del DGA».

⁷² Si è infatti ritenuto meno utile ai nostri fini soffermarsi (salvi alcuni cenni essenziali e “mirati” che sembra comunque necessario fare, e che si condenseranno quasi interamente in questa nota) sulla legislazione statale in materia di gioco d'azzardo e scommesse, dal momento che essa, in quanto tale, è... una sola, per quanto articolata e complessa (a differenza, come ovvio, delle discipline regionali e, ancor più, locali); è piuttosto nota o comunque agevolmente conoscibile (anche perché già presa in considerazione e studiata in numerosi lavori pubblicati negli ultimi anni); e soprattutto, almeno in linea di massima e salvo quanto si dirà, non è direttamente incidente sull'oggetto e sulle tematiche di questa ricerca.

Nel complesso, in effetti, la legislazione statale in materia (per alcuni sintetici cenni sulla quale v. ad es. G. MAROTTA, [Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo \(DGA\): analisi della normativa e della giurisprudenza](#), cit.) sembra da tempo tradire, come si è detto, un'impostazione “centralista” (così S. ROSSI, [Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri](#), cit., da cui sono tratte anche le citazioni successive), emergente tra l'altro – e la circostanza risulta particolarmente significativa nel quadro della presente analisi – anche da quelle stesse «disposizioni legislative che hanno tentato di delineare politiche di “riduzione del danno” derivante dalla ludopatia, le quali escludono», o quantomeno, potrebbe precisarsi, *non prevedono*, «potestà di intervento o competenze specifiche in capo agli enti locali: così la disciplina dell'art. 1, comma 70, della legge di stabilità per l'anno 2011 (n. 220/2010) ha demandato non già ai comuni, bensì all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), di concerto con il Ministero della salute, la predisposizione di “linee d'azione” per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di “ludopatia conseguente a gioco compulsivo”» e, «[n]ello stesso senso, con il d.lgs. n. 158/2012, conv. in l. n. 158/2012 [sic], pur disponendo l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (L.e.a.) mediante una loro estensione alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione da ludopatia (art. 5), si è comunque rimesso all'Agenzia delle dogane e dei monopoli la competenza esclusiva [...nell'ambito del livello nazionale: v. subito oltre... e salva naturalmente, pure in quest'ambito, l'ovvia possibilità di superare le relative previsioni con norme successive di pari grado] a provvedere alla pianificazione, ai fini di una progressiva riallocazione, dei locali da gioco prossimi a zone sensibili».

A quest'ultimo riguardo, è peraltro necessario ricordare come la giurisprudenza (tanto amministrativa quanto costituzionale) abbia poi letto la citata disposizione nel senso che essa sancirebbe il principio della legittimità, se non anche necessità, di una pianificazione della distribuzione sul territorio delle sale da gioco, ma non quello della necessaria ed esclusiva spettanza di tale pianificazione al livello nazionale, da tale lettura derivandosi anzi, soprattutto in caso d'inerzia a livello centrale, argomenti a favore della possibilità – se non addirittura, come si diceva, necessità (ma questo “passaggio” è impegnativo e meriterebbe argomentazioni ulteriori, sulle quali si deve qui sorvolare per ragioni di spazio e perché il tema specifico esula dall'oggetto del presente lavoro) – di interventi ai livelli territoriali inferiori: cfr. in questo senso, di recente, la [sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 19 dicembre 2019, n. 8563](#), ma già anche quella, della stessa sezione dello stesso organo, del 10 febbraio 2016, n. 579, citata e “confermata” dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 108 del 2017](#) (al punto 4.1 della quale si afferma testualmente che dalla normativa statale «si ricava 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»).

Nella sentenza n. 579/2016 del Consiglio di Stato si leggeva (in termini leggermente più articolati) che «[d]all'art. 7, comma 10, del [d.l. 158/2012](#), 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»; e si aggiungeva, con ulteriore statuizione di particolare rilievo nel quadro del presente lavoro, che «[p]uò convenirsi con la prevalente giurisprudenza che si è occupata della questione, nel senso che la disciplina statale e quella regionale siano reciprocamente coerenti rispetto all’obiettivo da perseguire, utilizzando strumenti analoghi con analoghe finalità di prevenzione»: con ciò, potrebbe osservarsi, andandosi forse non tanto a rispecchiare gli obiettivi, le finalità e, per così dire, le intenzioni *reali* delle rispettive discipline e dei relativi autori, quanto piuttosto a determinarne, in sede ricostruttiva, un “forzato” ma giustificatissimo allineamento – che gioca chiaramente a favore delle discipline regionali – sulla base di quelle che *dovevano e devono ritenersi* essere tali obiettivi e finalità, in qualche modo “inchiodando” il legislatore e in genere le istituzioni statali alle proprie responsabilità e al necessario rispetto di misure che, seppur adottate ad altri livelli territoriali, sotto questo profilo e secondo questa chiave di lettura vanno coerentemente nella direzione che lo stesso legislatore nazionale aveva, pur con una certa timidezza se non ambiguità, indicato, salvo poi scontrarsi con l’inerzia del governo – che più volte si è astenuto dall’adottare i previsti decreti legislativi o regolamentari di sviluppo e attuazione della disciplina legislativa – ed in certa misura propria).

Anche nel tessuto legislativo nazionale, del resto, è rinvenibile – come si vedrà poco oltre – una esplicita conferma “ex post” della possibilità di interventi anche pianificatori ad opera di Regioni ed enti locali, e nella stessa direzione si è orientata, pur su un altro piano, la “Conferenza unificata” tra Governo, Regioni ed Enti locali, che attraverso l’[Intesa del 7 settembre 2017 concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico](#) – intesa non recepita dal decreto del Ministro dell’economia e delle finanze previsto dalla [legge n. 208 del 2015](#), e peraltro 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*) – ha espressamente riconosciuto il ruolo di Regioni ed enti locali ad essi attribuendo (o, forse meglio, prevedendo di attribuire), sia pure in termini per alcuni versi discutibili (cfr. il punto 2 dell’Intesa), il compito di adottare dei criteri che consentano una equilibrata pianificazione e distribuzione degli esercizi sul territorio; e, in aggiunta, ha altrettanto espressamente precisato, in termini generali (in virtù di un importantissimo e decisivo emendamento, proposto e “preteso” dalla Provincia autonoma di Bolzano, che accende i riflettori su una questione di fondo cruciale ai fini del presente lavoro), che «le disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione e Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicare la loro efficacia. Inoltre le Regioni ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d’azzardo, potranno prevedere forme maggiori di tutela per la popolazione» (parte finale del punto 5).

Quanto poi alle poche (e invero poco rilevanti e poco significative) previsioni normative direttamente e specificamente riguardanti il ruolo degli enti locali nell’ambito della legislazione statale sul gioco d’azzardo (sulla cui “frammentarietà”, rilevata anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4539/2017, cfr. di recente M. TIMO, [Le limitazioni all’esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo](#), in *Corti Supreme e Salute*, 2019, 3, e, più ampiamente, ID., *La tutela della concorrenza e della salute nella disciplina del gioco lecito*, in *Dir. amm.*, 2019, 2, p. 413 ss.), sembrerebbero potersi ricordare solamente:

- l’art. 14, lett. e) della [legge 11 marzo 2014, n. 23](#) (*Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*), che, tra i principi e criteri direttivi che avrebbero in teoria dovuto essere seguiti da parte dei decreti legislativi di riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici attraverso l’adozione di un (mai venuto alla luce) “codice delle disposizioni sui giochi”, indicava la necessità di «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, comunque con riserva allo Stato della definizione delle regole necessarie per esigenze di ordine e sicurezza pubblica, *assicurando la salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale che risultino coerenti con i principi delle norme di attuazione della presente lettera*»;

- e, in qualche (ancor più ridotta) misura, l’art. 1, comma 569, della [legge 30 dicembre 2018 n. 145](#) (*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), che introduce (o rimette a successive norme di attuazione) alcune incombenze tecniche in capo, primariamente, all’Agenzia delle dogane e dei monopoli, «[a] fine di rendere effettive le norme degli enti locali che disciplinano l’orario di funzionamento degli apparecchi previsti dall’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](#), ovvero di monitorarne il rispetto e di irrogare le relative sanzioni»).

In questo quadro – e la considerazione merita di essere qui richiamata in quanto, al di là del suo contenuto specifico, mette ben a fuoco delle dinamiche complessive tali da “inquadrare” efficacemente un po’ tutte le misure di cui ci si occupa in questo lavoro – si è osservato con rammarico «che, in materia di distanza dai “luoghi sensibili” [ma, come si diceva, il discorso può essere esteso ad altri ambiti e assumere una valenza più generale] e a fronte del riportato attivismo normativo, non sono mai sopraggiunti né gli atti secondari, né il riordino della materia, cosicché il sistema è tutt’oggi incentrato su un atto avente forza di legge, il decreto Balduzzi, privo delle relative disposizioni d’attuazione: all’opposto è percepibile

lo sfondo) normativo entro cui si sono mossi i Comuni, si può passare, con maggior cognizione del contesto legislativo e istituzionale (almeno quello territorialmente più vicino e di immediato riferimento), all'analisi delle misure adottate (anche) da questi ultimi.

Inizieremo, per mere ragioni di opportunità espositiva⁷³, dai divieti di pubblicità.

Pur se privi di ricadute dirette sulla possibilità teorica (e di norma pratica: ma v. oltre per una osservazione sul punto) di fornire – come gestori – ed utilizzare – come “consumatori”⁷⁴ – i vari “prodotti” e servizi legati a giochi d'azzardo e scommesse, è evidente come simili divieti, in un settore la cui “spinta” risiede essenzialmente in pulsioni irrazionali (molto spesso al limite, o oltre il limite, del masochismo; e altrettanto spesso ricollegabili a mode ed istinti emulativi⁷⁵), possano avere un significativo effetto di *riduzione* dei “consumi”, e al limite, in determinate circostanze, potrebbero incidere sulla loro stessa *possibilità pratica* (così accadrebbe in riferimento a quegli esercizi, magari

un *significativo intervento delle Regioni e degli Enti locali in funzione di limitazione delle occasioni di gioco*»: così (salva l'aggiunta dei corsivi) M. TIMO, [Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo](#), cit., ove si aggiunge (e anche questa notazione evidenzia un aspetto importante sul quale torneremo in queste pagine) che, «[i]n assenza di un corpus legislativo statale avente portata organica, il compito di desumere i principi della materia e di definire il riparto tanto della potestà legislativa, quanto delle competenze amministrative, è spettato alla giurisprudenza».

⁷³ Risultando opportuno, in particolare, rinviare l'analisi di alcune altre misure a parti successive del lavoro, così da poter nel frattempo introdurre una serie di informazioni ed elementi utili a fini di miglior comprensione del quadro complessivo: incluse, in particolari, alcune importanti prese di posizione avutesi in sede giurisdizionale (soprattutto da parte della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato), di cui in parte ci occuperemo, come si è anticipato, nel prossimo paragrafo.

⁷⁴ Questo sembra essere il termine più adeguato nella sostanza, o almeno pare utile utilizzarlo provocatoriamente (ammesso che in tale opzione linguistica si possa davvero scorgere qualcosa di provocatorio anziché, come invece si ritiene, di assolutamente ovvio o comunque evidente già a una sommaria analisi oggettiva del fenomeno nel suo complesso).

... Potendosi peraltro aggiungere, sotto un ulteriore profilo, che nulla in verità si (produce e nulla si) “consuma” nell'ambito di queste “attività economiche”, se non qualche (apparecchio elettronico, qualche tonnellata di anidride carbonica e altri inquinanti, e qualche) pezzo di carta; e soprattutto, ecco il punto più dolente, i patrimoni (ma talora pure i cervelli, la salute fisica, le famiglie e in qualche caso le vite) di chi vi si dedica sistematicamente (a vantaggio, s'intende, di altri soggetti, il cui “lavoro” invero non sembra concorrere – per ricollegarsi (volentieri correndo il rischio di apparire *naïf*) alle parole *prescrittive* (...«Ogni cittadino ha il *dovere*...») dell'art. 4 della Costituzione – al «progresso materiale o spirituale della società» (sotto molti profili semmai contribuendo, e non di poco, al *regresso* della stessa, in termini tanto materiali quanto spirituali, la diffusione smodata di tali attività fomentando tra l'altro il culto generalizzato, non certo edificante, né in linea con i valori costituzionali, per una ricchezza esagerata e “piovuta dal cielo”... o meglio dalle tasche svuotate di altri), se non per le ricadute potenzialmente positive del connesso incremento di gettito fiscale (sui cui costi, sulle cui disastrose conseguenze su vari fronti e sulla cui equità sociale molto però si è detto e si potrebbe dire in termini critici, per motivi in piccola parte appena accennati e circa i quali, per ulteriori approfondimenti, cfr. tra gli altri V. BOCCIA, *Conto economico-sociale del gioco d'azzardo*, in *Tendenze nuove*, 2013, 1-2, p. 101 ss.; A. De FELICE, I. MARTUCCI, *La spesa per consumi delle famiglie italiane tra crisi economica e gioco d'azzardo*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2016, 2-3, p. 503 ss.; R. BIANCHETTI, M. CROCE, *Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui... “legittimi” guadagni*, in *Sociologia del diritto*, 2007, 2, pp. 113-158; nonché – con numerosi e importanti elementi informativi e spunti di riflessione – la ricerca, a cura di M. FIASCO, [Il gioco d'azzardo e le sue conseguenze sulla società italiana. La presenza della criminalità nel mercato dell'alea](#), reperibile al sito web della [Consulta nazionale antiusura](#) 2014, e, ancora, le pubblicazioni e i testi di varia natura indicati nella [sezione bibliografica “Gioco d'azzardo e criminalità”](#) all'interno del [sito web dell'Assemblea regionale dell'Emilia Romagna](#).

⁷⁵ Cfr. in proposito, con speciale attenzione all'ancor più delicata situazione dei minori, A. ZENAROLLA, *Conformismo, inconsapevolezza e desiderio di denaro in adolescenza: riflessioni a partire dai risultati di una ricerca partecipata sul rapporto tra adolescenti e gioco d'azzardo*, in *Studi di sociologia*, 2017, 3, p. 281 ss.

Quanto alla situazione dei minori, sembra molto significativa e meritevole di essere incidentalmente ricordata la circostanza – ricordata da R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l'esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 2, p. 506 – che «solo con il comma 20, dell'art. 24 [d.l. 6 luglio 2011, n. 98](#), è stata introdotta una norma *provvista di sanzione adeguata*, a protezione dei minori» (corsivo originale).

situati in zone periferiche, extraurbane o comunque poco frequentate⁷⁶, per i quali il divieto di pubblicità e la conseguente riduzione del gregge di “clienti” – e dei connessi profitti – dovesse risultare economicamente fatale, con l’ulteriore eventuale conseguenza della rinuncia di determinati soggetti, meno propensi a spostamenti, a perseverare nelle proprie abitudini di gioco/consumo).

E, ai nostri specifici fini, un ulteriore motivo di interesse di tali divieti risiede nel fatto che, a differenza di quanto è avvenuto per la generalità delle misure di contrasto al gioco d’azzardo, ad essi si è significativamente fatto ricorso, in modi e tempi diversi, a *tutti* i livelli territoriali considerati nella presente analisi (comunale, regionale e statale), emergendo sotto questo profilo con concretezza ciò che già si accennava in linea generale, e cioè l’impossibilità di limitarsi, nel settore in questione (che anche per questo risulta di particolare stimolo nella prospettiva costituzionale), a un approccio “statico” e formalistico che ricostruisca in modo schematico e rigido gli ambiti e i potenziali contenuti degli interventi dei vari enti nei termini esclusivistici di una netta separazione di competenza *ratione materiae*, su tale approccio sembrando invece far premio più sofisticate considerazioni teleologiche, caratterizzate segnatamente dal loro stretto collegamento, spesso esplicitato in forme ufficiali, con istanze di tutela di diritti e principi fondamentali o, comunque, con finalità di interesse generale pienamente in linea con il quadro assiologico costituzionale⁷⁷.

Quanto alle misure comunali, merita anzitutto di essere ricordato quanto disposto nel [Regolamento sale da gioco e giochi leciti](#) adottato dal Comune di Genova con delibera del Consiglio comunale n. 21/2013, in vigore dal 24 maggio 2013 e piuttosto noto essendo uno dei primi provvedimenti di questo genere approvati in Italia⁷⁸, preso poi a modello da altri Comuni, soprattutto dopo che la legittimità

⁷⁶ Cosa peraltro sempre meno infrequente per effetto della crescente diffusione e della progressiva entrata a regime (a seguito dei previsti periodi di “tolleranza” in relazione a vincoli e scadenze contrattuali, esigenze vere o presunte di tutela degli investimenti effettuati, tempi tecnici di adeguamento ecc.) delle ben note *discipline sulle distanze*, più o meno stringenti ed efficaci in sé e nelle loro concrete ricadute sulle varie realtà territoriali.

Non mancano poi – vale la pena anticipare anche in questo contesto – casi in cui la “delocalizzazione” delle attività di gioco d’azzardo in aree extraurbane/periferiche è stata prevista in modo più diretto e in termini di vincolo assoluto, in particolare attraverso discipline che escludono in via generalizzata la possibilità di avviare o eventualmente proseguire le attività in questione nei centri storici o che, in maniera ancor più immediata e stringente, limitano la possibilità di aprire nuovi esercizi, o trasferire quelli già esistenti, ad apposite zone tendenzialmente coincidenti con quelle destinate ad attività produttive (cfr. in questo senso alcuni esempi riportati nel paragrafo 9).

⁷⁷ In una logica – si potrebbe forse arrivare a dire in riferimento alle misure locali – di *militanza* o forse semplicemente di *resistenza costituzionale* a fronte di scelte politiche nazionali che anche sotto questo specifico aspetto sembrano aver privilegiato, almeno in una prima fase, interessi estranei alla, o comunque recessivi nel quadro della, Carta fondamentale (né dotati di molto maggior pregio, *tutto considerato*, in riferimento al quadro normativo e giurisprudenziale sovranazionale e, segnatamente, comunitario/eurounitario).

E non è un caso che, in questo contesto, sia emersa e si sia consolidata una sorta di asse (su un piano oggettivo) tra quanto è stato fatto in sede politica a livello locale e quanto è stato statuito in sede giurisdizionale – ad opera, soprattutto, della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato (e con appigli, come accennato e come torneremo a vedere, nella stessa giurisprudenza della Corte di giustizia) – a supporto delle misure adottate a livello comunale e regionale se non proprio a diretta censura della disciplina legislativa nazionale (e/o della mancata o inadeguata attuazione normativa e paranormativa, sempre a livello nazionale, di quanto in essa previsto).

Cfr., per un approfondimento delle dinamiche cui si allude, E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Eum, Macerata, 2007, e Id., [La “ludopatia” e il contrasto al gioco d’azzardo nell’ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane](#), cit., ove, in sintesi, si richiamano «i complessi e ciclici meccanismi che guidano la elaborazione e la costruzione delle politiche regionali, le quali spesso nascono dalla combinazione di interazioni istituzionali non “codificate”, quasi spontanee, in cui si intervallano (a) sperimentazioni regionali di leggi che avviano politiche a favore dei diritti dei propri cittadini, (b) interventi della Corte costituzionale rivolti a fermare o a permettere la creatività legislativa regionale e (c) l’inerzia dello Stato che a volte lascia (troppo) libere le regioni di avviare nuove politiche senza un quadro nazionale di riferimento, ma che, così facendo, permette di collaudare iniziative inedite o di dare avvio a meccanismi virtuosi di importazione di politiche già sperimentate in altri contesti regionali».

V. anche, con specifico riferimento alla posizione degli enti locali, P. COSTANZO, *Note introduttive alla Carta europea dei diritti dell’uomo nella città (quali competenze per gli statuti locali in materia di diritti?)*, in *Giur. It.*, 2011, pp. 1445-1449.

⁷⁸ Non certo irrilevante, in proposito, la presenza “sullo sfondo” (o se si preferisce “alle spalle”) di una legge regionale – quale la [legge 30 aprile 2012, n. 17](#) (*Disciplina delle sale da gioco*) – che, a sua volta, come vedremo, contiene un

delle relative previsioni (anche) sul punto, messa inizialmente in discussione, è stata confermata dal giudice amministrativo (cfr. Tar Liguria, sez. II, sentenza 5 febbraio 2014, n. 189)⁷⁹.

Ivi si prevede infatti non solo il divieto di «esposizioni esterne al locale di cartelli, manoscritti e/o proiezioni che pubblicizzano vincite temporali appena accadute o storiche» (art. 9, n. 14, seconda parte), ma anche un più generale divieto di «qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco» (art. 9, n. 15 e art. 16 j).

A un approccio simile si sono ispirati, come anticipato, diversi altri Comuni, in modo più o meno "pieno", talora introducendo modulazioni peculiari e/o ulteriori precisazioni.

In virtù di una modifica approvata nel 2016⁸⁰, ad esempio, il nuovo art. 16 bis del [Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni](#) del Comune di Alfonsine dispone che «[i]n tutto il territorio comunale è vietata la pubblicità di qualsiasi tipo di gioco d'azzardo, intendendosi per tale ogni gioco, lotteria, scommessa o concorso pronostico che consista nell'effettuare una puntata, scommessa o impiego di denaro o di altri beni al fine di ottenere una vincita al verificarsi di un evento futuro, sia in caso di gioco d'azzardo sia tramite operatori fissi, sia tramite operatori on line, anche se in possesso di regolare concessione amministrativa rilasciata all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS)», escludendosi invece dal divieto «i concorsi a premi, indetti ai sensi di quanto disposto dal regolamento di cui al [decreto del Presidente della \[R\]epubblica 26 ottobre 2001, n. 430](#); le lotterie, le tombole e le pesche o banchi di beneficenza, indetti da associazioni o fondazioni, disciplinati dagli articoli 14 e seguenti del codice civile, o dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del [decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460](#), e successive modificazioni; le lotterie nazionali»⁸¹.

Praticamente negli stessi giorni, il [Regolamento per la disciplina delle sale giochi sul territorio comunale](#) adottato dal Comune di Piacenza con delibera consiliare n. 20 del 27 maggio 2016 ha introdotto «il divieto di promuovere qualsiasi attività promozionale [*sic*] e/o pubblicitaria in occasione dell'apertura di sale giochi e di attrazione, nonché l'affissione di manifesti pubblicitari volti a promuovere l'apertura e la pratica del gioco ed i luoghi dove esso viene svolto» e «il divieto di reclamizzare l'esercizio di sale giochi ed attrazione».

E divieti simili – più o meno estesi, dettagliati e accurati nella formulazione – si rinvengono, come si diceva, in molti altri Comuni.

In alcuni casi, sono stati affrontati (anche o solo) aspetti più specifici.

Per esempio, nell'art. 4 del [Regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da intrattenimento o da gioco](#) approvato dal Comune di Chivasso sempre nel 2016⁸², si prevede che «[s]ui mezzi di trasporto pubblico comunale, anche in appalto, è vietata la concessione di spazi pubblicitari relativi al gioco sui propri mezzi di trasporto», nonché (e pure in questo caso il divieto è introdotto "direttamente") che «[l]e società controllate o partecipate dall'Amministrazione comunale o alle quali l'Amministrazione stessa ha affidato incarichi per la gestione di servizi pubblici o di interesse pubblico non possono accogliere richieste di pubblicità

divieto altrettanto generalizzato di pubblicità, tale anzi da far sorgere dei dubbi sulla necessità e sul "valore aggiunto" (profili sanzionatori a parte, e tale aspetto non è certo marginale) della disciplina comunale, e, al contempo, tale da far ritenere che anche negli altri Comuni liguri ove a livello comunale non sono stati introdotti divieti simili a quelli del regolamento genovese la situazione in teoria non avrebbe dovuto essere diversa, potendosi e dovendosi applicare direttamente la disciplina regionale.

⁷⁹ In seguito, in direzione diversa si è mosso – rimanendo però sostanzialmente isolato in tale approccio – il TAR Campania, che, con sentenza 22 marzo 2017, n. 1567 (e poi, ancora, con sentenza della Sezione Prima del 16 novembre 2018, n. 1657) si è espresso – con argomenti non molto convincenti – nel senso dell'assenza di fondamento e dell'illegittimità di discipline simili adottate da altri Comuni (rispettivamente Napoli e Avellino).

⁸⁰ Comune di Alfonsine, deliberazione del Consiglio comunale n. 31 del 14 giugno 2016.

⁸¹ Nei commi successivi del medesimo articolo è prevista, per il caso di violazione del divieto, una sanzione amministrativa (attraverso il rinvio all'art. 7 bis del [Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali](#)) i cui proventi, si precisa, «sono destinati all'informazione ed educazione sanitaria, con particolare riferimento alla prevenzione della ludopatia».

⁸² Precisamente con delibera del Consiglio comunale n. 53 del 27 ottobre 2016.

relative all'esercizio del gioco lecito, sia attraverso sale dedicate sia attraverso l'installazione di apparecchi meccanici e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento»⁸³.

Tale previsione coincide con quella contenuta nell'art. 7, comma 4, del [Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al Gioco d'azzardo lecito](#) del Comune di Bergamo, adottato pochi mesi prima con deliberazione del Consiglio comunale del 6 giugno 2016 e poi modificato con deliberazione del 20 marzo 2017⁸⁴ (mentre nell'art. 6, comma 4 dello stesso regolamento si dispone, come in molti altri casi, che «[è] vietata l'esposizione all'interno e all'esterno dei locali di cartelli, di manoscritti, immagini e/o proiezioni che pubblicizzino le vincite appena o storicamente avvenute»).

Analoghe le previsioni contenute negli artt. 8 e 9 del [Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito](#) del Comune di Imola, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 178 del 14 dicembre 2017, e nell'art. 9 del [Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito](#) adottato dal Comune di Bologna con delibera del Consiglio comunale n. 239 del 14 maggio 2018⁸⁵.

Il Comune di Empoli, con ulteriore "variante sul tema", ha previsto, all'interno del [Regolamento per l'adozione di rotatorie](#) approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 5 dell'11 febbraio 2015 (e finalizzato a disciplinare l'affidamento dell'allestimento, della gestione e della manutenzione di rotatorie a soggetti esterni all'Amministrazione in cambio dell'autorizzazione alla posa di «cartelli istituzionali informativi» attraverso i quali «pubblicizzare il [loro] intervento e l'attività svolta»: cfr. artt. 2 e 6 del regolamento), che è «vietato collocare sulla targa/cartello [...], pena la decadenza immediata del contratto senza che l'affidatario possa avanzare pretese risarcitorie, [...] ogni [...] forma di pubblicità o di propaganda [...] o di promozione del gioco di azzardo in qualsiasi forma» (art. 8).

Quanto poi alle misure adottate a livello regionale – grossomodo, si noti, nel medesimo periodo di riferimento, quasi a testimoniare una sorta di rincorsa/concorrenza⁸⁶ tra i diversi enti territoriali lungo una medesima direttrice di fondo (anche sotto questo specifico profilo divergente, almeno fino a un certo punto, rispetto alla linea politica nazionale) – degne di nota sono in particolare quelle normative che hanno introdotto divieti sostanzialmente assoluti e generalizzati (pur con qualche variante non priva di rilievo) di attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco.

⁸³ Quanto a queste ultime previsioni, può ricordarsi, anche per chiarire meglio il senso della precisazione inserita nel testo, che in altri Comuni divieti del genere (soprattutto il secondo) non sono stati introdotti in modo diretto e immediato nei regolamenti sul gioco d'azzardo, ma ci si è più timidamente (e discutibilmente) limitati a prevedere, in occasione dell'adozione di tali regolamenti (o di altri atti normativi in materia), un futuro impegno dell'amministrazione comunale ad adoperarsi per il raggiungimento dello scopo, secondo una logica, sostanzialmente, di rapporti paritari/dialettici – e non linearmente prescrittivi, come ben potrebbe e a questi fini con tutta probabilità dovrebbe essere – con i soggetti interessati (società controllate o partecipate, gestori e concessionari di pubblici servizi ecc.).

⁸⁴ «Le società controllate o partecipate dall'Amministrazione comunale o alle quali l'Amministrazione stessa ha affidato incarichi per la gestione di servizi pubblici o di interesse pubblico non possono accogliere richieste di pubblicità relative all'esercizio del gioco lecito, sia attraverso sale dedicate che attraverso l'installazione di apparecchi meccanici e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento».

⁸⁵ «In coerenza con le finalità e i principi della L. regionale 5 del 2013 [...], il Comune di Bologna non concede il proprio patrocinio per eventi, manifestazioni, spettacoli, mostre, convegni, iniziative sportive, che ospitano o pubblicizzano attività che, benché lecite, sono contrarie alla cultura dell'utilizzo responsabile del denaro o che favoriscono o inducono la dipendenza del gioco d'azzardo patologico. Inoltre, si impegna a non patrocinare eventi in cui sono presenti, tra gli sponsor o gli espositori, soggetti titolari o promotori di attività che favoriscono o inducono la dipendenza dal gioco d'azzardo. / 4. Le società controllate dall'Amministrazione comunale o alle quali l'Amministrazione stessa ha affidato incarichi per la gestione di servizi pubblici o di interesse pubblico non possono accogliere richieste di pubblicità relative all'esercizio del gioco lecito, sia attraverso sale dedicate che attraverso l'installazione di apparecchi meccanici e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento».

⁸⁶ Non priva di qualche elemento di potenziale confusione in conseguenza della sovrapposizione di discipline adottate a livelli territoriali/istituzionali differenti (e ciò tanto nel caso in cui le discipline siano simili o addirittura identiche, quanto nel caso in cui esse siano differenti, in entrambe le ipotesi le possibilità di "conciliazione" e contestuale osservanza dei precetti risultando collegate ad aspetti ulteriori relativi al merito delle misure e al ruolo che ad esse si è inteso attribuire: il tutto anche e soprattutto in relazione alle questioni, cruciali, dei poteri di accertamento delle violazioni, e, a monte e a valle, della previsione e dell'applicazione delle conseguenti sanzioni).

Anzitutto, anche per le connesse vicende giurisdizionali (v. oltre), deve essere ricordato l'art. 6 bis della [legge della provincia di Bolzano 13 maggio 1992, n. 13](#), come integrata già dall'art. 1 della [legge provinciale 22 novembre 2010, n. 131](#) (*Disposizioni in materia di gioco lecito*)⁸⁷, in cui – con una formula che, salvi ritocchi, precisazioni e integrazioni varie, rappresenterà il modello di base di quasi tutte le discipline successive – si afferma che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da giochi e di attrazione».

Va poi ricordata, seguendo l'ordine cronologico, la già menzionata [legge 30 aprile 2012, n. 17](#) (*Disciplina delle sale da gioco*) della Regione Liguria, il cui articolo 2, al comma 3, prevede (in termini, come si diceva, coincidenti con quelli utilizzati l'anno successivo nel citato regolamento del Comune di Genova) che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco».

Proseguendo secondo lo stesso ordine, è poi il turno dell'art. 7 della [legge regionale 5 Agosto 2013, n. 5](#) (*Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*) del Lazio, ove si dispone, con precisazioni ulteriori, che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco che prevedono vincite in denaro. È, altresì, vietata la concessione di spazi pubblicitari istituzionali [anche “sui siti web delle istituzioni pubbliche della Regione”, come poi si è precisato con “interpretazione autentica” ad opera della [l.r. 7/2014](#)] e l'attività di comunicazione istituzionale, per pubblicizzare i giochi che prevedono vincite di denaro».

Si distingue per un'esplicita estensione della sua portata la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 5, della [legge regionale 29 ottobre 2013, n. 40](#) (*Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco*) della Regione Abruzzo, secondo cui «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito presso esercizi commerciali o pubblici» (corsivo aggiunto).

Non può poi non segnalarsi, anche in questo caso rilevando le connesse vicende giurisdizionali⁸⁸, la [legge regionale 13 dicembre 2013 n. 43](#) (*Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*) della Puglia.

In base all'art. 7, comma 7, di tale legge, nel suo testo attuale (integrato, quanto al secondo periodo, dalla [legge regionale 21/2019](#), art. 1, comma 1, lett. g), «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco. È altresì vietata, all'esterno dei locali che ospitano case da gioco, sale bingo, ricevitorie, agenzie ippiche e/o qualunque altro genere di attività che offra giochi con vincite in denaro, comunque denominati, qualunque forma di esposizione di cartelli, manoscritti e/o proiezioni video che pubblicizzino la possibilità di vincita ovvero vincite, di qualunque importo, appena accadute o risalenti nel tempo»⁸⁹.

⁸⁷ Si tratta di uno dei primissimi interventi in materia, e proprio tale legge è alla base della questione affrontata e risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza (di rigetto) n. 300 del 2011 (che a sua volta rappresenta la prima importante presa di posizione – almeno nel nuovo contesto e con più stretta attinenza alle specifiche tematiche di nostro interesse – del giudice delle leggi in questo complesso settore: sul punto si tornerà più avanti, nel par. 7).

⁸⁸ Oltre che innanzi al giudice costituzionale (v. oltre), la legge regionale in esame è stata indirettamente (e, anche in questo caso, invano) messa in discussione – in particolare in riferimento alla questione, qui non trattata, delle “distanze minime” – nell'ambito di giudizi amministrativi: v. ad es. l'ordinanza n. 1981 del 2017 del Consiglio di Stato, con cui è stato respinto (come già avvenuto in precedenza) un ricorso cautelare presentato da una società nei cui confronti era stato emesso, da parte di un Comune (Cutrofiano, in provincia di Lecce), un provvedimento che inibiva la prosecuzione dell'attività proprio a causa dell'inosservanza dei vincoli introdotti dalla legislazione regionale relativamente alle distanze minime (rispetto a una serie di luoghi sensibili).

⁸⁹ E nel successivo comma 7-bis, recentemente introdotto sempre dalla [l.r. 21/2019](#), art. 1, comma 1, lett. h, si aggiunge – nel solco di discipline simili (...ma, può osservarsi, non sempre identiche: si noti qui, oltre alla natura non immediatamente precettiva o comunque non immediatamente produttiva di effetti della norma, che si limita a prevedere che la Regione “promuova accordi”, la non certo casuale e discutibilissima scelta del verbo “limitare”) già adottate da altri enti (v. per esempio la legge del Piemonte del 2016, richiamata più avanti) – che «[l]a Regione promuove accordi con gli enti di esercizio del trasporto pubblico locale e regionale finalizzati a limitare sui rispettivi mezzi la concessione di spazi pubblicitari relativi al gioco a rischio di sviluppare dipendenza anche attraverso l'adozione di un apposito codice di autoregolamentazione».

Sulla legittimità della legge pugliese – con riguardo, invero, ad altri suoi contenuti – la Corte costituzionale si è espressa nella fondamentale sentenza n. 108 del 2017, circa la quale nuovamente si rinvia a quanto si dirà nel prossimo paragrafo.

La [legge regionale 27 ottobre 2014, n. 30](#) (*Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*) della Basilicata, all'art. 6, comma 7, dispone che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco»; con [l.r. 17 febbraio 2020, n. 7](#) (oltre a vietarsi, tra l'altro, «agli operatori dei punti gioco di far credito ai giocatori d'azzardo») si è altresì aggiunto, integrando la disposizione appena citata, che «[è] vietata qualsiasi forma di agevolazione, di promozione commerciale e fidelizzazione del gioco d'azzardo».

In Valle d'Aosta, la [legge regionale 15 giugno 2015, n. 14](#) (*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico*) all'art. 8 ha sancito che «[f]ermo restando quanto previsto dalla normativa statale in materia, in particolare dall'articolo 7 del [d.l. 158/2012](#), è vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco e di spazi per il gioco», da tale formulazione emergendo chiaramente quella concezione di fondo⁹⁰ dei rapporti tra disciplina statale e disciplina regionale nella materia⁹¹ per cui alla seconda competerebbe integrare, in termini più rigorosi, la prima, che avrebbe quindi il ruolo di disciplina “minima” inderogabile ma, appunto, integrabile: laddove l'integrazione, come può notarsi in questo e in tutti gli altri casi, va chiaramente a spostare, in una determinata direzione (cioè quella...costituzionalmente più apprezzabile: sul punto si tornerà), il punto di bilanciamento – se così si vuol ricostruire la questione – tra libertà d'impresa, e in genere interessi di natura o matrice economica, da una parte, e tutela della salute e di altri diritti, beni e interessi lesi o messi in pericolo dalla diffusione del gioco d'azzardo, dall'altra).

Rimarchevole anche la [legge regionale 2 maggio 2016, n. 9](#) (*Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*) del Piemonte, che all'art. 7 in termini puntuali e particolarmente ampi dispone che, «[a]i fini della tutela della salute e della prevenzione della dipendenza dal gioco, è vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse o all'installazione degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del [r.d. 773/1931](#) presso gli esercizi pubblici e commerciali, i circoli privati e tutti i locali pubblici od aperti al pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d)» della medesima legge (ossia tutti quelli «in cui sono presenti o comunque accessibili le forme di gioco a rischio di sviluppare dipendenza previste dalla normativa vigente»), aggiungendo – in modo simile a quanto fatto, specie più di recente, in altri contesti – che «[l]a Regione promuove accordi con gli enti di esercizio del trasporto pubblico locale e regionale per favorire l'adozione di un codice di autoregolamentazione, finalizzato a vietare la concessione di spazi pubblicitari relativi al gioco a rischio di sviluppare dipendenza sui propri mezzi di trasporto».

L'art. 8 della [legge regionale 7 dicembre 2016, n. 20](#) (*Disposizioni per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico*) del Molise, per parte sua, prevede – in termini concisi ma pressoché onnicomprensivi⁹² – il divieto assoluto di «qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura e all'esercizio di sale da gioco, di spazi per il gioco o di sale scommesse».

⁹⁰ Concezione invero *implicita* anche in tutte le altre misure adottate a livello regionale e comunale; sicché, cogliendo l'occasione, pare utile dedicarvi ora qualche cenno più esplicito proprio in relazione a una disciplina – quale quella appena richiamata – che, più di altre, sembra mostrare la *consapevole adesione* a tale visione (in effetti tutt'altro che scontata e densa di implicazioni e spunti di riflessione).

⁹¹ ... si fa “per dire”: sembra infatti sconsigliabilissimo, su questo insidioso terreno più che mai, parlare in termini tecnici di “materia”, almeno nel senso semplicistico (verrebbe da dire intellettualmente frustrante, ma anche – e ciò è forse ancor più grave – giuridicamente castrante) che talora si pretende di attribuire a tale termine/nozione, ulteriormente oscurando in sede interpretativa il già fosco quadro dogmatico costituzionale (ammesso poi che di “quadro dogmatico” sia lecito parlare – al di là degli schematismi apparenti e nonostante i molti sforzi, più o meno felici nell'esito, di razionalizzazione da parte della Corte costituzionale – in riferimento all'articolo 117 e in genere al Titolo V della Costituzione).

⁹² Almeno interpretando l'espressione “spazi per il gioco” (già presente, ad esempio, anche nella legge della Valle d'Aosta) in modo (...costituzionalmente orientato: e cioè, si ritiene)... tale da ricomprendere nella sua portata qualsiasi luogo o porzione di luogo in cui, anche solo attraverso apparecchi di piccole dimensioni, il gioco sia reso possibile, il

Analoga – salva l’aggiunta di una “astratta” ma ai nostri fini comunque significativa precisazione iniziale – la previsione dell’art. 7 della [legge 7 febbraio 2017 n. 3](#) (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e social network*)⁹³ della Regione Marche, secondo cui, «[a]i fini della tutela della *salute pubblica* e della *prevenzione della dipendenza dal gioco*, è vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all’apertura o all’esercizio delle sale previste all’articolo 3 [ossia le «sale da biliardo o da gioco, nonché [g]li altri esercizi commerciali o pubblici o circoli privati ed associazioni o [...] aree aperte al pubblico, autorizzati alla pratica del gioco o all’installazione di apparecchi da gioco ai sensi degli articoli 86 e 88 del [regio decreto 18 giugno 1931, n. 773](#)]».

divieto di pubblicità potendosi così ritenere esteso, in sostanza, dall’apertura/esercizio dei *locali* (ai quali esso testualmente e primariamente si riferisce) all’*attività* stessa, come del resto sembra ragionevole.

Altro (...ma fino a un certo punto: v. subito oltre) discorso, poi, è quello degli *spazi di gioco “virtuali”*, sulla cui disciplina e sulle cui misure di contrasto non ci si può soffermare in questa sede: risulta tuttavia evidente, e almeno questo lo si vuol qui incidentalmente rimarcare, che tale tematica, pur diversa da quella oggetto del presente lavoro, è ad essa collegata o almeno contigua, le relative discipline non potendo quindi, per così dire, ignorarsi vicendevolmente, a pena di correre seri rischi di loro incoerenza e irragionevolezza – dunque di illegittimità – oltre che di inefficacia rispetto alle finalità complessivamente perseguite: tra le quali, si ricorda, non può non esservi, *in primis*, la piena tutela di tutti quei diritti, principi, beni e interessi costituzionali messi similmente se non proprio analogamente a repentaglio, pur in forme e modi diversi, da entrambi i fenomeni (giochi e scommesse *on line*; giochi e scommesse “dal vivo”)... laddove, aggiungendo un ultimo cenno, si potrebbe forse anche arrivare a riflettere, alla luce soprattutto dell’evoluzione tecnologica (e delle conseguenti “contaminazioni”) in atto in entrambi i “settori”, sulla (potenziale, se non già riscontrabile) difficoltà di collocare univocamente talune attività e taluni servizi nell’uno o nell’altro ambito; e, correlativamente, di concepire le relative discipline in termini rigidamente dicotomici (come in linea generale e in larga misura fino ad ora si è fatto).

⁹³ Singolare e interessante l’accostamento, in tale legge, di due fenomeni chiaramente ben diversi ma i cui punti di contatto o vicinanza – anche sotto il profilo della possibile “risposta giuridica” ai relativi rischi e in genere ai connessi profili patologici o comunque problematici sia a livello individuale sia a livello sociale – sembrano in effetti più numerosi e profondi di quanto potrebbe a prima vista sembrare.

Più “timide” quelle Regioni – come (sempre in ordine cronologico) la Lombardia⁹⁴, la Toscana⁹⁵, l’Umbria⁹⁶, il Friuli Venezia Giulia⁹⁷ e il Veneto⁹⁸ – che, pur occupandosi della questione, si sono limitate (almeno in una prima fase) a disciplinare in modo più o meno efficace aspetti particolari e limitati (seppur talora di una certa importanza e significato)⁹⁹ o a rinviare alla disciplina statale in

⁹⁴ La cui [legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8](#) (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico*) si limita a confermare, al comma 6 dell’art. 5, che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all’apertura o all’esercizio delle sale da gioco d’azzardo lecito, *che si ponga in contrasto con l’articolo 7, commi 4, 4 bis e 5 del d.l. 158/2012*» (corsivi aggiunti, come sempre ove non diversamente specificato).

⁹⁵ Regione Toscana, [legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57](#) (*Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d’azzardo patologico*), art. 5: «La pubblicità dei giochi con vincite in denaro è vietata ove recante incitamento al gioco o esaltazione della sua pratica e negli altri casi previsti dall’[articolo 7 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), convertito, con modificazioni, dalla [legge 8 novembre 2012, n. 189](#)»; solo con la [l.r. 23 gennaio 2018, n. 4](#) (*Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d’azzardo patologico. Modifiche alla l.r. 57/2013*), art. 5, al citato articolo è stato aggiunto un comma 1 bis (invero di portata non immediatamente chiara a causa del suo inciso iniziale), secondo cui «[n]ell’ambito dei divieti di cui al comma 1, è vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all’apertura o all’esercizio di spazi per il gioco con vincite in denaro o centri di scommesse».

⁹⁶ Regione Umbria, [legge regionale 21 novembre 2014, n. 21](#) (*Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico*), art. 6, comma 3: «È vietata qualsiasi pubblicità relativa all’apertura e all’esercizio di sale da gioco o di sale scommesse [riferimento, quest’ultimo, aggiunto con la [Legge regionale 15 giugno 2017, n. 7](#)] *che si ponga in contrasto con l’articolo 7, commi 4, 4-bis e 5, del d.l. 158/2012, convertito dalla l. 189/2012*».

⁹⁷ Regione Friuli Venezia Giulia, [legge regionale 14 febbraio 2014, n. 1](#) (*Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d’azzardo, nonché delle problematiche e patologie correlate*), art. 5, comma 8 («La Regione promuove accordi con gli enti di servizio del trasporto pubblico locale e regionale per favorire l’adozione di un codice di autoregolamentazione che non preveda spazi pubblicitari relativi al gioco lecito») nonché – a seguito di successive modifiche (art. 4, comma 1, [l.r. 26/2017](#)) – comma 8 bis («È vietata la concessione di spazi pubblicitari nei locali e sui siti internet delle istituzioni pubbliche della Regione diretti a pubblicizzare i giochi che prevedono vincite in denaro»); e, ancora, art. 6, comma 8 (del testo originario), secondo cui «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all’apertura o all’esercizio di sale da gioco *che si ponga in contrasto con l’articolo 7, commi 4, 4 bis e 5, del decreto legge 158/2012*» (nel testo attuale, introdotto dall’art. 3, comma 1, della [l.r. 26/2017](#), si legge invece, in termini ben più avanzati, che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all’apertura o all’esercizio di sale da gioco e sale scommesse»).

⁹⁸ Regione Veneto, [legge regionale 27 aprile 2015, n. 6](#) (*Legge di stabilità regionale per l’esercizio 2015*), art. 20, comma 5 («[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all’apertura o all’esercizio di sale da gioco e di attrazione *che si ponga in contrasto con l’articolo 7, commi 4, 4 bis e 5, del decreto legge n. 158 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 189 del 2012*, nonché la concessione di spazi pubblicitari istituzionali e l’attività di comunicazione istituzionale, per pubblicizzare i giochi che prevedono vincite di denaro»), successivamente abrogato dall’art. 16, c. 1, della [legge regionale 10 settembre 2019, n. 38](#) (*Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d’azzardo patologico*), il cui art. 10 ha peraltro riproposto l’impostazione originaria, limitandosi a prevedere, alla luce delle modifiche nel frattempo intervenute a livello nazionale (nel senso, peraltro, di un ampliamento dei divieti), che «[i]n materia di divieto di pubblicità del gioco d’azzardo si applica la vigente normativa statale ed in particolare l’articolo 9 del [decreto legge n. 87 del 2018 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96](#)».

⁹⁹ Di particolare interesse, in questo senso, è anche l’art. 3 bis (introdotto con l’[art. 48 della l.r. 28 ottobre 2016, n. 18](#)) della [legge regionale dell’Emilia Romagna 4 luglio 2013, n. 5](#) (*Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate*), secondo cui: «1. In coerenza con le finalità ed i principi della presente legge, la Regione Emilia-Romagna non concede il proprio patrocinio per quegli eventi, quali manifestazioni, spettacoli, mostre, convegni, iniziative sportive, che ospitano o pubblicizzano attività che, benché lecite, sono contrarie alla cultura dell’utilizzo responsabile del denaro o che favoriscono o inducono la dipendenza dal gioco d’azzardo patologico. Qualora nel corso di eventi già patrocinati, sia a titolo oneroso che gratuito, venga rilevata la presenza di tali attività, la Regione ritira il patrocinio già concesso e revoca i contributi qualora erogati. / 2. Per le medesime finalità del comma 1 la Regione promuove la stipulazione, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, di protocolli d’intesa con le associazioni rappresentative degli enti locali affinché gli stessi si impegnino a non patrocinare e a non finanziare *eventi in cui sono presenti, tra gli sponsor o gli espositori, soggetti titolari o promotori di attività che favoriscono o inducono la dipendenza dal gioco d’azzardo*» (corsivi aggiunti).

Più di recente, la [legge regionale 11 gennaio 2019, n. 2](#) della Regione Sardegna ha disposto, da un lato, che «[l]a Regione, in coerenza con i principi della presente legge, non concede il proprio patrocinio per le iniziative culturali, ricreative, sociali e sportive che contengono e pubblicizzano attività che, benché lecite, favoriscono o inducono alla dipendenza da gioco d’azzardo» (art.7); e, dall’altro, che «[l]a Regione, al fine di rendere più incisiva la propria azione nella lotta al disturbo del gioco d’azzardo, promuove la stipula di accordi e protocolli d’intesa con il sistema delle

materia (ossia, inizialmente, il [decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189](#), di contenuto – come si dirà subito – non molto avanzato, seppur apprezzabilmente innovativo, su questo terreno).

Venendo conclusivamente proprio alla normativa statale¹⁰⁰, all'unico scopo di meglio contestualizzare (e così meglio comprendere le ragioni e l'impatto delle) misure comunali e regionali in tema di pubblicità su cui ci si è soffermati finora, occorre almeno ricordare rapidamente che, fino a tempi recenti, la disciplina della specifica materia (salve appunto le più incisive "integrazioni" apportate a livello territoriale da Regioni e Comuni) si esauriva in quanto previsto dall'art. 7, del citato [decreto del 2012](#) (c.d. decreto Balduzzi) come modificato dalla legge di conversione, ove ci si limitava a vietare, al comma 4, da un lato i «messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro nel corso di trasmissioni televisive o radiofoniche e di rappresentazioni teatrali o cinematografiche rivolte ai minori e nei trenta minuti precedenti e successivi alla trasmissione delle stesse» (così come «la pubblicità sulla stampa quotidiana e periodica destinata ai minori e nelle sale cinematografiche in occasione della proiezione di film destinati alla visione dei minori»); e, dall'altro, i soli «messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet nei quali si evidenzia anche solo [cioè... almeno] uno dei seguenti elementi»:

a) «incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica» (elementi, questi, che se intesi in senso lato dovrebbero considerarsi per la verità presenti per definizione in qualsiasi messaggio pubblicitario, da ciò discendendo la necessità di intenderli in un senso più ristretto, tale però da ridimensionare necessariamente e fortemente il senso e l'efficacia della previsione);

b) «presenza di minori» (requisito che ovviamente può assumere significato, e per di più con forti difficoltà applicative in sede pratica e tendenziale sovrapposizione a quanto già disposto in precedenza, solo con riguardo a un paio dei contesti elencati – rappresentazioni cinematografiche e teatrali – risultando non riferibile agli altri contesti e mezzi di comunicazione elencati);

c) «assenza di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del gioco, nonché dell'indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti istituzionali dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, successivamente alla sua incorporazione ai sensi della legislazione vigente, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché dei singoli concessionari ovvero disponibili presso i punti di raccolta dei giochi» (e anche in questo caso la previsione suscita perplessità così intuitive, quanto alle sue modalità di applicazione e alla sua efficacia, da rendere superfluo illustrarle)¹⁰¹.

autonomie locali al fine di vietare la vendita e la concessione di spazi pubblicitari che promuovano il gioco d'azzardo lecito», e «promuove, inoltre, per la medesima finalità, la stipula di accordi e protocolli d'intesa con gli enti del servizio pubblico regionale e locale di trasporto al fine di vietare la concessione di spazi pubblicitari sui mezzi di trasporto che promuovano il gioco d'azzardo lecito» (art. 10, primo e secondo comma).

¹⁰⁰ Per alcune ferme (e più che condivisibili) critiche alla quale, con riguardo ad alcuni aspetti specifici, cfr. anche R. CHIEPPA, *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatìa o gap)*, cit., p. 1124, nota 15.

¹⁰¹ Attraverso l'introduzione di un comma 4 bis si è poi aggiunta in sede di conversione la previsione secondo cui «[l]a pubblicità dei giochi che prevedono vincite in denaro deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato. Qualora la stessa percentuale non sia definibile, è indicata la percentuale storica per giochi similari. In caso di violazione, il soggetto proponente è obbligato a ripetere la stessa pubblicità secondo modalità, mezzi utilizzati e quantità di annunci identici alla campagna pubblicitaria originaria, indicando nella stessa i requisiti previsti dal presente articolo nonché il fatto che la pubblicità è ripetuta per violazione della normativa di riferimento».

Anche in questo caso si tratta di una previsione in sé opportuna, ma con tutta evidenza (oltre che un po' farraginoso) poco stringente (v. subito oltre) e in ogni caso non certo risolutiva.

Può essere utile segnalare a questo proposito, giacché può dare un'idea delle dinamiche sottese alla materia di cui ci stiamo occupando, che solo nel 2018 (in sede di conversione del decreto legge n. 87 di tale anno), e solamente «[p]er le lotterie istantanee indette dal 1° gennaio 2019 o ristampate da tale data», si è precisato – andando a integrare la disposizione appena citata – che «i premi eguali o inferiori al costo della giocata non sono compresi nelle indicazioni sulla probabilità di vincita»: da ciò potendosi agevolmente desumere, in prima battuta, il fatto che, sulla base della

Solo con il [decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito in legge 9 agosto 2018, n. 96](#), si è avuto un avanzamento significativo (ma, ancora una volta, parziale), attraverso l'introduzione, all'art. 9, del divieto (apparentemente) generalizzato «di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media»¹⁰².

Da notare, però, che dal divieto sono state espressamente escluse «le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all'art. 21, comma 6, del [decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102](#), le manifestazioni di sorte locali di cui all'art. 13 del [decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 2001, n. 430](#), e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli».

E da notare, altresì, che numerose altre eccezioni e, sembra di poter dire, “scappatoie” (sulla opportunità e perfino legittimità di alcune delle quali sembra lecito nutrire dei dubbi) sono esplicitamente enunciate o comunque ricavabili da quanto si è previsto, talora oltretutto in termini ambigui e vaghi (e quindi suscettibili di ulteriori “cedimenti” in sede applicativa), nelle [Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96](#) adottate, con delibera n. 132/19/CONS, dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni¹⁰³.

7. Incursus sulla giurisprudenza costituzionale in tema di gioco d'azzardo e relative misure di contrasto

Avendo già fatto menzione di alcune delle sentenze di rilievo senza però considerarne i contenuti, e allo scopo di poter poi procedere con maggior consapevolezza all'esame di altre misure di contrasto al gioco d'azzardo e poi, nella parte finale, ad alcune riflessioni di portata più generale, sembra utile soffermarsi, per quanto di interesse ai nostri fini, su una serie di importanti prese di posizione

precedente norma, si era sviluppata... si era potuta sviluppare... una prassi per cui le probabilità di vincita erano calcolate e indicate, da parte dei responsabili, considerando anche «i premi eguali o inferiori al costo della giocata» ... cosa che chiaramente avrebbe potuto portare, in un'ipotesi estrema, le sbandierate possibilità di “vincita” addirittura al 100% o comunque a livelli molto più alti di quelli corretti (da ciò potendo tra l'altro discendere un paradossale effetto “promozionale” delle... obbligatorie, ma in questi casi del tutto fuorvianti e controproducenti, indicazioni in questione); e, in seconda battuta, la circostanza che, almeno in sede legislativa, sono serviti circa sei anni per accorgersi di tale (come si diceva assai indicativa) prassi o comunque per porvi rimedio...

¹⁰² Si è altresì prevista, a far data dal 1° gennaio 2019, l'estensione del divieto in questione anche alle «sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale, comprese le citazioni visive e acustiche e la sovraimpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità, ai sensi del presente articolo, è vietata».

A questo punto (ma solo a questo punto), può notarsi, *molte* (ma non la totalità) delle misure nel frattempo adottate a livello regionale e comunale sono rimaste “coperte”, o forse meglio “assorbite”, dai divieti generali introdotti a livello nazionale, senza che ciò ne infici però l'importanza a fini ricostruttivi...

...A fini ricostruttivi e non solo, può aggiungersi: infatti – in disparte la circostanza che tuttora, come si dirà subito nel testo, la normativa nazionale contiene diverse eccezioni e, anche alla luce delle misure attuative, ulteriori elementi problematici – ben può immaginarsi almeno astrattamente l'ipotesi di una futura rimodulazione in senso meno rigoroso della disciplina statale e, dunque, di una conseguente riesplorazione o “riemersione” delle misure locali, non certo da considerarsi “abrogate” o rese invalide in conseguenza dell'entrata in vigore di una disciplina nazionale ad esse conforme né, si ritiene, destinate ad essere travolte da un'eventuale “retromarcia” della normativa statale, dal momento che l'eventuale abrogazione, esplicita o implicita, di un divieto a livello nazionale non implica affatto, di per sé, la creazione di un diritto (a fare ciò che prima era vietato) opponibile e prevalente rispetto a eventuali divieti analoghi (già) previsti (come pure introdotti *ex novo*) a livello locale!

¹⁰³ Per alcune più circostanziate considerazioni critiche su tale testo, e sulla sua stessa impostazione e “ispirazione” di fondo (quale espressamente manifestata o comunque ricavabile dal testo stesso), si rinvia ad altra sede.

rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale (e, in parte, amministrativa), sullo sfondo dei vincoli e in genere delle indicazioni discendenti dal quadro normativo e (anche in questo caso) giurisprudenziale europeo.

Concentrandosi sulla giurisprudenza costituzionale, si vuol anzitutto dire che, sebbene le decisioni più direttamente collegate o comunque più vicine all'oggetto "primario" di questo lavoro (ovvero le misure comunali e regionali di contrasto al gioco) siano state pronunciate in anni relativamente recenti, statuizioni estremamente significative, di portata molto generale e a nostro avviso di perdurante e notevolissimo rilievo anche agli specifici fini della nostra analisi e della nostra riflessione, si ritrovano già in sentenze molto più risalenti.

Per quanto la cosa rischi di apparire forzata o comunque "strana", sembra utile iniziare questa sommaria ricostruzione da alcune affermazioni contenute in una decisione del 1975, la cui "forza" non solo non può ritenersi intaccata dal tempo trascorso, ma, al contrario, potrebbe e dovrebbe ritenersi accresciuta proprio dalle molte evidenze e/o consapevolezze che, in ragione degli sviluppi avutisi in questo tempo, sono emerse o maturate, se non nella coscienza sociale (ammesso che tale espressione possa avere un senso in generale, e che lo abbia oggi in Italia), almeno nella coscienza di chi studia o in genere osserva questi fenomeni in modo disinteressato e avendo come unica o comunque principale chiave di lettura, e come metro di valutazione, i principi costituzionali e i valori ad essi sottesi.

La sentenza cui si fa riferimento è la [n. 237 del 1975](#) (relatore Leonetto Amadei): oggetto, l'art. 720 del codice penale (*Partecipazione a giuochi d'azzardo*)¹⁰⁴; parametri, gli artt. 3,14,17, 18 e 41 della Costituzione.

Sono le considerazioni svolte su quest'ultimo parametro quelle che su cui si vuol focalizzare l'attenzione (sorvolando senz'altro su altri passaggi, pur di un certo interesse, proprio per dare la giusta centralità a quelli che, come si diceva, sembrano oggi di speciale "forza", ovvero di maggior spessore e di più profonde e incisive implicazioni, almeno ove se ne vogliano trarre con coerenza e rigore tutte le dovute conseguenze in sede teorica e soprattutto in sede pratica).

Conviene partire... dal fondo, e cioè dal punto (conclusivo) in cui la Corte, dopo aver rigettato le altre censure, afferma di ritenere «[n]on pertinente, infine, il riferimento all'art. 41 della Costituzione», in quanto «[i]l divieto posto dalle norme penali impugnate non oltrepassa il limite che l'art. 41 consente di porre all'iniziativa economica privata»: e ciò perché «[i]n effetti le norme in questione concorrono a far sì che l'iniziativa economica privata non si svolga in contrasto con quella *utilità sociale* che sta a *fondamento* del precetto costituzionale. / Questa Corte ha già, in più pronunce, riconosciuto che non contrastano con l'autonomia e l'iniziativa economica privata quei limiti che a queste la legge ponga in funzione della *utilità sociale* e per impedire che possa derivarne danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, elementi con i quali *male si concilia, per gli aspetti che gli sono propri, il giuoco d'azzardo*» (corsivi aggiunti).

Ebbene, tali affermazioni (al contempo molto nette e, si vuol ribadire, gravide di implicazioni), pienamente in linea con quanto sostenuto, spingendosi anzi ancor più in là nei toni e nei contenuti, dall'Avvocatura dello Stato¹⁰⁵, risultano ancor più significative ove si consideri che esse (e, alla base,

¹⁰⁴ «Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, senza essere concorso nella contravvenzione preveduta dall'articolo 718, è colto mentre prende parte al giuoco d'azzardo [c.p. 721], è punito [...]».

¹⁰⁵ La quale aveva escluso, nel caso, «ogni validità al riferimento all'art. 41 della Costituzione, in quanto il concetto costituzionale di libera iniziativa economica si legherebbe alla sua utilità sociale e al non danno per la sicurezza, la libertà e la dignità umana, elementi tutti che contrasterebbero con il giuoco d'azzardo».

E in altro passaggio si legge (in termini, come si accennava, ancor più "radicali") che «[l]'Avvocatura dello Stato contesta la validità di un inquadramento del gioco d'azzardo nel concetto di iniziativa economica privata»: «[l]a partecipazione al gioco d'azzardo costituirebbe, invero, *proprio l'antitesi del concetto espresso dall'art. 41 della Costituzione*. Tale partecipazione, *oltre a danneggiare la sicurezza e la dignità di chi vi prende parte, costituirebbe anche un attentato alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e alla utilità sociale, e ciò in piena antitesi col fondamento dell'iniziativa economica, che presuppone pur sempre una attività operativa non solo diretta a creare e costituire una azienda, ma anche inerente alla vita e allo svolgimento di essa*».

il tentativo di copertura del gioco d'azzardo sotto l'ombrello dell'art. 41 della Costituzione) non riguardavano l'ipotesi (certamente più problematica: v. oltre) di *sfruttamento economico in forma organizzata/imprenditoriale e su larga scala, da parte di qualche soggetto o ente, dell'attività di gioco d'azzardo di altri soggetti* (ovvero ciò di cui, in sostanza, ci occupiamo oggi), ma semplicemente la (asseritamente) “innocua” (e in effetti di certo assai meno problematica) condotta di coloro che, in luoghi privati, partecipano in prima persona – disponendo solamente e liberamente del proprio patrimonio – a giochi d'azzardo¹⁰⁶.

Da tale circostanza – ecco l'aspetto ulteriore, a nostro avviso di notevolissimo rilievo, che si voleva evidenziare – sembra di poter (dover) ricavare la possibilità, se non necessità¹⁰⁷, di estendere a *maggior ragione* le valutazioni critiche della Corte¹⁰⁸ a tutti quei fenomeni di (in sostanza e semplificando) *sfruttamento del gioco altrui* al centro dell'attenzione e della preoccupazione in questi anni (e, per quanto immediatamente interessa, in queste pagine).

Si tratta – se il ragionamento è corretto (e, come si ritiene, la sua base solida)¹⁰⁹ – di un'acquisizione in grado di gettare luce (una particolare luce) su molte questioni tuttora aperte – o, verrebbe da dire, *da riaprire* – nella misura in cui le parole della Corte mettono in chiaro, nel modo più netto e con fondamento il più autorevole, quale sia l'ordine delle priorità dal punto di vista costituzionale: o, meglio, quali siano le uniche priorità costituzionali alle quali si deve prestare osservanza e *alle quali occorre cercare di allineare l'azione istituzionale (in primis l'azione legislativa e in genere normativa) a tutti i livelli*, parallelamente cercando di contrastare indirizzi (seguiti ad altri livelli) incompatibili con tali priorità nella misura massima possibile (nel quadro delle proprie competenze e nel rispetto dei propri ruoli, naturalmente), all'occorrenza anche spostando il terreno di scontro dalle sedi politiche alle sedi giurisdizionali (come invero, negli ultimi anni, è

¹⁰⁶ Da ciò, secondo le ordinanze di rimessione, la pretesa violazione, ad opera del divieto di gioco d'azzardo, del «diritto di ognuno di svolgere in privato, associandosi o meno (artt. 14, 17 e 18 Cost.), quelle attività che meglio ne soddisfino le esigenze personali e una compressione inammissibile del diritto di disporre del proprio patrimonio secondo una libera scelta di impiego (art. 41 Cost.)», «in quanto il diritto da tale articolo riconosciuto ad ogni cittadino di liberamente impiegare i propri beni in quelle attività economiche che “più gli aggradano”, sarebbe di natura tale da escludere ogni possibile intervento limitativo da parte dello Stato».

In altri termini, secondo l'impostazione alla base delle censure rigettate, sarebbe costituzionalmente inammissibile «accomunare la posizione di colui che partecipa al giuoco d'azzardo con quella di colui o di coloro che agevolano o tengono il giuoco», «la posizione di colui che partecipa al gioco in circoli privati» dovendo invece (sempre secondo tale impostazione) essere differenziata «sostanzialmente da quella di coloro che invece tengono o agevolano il gioco stesso», in quanto «[s]olo in questo secondo caso si avrebbe una aggressione a quei beni che lo Stato ha ritenuto, nel suo libero apprezzamento, tutelare penalmente nell'interesse della collettività sotto il profilo della utilità e della sicurezza sociale», laddove «[n]el primo caso, invece, chi partecipa al gioco d'azzardo danneggerebbe solo se stesso e il proprio patrimonio, in quanto non sussisterebbe alcun interesse dello Stato ad impedire al cittadino di “impiegare liberamente i propri risparmi in quelle attività economiche che più gli aggradano, non escluso il gioco d'azzardo, caratterizzato, come tutte le attività economiche, dal fine di lucro”».

¹⁰⁷ Si tenga conto al riguardo... (1) della tradizionale e sempre più radicata e valorizzata concezione del diritto penale come *extrema ratio* (per cui dovrebbe considerarsi privo di fondamento, e tendenzialmente incostituzionale, un divieto penale che non risponda a una *necessità*), (2) del fatto che proprio su un divieto penale verteva la questione affrontata dalla Corte nella decisione qui riportata, e... (3) del fatto che tale questione è stata risolta dal giudice costituzionale *nel senso di un fermo rigetto* (ossia *nel senso della legittimità/necessità del divieto generale di gioco d'azzardo*: nel caso in questione *sub specie di partecipazione* diretta e in forma privata al gioco).

¹⁰⁸ Circa l'asserita riconducibilità del gioco d'azzardo alla libertà d'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 o comunque circa la (implicitamente se non esplicitamente) pretesa prevalenza di quest'ultima rispetto a quella “utilità sociale” che, ci ricorda invece la Corte, «sta a *fondamento* del precetto costituzionale»; nonché rispetto a quegli ulteriori elementi pure espressamente richiamati (...in funzione di *limiti assoluti* all'iniziativa economica, si noti, e non quali beni o interessi da “bilanciare” con essa, come pure è stato erroneamente dichiarato in tempi recenti da esponenti istituzionali di primissimo piano) nell'art. 41 – « *sicurezza, [...] libertà e [...] dignità umana* » – «con i quali *male si concilia, per gli aspetti che gli sono propri, il giuoco d'azzardo*».

¹⁰⁹ Come si diceva, il tempo trascorso dalla pronuncia citata e le consapevolezze nel frattempo maturate dovrebbero indurre non solo a *non rimettere in discussione il punto di partenza* di questo ragionamento (unico modo, forse, per vanificarlo e... scongiurarne il punto d'arrivo); ma, anzi, a percorrerne con maggiore decisione tutte le tappe traendone tutte le importanti conseguenze che se ne possono (per non dire devono) trarre, anche e soprattutto in sede pratica.

capitato numerose volte, in questo ambito e in altri ambiti sotto questo profilo accostabili) ogniqualvolta ve ne sia motivo e possibilità.

Confidando che, anche alla luce delle riflessioni appena svolte, risulti ora più chiaro il motivo per cui (al di là di considerazioni di mero ordine cronologico) si è voluto iniziare il discorso sulla giurisprudenza costituzionale dalla [sentenza n. 237 del 1975](#), si procederà ora in modo selettivo all'esame di alcune altre decisioni, ribadendo che tanto la scelta di esse quanto la relativa trattazione non hanno alcuna pretesa di completezza della ricostruzione, volendo solo introdurre alcuni elementi che si spera possano essere, come quelli emersi poc'anzi, di una certa utilità agli specifici fini di questo lavoro (e forse, in qualche caso, anche a fini ulteriori, lasciati però almeno per il momento in ombra).

Sempre nella giurisprudenza precedente al periodo, iniziato come è noto negli anni novanta, di forte sviluppo dell'offerta e del consumo "di massa" di giochi e scommesse di vario tipo, si rinvengono alcune affermazioni meritevoli di essere qui richiamate in quanto, seppure pronunciante nel contesto di, e con diretto riferimento a, questioni relative alle (pochissime) sale da gioco "tradizionali" (i "casinò" di San Remo e Saint Vincent, nonché quelli, pure richiamati nell'ambito della motivazione, di Campione e Venezia), pongono per la prima volta sotto i riflettori e censurano in modo aperto e netto una circostanza su cui la Corte è dovuta tornare in seguito; e che, ad oggi, è purtroppo ancora, e per certi versi più di prima, sotto gli occhi di tutti (...coloro che li tengano aperti).

Nella [sentenza n. 152 del 1985](#) (relatore Leopoldo Elia), si legge che «[la] Corte, mentre *é messa in grado di esaminare per la prima volta profili di legittimità costituzionale che riguardano le case da gioco aperte nel nostro Paese* [notazione, questa, che sarebbe di un certo interesse ai fini di riflessioni di altro genere sulle "zone d'ombra", se non franche, della giustizia costituzionale¹¹⁰, nelle quali ovviamente non ci si può qui addentrare nemmeno incidentalmente, sebbene – si vuol almeno dire – esse non appaiano affatto scollegate dalle questioni sostanziali, e non, oggetto del presente lavoro], non può esimersi dal rilevare che la situazione normativa formatasi a partire dal 1927 é contrassegnata da un massimo di disorganicità» e che «[s]i impone dunque la *necessità di una legislazione organica che nazionalizzi l'intero settore, precisando tra l'altro i possibili modi di intervento delle regioni e degli altri enti locali*».

«Queste esigenze di organica previsione normativa su scala nazionale», aggiunge significativamente la Corte, in un inciso posto tra parentesi ma che risulta di notevole peso per le sue implicazioni teoriche¹¹¹ (e che, come vedremo tra poco, non verrà affatto dimenticato e verrà anzi riproposto in seguito...e non più tra parentesi... a distanza di oltre quindici anni), «si fanno valere soltanto *nell'ipotesi che il legislatore voglia mantenere le deroghe agli artt. 718-722 c.p.*»; e, in ogni caso, «vanno soddisfatte in *tempi ragionevoli*, per superare le insufficienze e disarmonie delle quali si é detto».

Naturalmente¹¹², l'invito a intervenire in tempi ragionevoli e in modo adeguato non è stato raccolto dal legislatore, e così, ancora nel 2001, la Corte si è trovata dover «rilevare che appare sempre più

¹¹⁰ Su cui v. *in primis* gli atti del Seminario genovese del 10 marzo 2006, raccolti a cura di R. BALDUZZI e P. COSTANZO in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, e, anche con riferimento alla distinzione tra le due nozioni, A. PIZZORUSSO, ["Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana](#), in A. D'ATENA (cur.), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1021 ss., e in questa *Rivista*, 2008.

¹¹¹ Tale inciso, e il "suggerimento" (non richiesto, e dunque ancor più indicativo) che esso contiene tra le righe, potrebbe apparire oggi (e forse già poteva risultare allora) quasi provocatorio; nondimeno, e anzi per questo ancor di più, esso merita di essere preso in considerazione per ciò che volutamente lascia intendere quanto agli assetti legislativi costituzionalmente possibili, per non dire costituzionalmente raccomandabili o addirittura doverosi, alla luce dei principi consacrati nella Carta e, in genere, delle esigenze dell'ordinamento (in tutte le sue accezioni e componenti).

Anche in questo caso, in altri termini, sembrano potersi trarre dalle affermazioni della Corte (in modo diretto ma anche, nuovamente, attraverso l'uso dell'argomento *a fortiori*) preziose indicazioni circa ciò che, oggi, sarebbe ammissibile, opportuno o necessario fare, nel settore di nostro interesse, dal punto di vista (della legittimità, e comunque del quadro assiologico) costituzionale.

¹¹² Il sarcasmo, nel quale normalmente non si indulge, è motivato dall'enorme numero di casi – molti dei quali relativi ad ambiti e problemi di notevole rilievo rispetto ai quali l'inerzia legislativa produce danni gravi anche dal punto di vista

grave il problema della situazione normativa concernente le case da gioco aperte nel nostro Paese» e che «é del tutto evidente che é ormai divenuto improrogabile -*sempre che il legislatore intenda persistere nella politica di deroghe agli artt. 718-722 del codice penale*- un intervento legislativo, non essendo più giustificabile un sistema normativo ormai superato e *sotto diversi profili incoerente rispetto all'attuale quadro costituzionale*»¹¹³: laddove le incoerenze, si vuol precisare e sottolineare, più che dall'esistenza di un divieto generale di gioco d'azzardo – ritenuto dalla Corte, a partire dalla citata decisione del 1975, non solo compatibile con la Costituzione ma talmente giustificato da far la Corte piuttosto volutamente, spontaneamente e ripetutamente trapelare la possibilità di (e dunque, a conti fatti, la propria consolidata propensione¹¹⁴ per) una *eliminazione delle eccezioni* – parrebbero proprio derivare da questa pervicace, disordinata e per più versi contraddittoria “politica di deroghe” da parte del legislatore nazionale.

In tempi più recenti e con più specifico riguardo alle misure adottate a livello regionale – nonché, indirettamente, a quelle adottate a livello comunale, nella misura in cui il rigetto di doglianze relative alla pretesa violazione di prerogative esclusive dello Stato ha confermato la legittimità anche di queste ultime, spianando ad esse ulteriormente la strada – devono segnalarsi, ed essere sotto alcuni aspetti esaminate, almeno le seguenti decisioni, di fondamentale importanza (anche e precipuamente per il motivo appena accennato): la [n. 300 del 2011](#), la [n. 220 del 2014](#), la [n. 108 del 2017](#) e la [n. 27 del 2019](#)¹¹⁵.

Inoltre, come vedremo, affermazioni molto significative si rinvencono (pur se a partire da una questione di per sé poco rilevante ai nostri fini) nella [sentenza n. 56 del 2015](#).

Su tali decisioni si è già soffermata, talora più volte, la dottrina, sicché sarà sufficiente concentrare l'attenzione, come si diceva, solo su alcuni aspetti.

Nella [sentenza n. 300 del 2011](#) la Corte, come si è efficacemente osservato (in estrema sintesi e ponendo l'accento proprio sui profili tematici di nostro maggior interesse), dando «una lettura più elastica»¹¹⁶ «alla riserva statale [in “materia” di «ordine pubblico e sicurezza», ex art. 117, c. 2, lett.

pratico – in cui i moniti della Corte costituzionale sono caduti nel vuoto, il legislatore italiano come è noto distinguendosi, nel panorama comparato, per “impermeabilità” (volendo usare un eufemismo) rispetto alle sollecitazioni del giudice delle leggi e, alla base, rispetto agli obblighi derivanti dalla Costituzione (pur laddove, appunto, posti in evidenza e precisati in sentenze della Consulta). E questo, come pure è ben noto, è uno dei principali motivi che ha indotto la Corte a sviluppare e mettere a punto tecniche decisorie (*in primis* le decisioni additive e, specialmente, quelle c.d. di principio) e processuali (v. ad es. in tempi recenti la vicenda relativa al c.d. “caso Cappato” e, da ultimo, l'importante [ordinanza n. 132 del 2020](#), su cui per un primo commento A. RUGGERI, [Replicato, seppur in modo più cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato \(nota minima a margine di Corte cost. n. 132 del 2020\)](#), negli [Studi 2020/II di questa Rivista](#)) volte a fronteggiare tale (oggettivamente inqualificabile, almeno nella maggioranza dei casi) atteggiamento del legislatore.

¹¹³ Così i passaggi conclusivi della [sentenza n. 291 del 2001](#).

¹¹⁴ In riferimento, evidentemente, ai valori di fondo, se non proprio ai vincoli giuridici, espressi dalla Costituzione.

¹¹⁵ Vale la pena anticipare che – secondo quanto è stato evidenziato, in termini assai significativi, dall'ex Presidente della Consulta Riccardo Chieppa, «[l]a Corte costituzionale ha *stroncato*, con alcune sentenze di infondatezza, *tutte le questioni* che le sono state sottoposte» (allo scopo di addivenire a un accertamento di illegittimità di misure di contrasto al gioco d'azzardo adottate a livello comunale o provinciale/regionale o comunque di mettere in discussione e limitare le possibilità di intervento degli enti territoriali): così R. CHIEPPA, *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, cit., p. 1120, nota 5 (corsivi aggiunti).

¹¹⁶ Rispetto a quanto era parso, in particolare, dalla lettura delle precedenti [sentenze n. 237 del 2006](#) (con cui era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della [legge n. 3/2005](#) della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui si occupava di apparecchi da gioco, rimarcando tra l'altro come «la disciplina dei giochi d'azzardo, ma, inevitabilmente, anche quella relativa ai giochi [leciti] [...] sia riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, comma 2, lettera h), Cost.» e [n. 72 del 2010](#) (nella quale, esprimendosi nell'ambito di un conflitto di attribuzioni sull'ammissibilità di un decreto questorile con cui si disciplinava, tra l'altro, “l'installazione e dell'uso degli apparecchi da gioco”, la Corte aveva negato che questo potesse risultare in contrasto con le norme dello [Statuto speciale della Provincia autonoma di Bolzano](#) sempre sulla base di considerazioni relative alla riconducibilità della disciplina dei giochi alla materia dell' “ordine pubblico e sicurezza”, non compresa nell'articolo 9 dello Statuto e riservata invece alla potestà legislativa esclusiva dello Stato).

h) Cost.])» e «giudicando perfettamente conforme alla Costituzione la [legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 novembre 2010, n. 13](#), recante Disposizioni in materia di gioco lecito», «riconosce indirettamente l’opportunità dell’intervento provinciale, le cui finalità rivelano l’esercizio di competenze materiali riconducibili all’ambito sociale e sanitario piuttosto che a quello securitario»¹¹⁷.

Per contestualizzare e comprendere appieno la portata e le implicazioni della decisione (alla quale si è ripetutamente e saldamente allineata la successiva giurisprudenza costituzionale), e anche in relazione a quanto si è visto e si vedrà in altre parti del lavoro, sembra anzitutto utile precisare che il ricorso, presentato in via principale dallo Stato, si appuntava sugli articoli 1 e 2 della citata legge del 2010, i quali andavano a modificare precedenti leggi – rispettivamente la [legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 maggio 1992, n. 13](#) (*Norme in materia di pubblico spettacolo*) e la [legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 dicembre 1988, n. 58](#) (*Norme in materia di esercizi pubblici*) – introducendo, e anche espressamente consentendo di integrare con successive deliberazioni della giunta, divieti e vincoli espressamente volti a contrastare la diffusione del gioco d’azzardo. In particolare: (a) escludendo la possibilità di concedere la prevista autorizzazione all’esercizio di “sale giochi e di attrazione” «ove le stesse siano ubicate in un raggio di 300 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale» e prevedendo, come si accennava, che «con delibera della Giunta provinciale poss[a]no essere individuati altri luoghi sensibili in cui può non essere concessa l’autorizzazione per l’esercizio di sale da gioco e attrazione, tenuto conto dell’impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana nonché dei problemi connessi con la viabilità, l’inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica»¹¹⁸; (b) disponendo, come si è già ricordato, che «[è] vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all’apertura o all’esercizio di sale da giochi e di attrazione»¹¹⁹.

Ebbene, a fronte delle censure mosse dal governo, secondo cui «le norme impugnate – che disciplinano il gioco lecito, introducendo *limiti alla sua diffusione* – esorbiterebbero dalle competenze legislative della Provincia, dovendo essere ricondotte alla materia “ordine pubblico e sicurezza”, nella quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in forza della disposizione costituzionale evocata»¹²⁰, la Corte afferma, tra l’altro, quanto segue.

Come è stato notato (S. ROSSI, [Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri](#), cit.), a tali due più risalenti decisioni ha fatto spesso riferimento (non di rado, bisogna dire, a sproposito, specie alla luce dei successivi interventi del giudice delle leggi) quella giurisprudenza amministrativa (in ogni caso “recessiva” e apertamente “smentita” dalla stessa Corte costituzionale, come vedremo più avanti) orientata a negare ogni competenza degli enti locali a disciplinare, anche indirettamente, il settore dei giochi leciti.

¹¹⁷ Così F. ANGELINI, [Quando non bastano le “regole del gioco” la Corte fa “ordine”. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011](#), in [Rivista AIC](#), 1/2012.

¹¹⁸ Alla giunta si è altresì affidato il compito di determinare i “criteri” che dovranno essere rispettati dagli esercenti, ai quali è richiesto di «prestare idonee garanzie affinché sia impedito l’accesso ai minorenni a giochi vietati ai minorenni ai sensi del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza».

L’art. 2 della [legge n. 13 del 2010](#) ha inoltre inserito nell’art. 11 della citata [legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58](#) in materia di esercizi pubblici un ulteriore comma (il comma 1-bis), il quale, in termini più generali rispetto alla previsione appena citata nel testo (relativa alle sole “sale giochi”), aggiunge che «[a]nche 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», anche in questo caso prevedendosi che «[l]a Giunta provinciale p[ossa] individuare altri luoghi sensibili, in cui i giochi non possono essere messi a disposizione».

¹¹⁹ Per effetto della previsione di cui all’art. 1, c. 2, della legge impugnata, la violazione di tale precetto viene punita con le sanzioni amministrative già previste dall’art. 12, comma 1, della [legge provinciale n. 13 del 1992](#).

¹²⁰ Secondo l’impostazione del ricorrente (molto indicativa e meritevole di essere richiamata per gli spunti di riflessione che essa offre nella sua apprezzabile linearità, pur frutto di un tradizionale approccio semplicistico e a meglio vedere non condivisibile né in sé né tantomeno nelle sue vere o pretese implicazioni), «[n]on diversamente dalla disciplina del gioco d’azzardo, anche quella del gioco lecito risponderebbe, infatti, ad esigenze di contrasto della criminalità e, più in generale, di tutela dell’ordine pubblico, inteso – alla luce della giurisprudenza costituzionale – quale “complesso dei beni giuridici fondamentali sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale”. Favorendo, nei limiti del possibile, una “capillare diffusione” del gioco lecito, sotto il controllo dello Stato – conformemente alla direttrice che ispira la più recente legislazione in materia – si eviterebbe, in effetti, che la «domanda di gioco» si indirizzi

Anzitutto, ricorda che «l'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impugnate richiede, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalle medesime, tenendo conto *della loro ratio*, tralasciando *gli aspetti marginali e gli effetti riflessi*, così da identificare correttamente e compiutamente anche *l'interesse* tutelato (ex plurimis, [sentenze n. 430](#) e [n. 165 del 2007](#))».

Conseguentemente, evidenzia che «le disposizioni oggetto del giudizio [...] 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*».

Caratteristiche, queste, che «valgono a differenziare le disposizioni impugnate» da altre oggetto di precedenti giudizi ([sentenze n. 72 del 2010](#) e [n. 237 del 2006](#)), «rendendo la normativa provinciale in esame non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza”; materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene alla “prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico”, inteso questo quale “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale” (ex plurimis, [sentenza n. 35 del 2011](#))».

E, sotto quest'ultimo, decisivo, profilo, la Corte afferma che, e illustra perché, «non può condividersi l'assunto del ricorrente, secondo il quale, proprio alla luce dei principi ora ricordati, la tutela dei minori – cui le norme regionali censurate sono (tra l'altro) preordinate – non potrebbe che spettare alla legislazione esclusiva statale, essendo incontestabile che detta tutela si traduca in un “interesse pubblico primario”».

Per quanto suggestiva possa a prima vista apparire tale argomentazione, infatti, la Corte mette in chiaro – spingendosi in ragionamenti e statuizioni di portata molto ampia, e di massima rilevanza in riferimento (anche) alle tematiche del presente lavoro – che «[g]li “interessi pubblici primari” che vengono in rilievo ai fini considerati sono [...], per quanto detto, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, *diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative*, con l'affermazione di una *preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività*»; ancor più nettamente (e in termini ancor più generali e ricchi di implicazioni): «*[l]a semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale*».

Poste queste importanti basi (su cui poggerà, come si è anticipato, anche la giurisprudenza successiva), la Corte ha buon gioco (...ops) a rilevare che, «[n]el caso in esame, le disposizioni censurate [al pari, vale qui la pena aggiungere, delle moltissime di tenore analogo adottate da altri enti] hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle *conseguenze sociali dell'offerta dei giochi* su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'*impatto sul territorio* dell'afflusso a detti giochi degli utenti».

Ciò in quanto tali disposizioni, come la Corte si premura di evidenziare (forse, in questa specifica parte della motivazione, non nel miglior modo possibile), «non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione [e su tale ultimo aspetto, che pare quasi voler “provare troppo”, tra

verso canali illegali, consentendo un costante monitoraggio dei rilevanti flussi economici coinvolti in tale attività. Si contrasterebbero, così, fenomeni quali il riciclaggio di denaro di illecita provenienza, il ricorso a forme di violenza nei confronti dei giocatori insolventi e l'incremento dei patrimoni della malavita organizzata. In tale *preminente prospettiva*, resterebbe quindi escluso che le norme censurate possano trovare la loro base di legittimazione nelle competenze attribuite alla Provincia dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige ([d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#), recante “Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”), e, in particolare, che possano essere ricondotte alla materia “esercizi pubblici”, nella quale la Provincia ha competenza legislativa concorrente in virtù dell'art. 9, primo comma, numero 7, di detto statuto».

l'altro senza che ve ne fosse la stringente necessità, in effetti qualche dubbio – qui come in riferimento a discipline più o meno simili – potrebbe sollevarsi¹²¹, tuttavia non sembrando che da ciò possano risultare spostati i termini principali della questione] 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; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate».

In disparte alcune considerazioni ulteriori sulle quali non serve indugiare in questa sede, ciò che preme sottolineare con riguardo a tale parte delle motivazioni è la circostanza, ben evidenziata in dottrina, che così ragionando, in sostanza, «la Corte, pur non esplicitamente, pare delineare l'ambito della disciplina in questione a cavallo tra la materia della tutela della salute e quella dei servizi sociali», con ciò tra l'altro «anticipando la successiva evoluzione recente della disciplina di settore: ricondotta dapprima sotto i rigori della legislazione penale, transitata poi per le disposizioni di carattere tributario-finanziario (divenendo una forma di tassazione “volontaria” per finalità di finanziamento del debito pubblico) ed approdata, da ultimo, ad una disciplina amministrativa di carattere socio-sanitario a fini limitativi o restrittivi, formalizzata a livello statale nelle previsioni del c.d. decreto “Balduzzi”»¹²².

Ebbene, è proprio in virtù di tale “inquadramento” (decisivo ai fini della ricostruzione delle rispettive competenze di Stato, Regioni ed enti locali nell'ambito di nostro interesse) che, sotto il profilo più tecnico¹²³, si comprende perché «[l]a [sentenza n. 300/2011](#) [abbia fatto] da premessa» alla successiva giurisprudenza costituzionale (e, può aggiungersi, amministrativa), «in quanto ha sostanzialmente legittimato» – e da qui la sua centralità ai fini del presente lavoro – «quella corrente giurisprudenziale che, attraverso un'interpretazione evolutiva dell'art. 50, comma 7, [T.u.e.l.](#), ha riconosciuto in capo ai sindaci poteri di intervento volti a prevenire e limitare le conseguenze sociali del gioco»¹²⁴.

Alla luce e in stretto collegamento con quanto si è detto (anche e specificamente in queste ultime righe), dovrebbe risultare ben comprensibile il motivo per cui, con [sentenza n. 220 del 2014](#), la Corte ha (riunito e) dichiarato *inammissibili* una serie di questioni sollevate – con tre distinte ordinanze di rimessione, ma sempre in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost. e (come osserva la Corte al punto 2 del “considerato in diritto”, nel motivare la riunione dei giudizi) «pon[endo] questioni identiche, o tra loro strettamente connesse, in relazione alla normativa censurata» – dal TAR Piemonte, e aventi ad oggetto diverse disposizioni disciplinanti i poteri normativi e provvedimenti attribuiti agli organi rappresentativi degli enti locali, «nella parte in cui le stesse disposizioni non prevedono che tali poteri possano essere esercitati con finalità di contrasto della diffusione del gioco di azzardo patologico» (così, ancora, l'efficace sintesi della Corte).

Ai fini della presente analisi, merita in particolare di essere esaminata in dettaglio proprio la “risposta” della Corte alla doglianza relativa all'art. 50, comma 7, del [d.lgs. n. 267 del 2000](#)¹²⁵.

Il giudice rimettente, ricollegando alla «capillare e illimitata disponibilità sul territorio delle apparecchiature per il gioco lecito [...] la causa della recente emersione di gravi forme di disagio

¹²¹ Cfr. al riguardo anche l'osservazione di F. ANGELINI, [Quando non bastano le “regole del gioco” la Corte fa “ordine”. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011](#), cit., secondo cui «in realtà, a ben guardare, la legislazione provinciale [di cui si discute] finisce per porre limiti stringenti all'apertura di nuove sale da gioco e di attrazione».

¹²² S. ROSSI, [Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri](#), cit.

¹²³ ...Ma sullo sfondo, o meglio sottotraccia, vi sono ovviamente ben più profonde “questioni costituzionali” di natura sostanziale, la cui incidenza sugli orientamenti ricostruttivi della Corte, seppur poco evidente, pare (del tutto fisiologicamente) molto più che verosimile.

¹²⁴ S. ROSSI, *op. ult. cit.*

¹²⁵ «Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti».

sociale legate all'utilizzo di tali apparecchiature», «denuncia[va] il contrasto tra il bene tutelato dall'art. 32 Cost. e la mancanza in capo agli enti locali del potere di adottare atti normativi e provvedimenti per arginare la diffusione di una patologia che, come questa, lo mette a repentaglio».

«Tuttavia» – precisa la Corte nei passaggi per noi di maggior interesse (e che, per questo motivo, vale la pena riportare integralmente) – «il giudice *a quo* omette 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 – in forza della generale previsione dell'art. 50, comma 7, del [d.lgs. n. 267 del 2000](#) – 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.

È pur vero che non sono mancate, anche recentemente, pronunce di segno contrario, le quali hanno affermato l'illegittimità dei provvedimenti in questione, rilevando l'incompetenza dell'autorità emanante; tuttavia *il TAR omette di confrontarsi con altre possibili soluzioni interpretative, limitandosi a richiamare solo alcune pronunce di merito, a sostegno della illegittimità delle ordinanze in esame*.

La diversa interpretazione della norma impugnata (nello stesso senso auspicato dal giudice rimettente) è confermata dalle pronunce nelle quali il Consiglio di Stato ha affrontato lo stesso *thema decidendum* oggetto del presente scrutinio, relativo alla legittimità di ordinanze sindacali limitative degli orari di apertura delle sale giochi, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del [d.lgs. n. 267 del 2000](#), per i motivi sopra indicati (Consiglio di Stato, sentenza n. 3271 del 2014; ordinanze n. 2133, n. 996 del 2014 e n. 2712 del 2013; TAR Lombardia, Brescia, sentenza n. 1484 del 2012; TAR Campania, sentenza n. 2976 del 2011; TAR Lazio, sentenza n. 5619 del 2010).

Sotto un profilo diverso [e per noi cruciale, anche in vista di quanto si dirà nei paragrafi 8 e, soprattutto, 9], il TAR 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*.

Dello stesso avviso è il Consiglio di Stato quando afferma che 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* (Consiglio di Stato, sentenza n. 2710 del 2012).

La *non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi* che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di *diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche*, costituiscono omissioni tali da rendere inammissibile la questione (*ex plurimis*, [ordinanze n. 304](#) e [n. 102 del 2012](#))».

Evidente sotto quest'ultimo profilo, seppur la circostanza non sia enfatizzata e sembri anzi in qualche modo tenuta in ombra dalla Corte, come la decisione nella sostanza possa e debba collocarsi, a tutti gli effetti, in quell'ampio filone di decisioni di inammissibilità *per difetto di interpretazione conforme a Costituzione*¹²⁶, assai pregnanti sotto il profilo del merito in quanto lasciano più o meno apertamente trapelare la “virtuale fondatezza” della questione, ossia la “virtuale incostituzionalità” della... *norma* impugnata, la cui formale dichiarazione di illegittimità è scongiurata per il solo fatto

¹²⁶ In questo senso v. anche S. ROSSI, [Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri](#), cit., per cui la Corte avrebbe «censura[to], *in primis*, la mancanza di un buon uso da parte del giudice *a quo* delle potenzialità ermeneutiche *racchiuse in una lettura costituzionalmente orientata* della disposizione impugnata» (corsivo aggiunto).

che, appunto, la “norma” impugnata non solo non risulta essere l’unica norma che *poteva* trarsi dalla *disposizione*, ma – ecco il punto – viene di fatto ritenuta essere una norma che *non doveva* (e che dunque anche in futuro *non potrà*) trarsi dalla disposizione. E ciò in quanto l’opzione a favore dell’interpretazione alternativa (in questo caso, l’interpretazione ripresa, sviluppata e privilegiata dal giudice costituzionale secondo cui la disposizione impugnata non solo non escluderebbe ma anzi fonderebbe quei poteri di intervento comunale, asseritamente mancanti secondo il giudice *a quo*, ma necessari – nell’impostazione dello stesso, e pure della Corte – per l’efficace tutela e per il pieno rispetto dei diritti e dei principi costituzionali evocati, e cioè il diritto alla salute e, in sostanza, il principio di sussidiarietà: laddove «[l]a violazione dei principi di cui agli artt. 118 e 32 Cost. discenderebbe proprio dalla mancata attribuzione agli enti locali del potere di disciplina sussidiaria in funzione di tutela dei cittadini»¹²⁷, punto 2.5 del “ritenuto in fatto”) si impone, e si fonda, sul presupposto implicito della certa e piena conformità a Costituzione di tale interpretazione alternativa e, al contempo (ecco, ancora, il punto), sul presupposto della (*certa* o... *quasi certa*, seppur *non accertata*) mancata conformità a Costituzione (o mancata... piena conformità a Costituzione¹²⁸) dell’interpretazione “scartata” (ovvero, in altri termini, della norma accantonata)¹²⁹.

Inutile dilungarsi, ad ogni modo, sull’impatto che tale sentenza – anche e proprio in virtù di questo suo forte legame con la giurisprudenza amministrativa e di questo suo indirizzarsi, neanche troppo velatamente, ai relativi “autori” – ha avuto sulle successive decisioni di costoro, determinando un quasi pieno allineamento dei TAR alla ricostruzione di fondo in essa “proposta”¹³⁰ e fornendo al

¹²⁷ Sotto quest’ultimo, specifico profilo si potrebbe volendo osservare che il riferimento al principio di sussidiarietà avrebbe anche potuto essere declinato in un modo diverso e, verrebbe da dire, più tradizionale e “ortodosso” (pur risultando estremamente stimolante e nel nostro contesto indicativo questo, non si sa per la verità quanto consapevole e meditato, utilizzo “eterodosso” che la Corte sembra fare del termine e del concetto, per cui sarebbero *gli enti locali a intervenire in funzione sussidiaria in mancanza, o comunque insufficienza, di interventi statali o regionali...*): si sarebbe cioè potuto porre l’accento, magari ricollegandosi ad altri passaggi della decisione e delle memorie delle parti (cfr. il punto 7 del “ritenuto in fatto”, in cui si riportano le tesi sostenute dal Comune di Santhià, costituitosi in giudizio), sulla circostanza che «[d]’altra parte, è lo stesso art. 118 Cost. ad individuare *nel Comune il necessario titolare di ogni funzione amministrativa*», salva, s’intende, ove necessario o opportuno, l’eventuale allocazione di poteri *in funzione sussidiaria a enti di livello superiore...* (in una logica rovesciata rispetto a quella che singolarmente e, come si diceva, significativamente ha adottato la Corte).

¹²⁸ Si rinvia, a proposito di questa sottile e a nostro avviso importantissima seppur problematica distinzione, e a proposito delle sue profonde implicazioni, a quanto si è tentato di mettere in evidenza negli scritti citati nella prossima nota.

¹²⁹ Per alcune riflessioni su tali questioni più generali e per ulteriori indicazioni bibliografiche in materia ci si permette di rinviare a V. SCIARABBA, *L’ “interpretazione conforme” tra sindacato diffuso (su “norme”) e ipotesi di “graduazione della costituzionalità”*: spunti di riflessione, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (cur.), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*. Atti del Convegno annuale del “Gruppo di Pisa” svoltosi a Siena il 8-9 giugno 2007, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 481-493 e ID., *L’ “interpretazione conforme” tra Costituzione e CEDU: cenni ricostruttivi e spunti di riflessione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 maggio 2019.

¹³⁰ Cfr. ad esempio, in questo senso, la sentenza del TAR Bolzano, n. 22 del 2015.

Non sono mancate, come si è ricordato, decisioni che, anche negli ultimi anni, sono “uscite dai binari” (tra queste sembrano potersi collocare le già citate sentenze del TAR Campania del 22 marzo 2017, n. 1567 e del 16 novembre 2018, n. 1657 in materia di divieti di pubblicità); ma si tratta, appunto, di deviazioni non particolarmente significative, seppur per alcuni versi preoccupanti, così come preoccupante, a monte, è stato ed è il massiccio ricorso, da parte di esercenti i cui profitti sono messi a repentaglio, a quelle che sono state definite “rappresaglie giudiziarie” nei confronti, soprattutto, dei Comuni, finalizzate non di rado, come pure si è rilevato, a fare pressione su questi ultimi, per non dire a “minacciarli”, attraverso la prospettazione di defaticanti battaglie legali e richieste di risarcimento dei presunti danni dal sapore, almeno in alcuni casi, chiaramente “intimidatorio”.

A questo proposito, sembra assai indicativa (e positiva) la circostanza che in diverse leggi regionali siano state inserite disposizioni che prevedono che la Regione fornisca supporto ai Comuni in caso di iniziative legali nei loro confronti, e in genere di vicende giurisdizionali che li vedano coinvolti, in questo ambito: cfr. ad esempio l’articolo 3 della [legge regionale 2 maggio 2016, n. 9](#) (*Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico*) del Piemonte e, in termini analoghi, l’articolo 16 della [legge regionale 26 aprile 2018, n. 9](#) (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della ‘ndrangheta e per la promozione della legalità, dell’economia responsabile e della trasparenza*) della Calabria.

Al «fenomeno, ogni tanto ricorrente, di una attenzione prevalente, da parte di taluni giudici comuni (*sospinti da raffinati ricorsi*), sui profili economici delle attività imprenditoriali nel campo dei giochi di azzardo» ha fatto riferimento,

Consiglio di Stato ulteriori elementi a supporto delle importanti “aperture” (al ruolo di Regioni ed enti locali) già mostrate in precedenza¹³¹.

Tra le innumerevoli vicende giurisprudenziali¹³² che potrebbero ricordarsi in relazione a quanto si è detto, ci si può limitare a richiamarne – dedicando ad essa un certo spazio per i motivi che emergeranno – una: e cioè quella che vide coinvolto il comune di Verbania, il quale, con delibera del Consiglio comunale del 30 maggio 2005 n. 86, era stato il primo capoluogo italiano a introdurre una disciplina restrittiva, su tutto il territorio comunale, degli orari di accensione delle “slot” (limitati alla fascia oraria 15.00-22.00), fissando inoltre una distanza minima di 150 metri rispetto a vari luoghi sensibili come scuole, centri per anziani o luoghi di culto, salvo poi essere trascinato in una estenuante battaglia giudiziaria, che ha visto il Comune inizialmente soccombente – cfr. TAR Piemonte, Sez. II, sent. 20 maggio 2011, n. 513 con cui sono state annullate le disposizioni contestate (ma v. sul punto quanto lo stesso TAR riconoscerà in seguito) – e poi, anni dopo, vittorioso nella causa instaurata per ottenere da parte di alcuni ricorrenti degli esorbitanti risarcimenti e rigettata con sentenza dello stesso giudice del 20 aprile 2016 n. 602, con argomentazioni che – per la loro valenza molto più ampia (a fini di ricostruzione complessiva dell’evoluzione anche giurisprudenziale che si è avuta in quest’ambito, ma pure sotto profili teorici ancor più generali) – sembra opportuno richiamare, sia pur incidentalmente e limitatamente ai passaggi di maggior interesse.

Anzitutto il collegio, dopo aver ricordato come «[n]egli ultimi anni ampio dibattito si [sia] sviluppato circa la diffusione, gravità e rilevanza di fenomeni sociali di cosiddetta “ludopatìa”» e come il fenomeno sia «venuto lentamente ma prepotentemente in emersione», osserva come «il momento di positiva regolamentazione dei potenziali effetti patologici di queste attività è venuto a valle di un lungo dibattito e di una complessa presa di coscienza del fenomeno, che ha

con sottile spirito critico e forse un velo di giustificabilissimo sarcasmo, l’ex Presidente della Corte costituzionale Riccardo Chieppa (cfr. R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l’esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, cit., p. 506, corsivo aggiunto).

¹³¹ Evidenti (e anche espliciti) collegamenti tra statuizioni del giudice costituzionale e pronunce del supremo giudice amministrativo possono rinvenirsi ad esempio in Consiglio di Stato, sez. V, sent. 20 ottobre 2015, n. 4794: ivi, con specifico riguardo alle competenze dei Comuni, si sottolinea tra l’altro come «la normativa in materia di gioco d’azzardo - con riguardo alle conseguenze sociali dell’offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell’impatto sul territorio dell’afflusso ai giochi degli utenti - non è riferibile alla competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all’art. 117, comma secondo, lettera h), della Costituzione, ma alla tutela del benessere psico-fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili e della quiete pubblica (come rilevato dalla Corte Costituzionale con [sentenze 10 novembre 2011, n. 300](#), e 21 aprile 2015, n. 995 [sic]), tutela che rientra nelle attribuzioni del Comune ex artt. 3 e 5 del d.lgs. n. 267 del 2006 [sic]»: e ciò in quanto «[l]a disciplina degli orari delle sale da gioco è [...] volta a tutelare *in via primaria* non l’ordine pubblico, ma *la salute ed il benessere psichico e socio economico dei cittadini, compresi nelle attribuzioni del Comune* ai sensi di dette norme». Con la conseguenza, in particolare, che «il potere esercitato dal Sindaco nel definire gli orari di apertura delle sale da gioco non interferisce con quello degli organi statali preposti alla tutela dell’ordine e della sicurezza, atteso che la competenza di questi ha ad oggetto rilevanti aspetti di pubblica sicurezza, mentre *quella del Sindaco concerne in senso lato gli interessi della comunità locale*, con la conseguenza che *le rispettive competenze operano su piani diversi* e non è configurabile alcuna violazione dell’art. 117, comma secondo, lett. h), della Costituzione (Consiglio di Stato, sez. V, 1° agosto 2015, n. 3778)».

V. pure, sulla stessa linea, Consiglio di Stato, sez. III, sent. 10 febbraio 2016, n. 579, ove si rileva come i vincoli relativi alle “distanze minime” debbano ritenersi estranei alla materia della tutela dell’ordine pubblico, essendo invece prioritariamente diretti al perseguimento di finalità di carattere socio-sanitario, a tali finalità affiancandosi inoltre finalità attinenti al governo del territorio, sotto i profili della salvaguardia del contesto urbano e dell’ordinata viabilità, e, ancora, finalità di contenimento dell’inquinamento acustico, sicché i relativi poteri incidono, in netta prevalenza, in materie oggetto di potestà legislativa concorrente; nelle quali dunque, salvo il rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, le competenze legislative, regolamentari e amministrative sono riservate alle Regioni e/o (per quanto pure ci interessa, e tenendo a mente, oltre all’art. 117, anche l’art. 118 Cost.) ai Comuni, in via diretta o, per così dire, mediata dalla legislazione regionale.

¹³² Per alcuni ulteriori riferimenti alle quali v. anche R. CHIEPPA, *Gioco d’azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatìa o gap)*, cit., p. 1118, nota 1.

fisiologicamente preso le mosse dagli enti locali, in quanto enti territoriali più vicini alle manifestazioni patologiche ed ai fenomeni sociali ad esse connessi».

Ciò premesso, i giudici si ricollegano immediatamente (con una sorta di salto argomentativo particolarmente indicativo) alla sentenza della Corte costituzionale – significativamente definita «interpretativa di rigetto», pur essendo “formalmente” una decisione di inammissibilità – [n. 220/2014](#), pronunciata come abbiamo visto proprio su sollecitazione del medesimo TAR, che aveva evidenziato «possibili profili di illegittimità costituzionale di una normativa che apparentemente ascriveva alla sola materia dell’ordine pubblico (tradizionalmente intesa come prevenzione di fenomeni criminali), e quindi di pertinenza statale, la problematica della gestione del gioco legale d’azzardo, precludendo interventi sul territorio ai Consigli Comunali ed ai Sindaci», laddove invece, come pure abbiamo visto, il giudice delle leggi «ha evidenziato come fosse possibile (e per altro presente in giurisprudenza) una interpretazione che ascriveva la problematica della ludopatia anche a più generali aspetti di tutela della salute, della quiete pubblica e della circolazione stradale, possibili oggetto di regolamentazione da parte dell’ente locale».

In questo quadro, ricorda il TAR (appoggiandosi a quanto riconosciuto dallo stesso giudice costituzionale), «esistevano in giurisprudenza diverse interpretazioni a fronte dell’emergere di un fenomeno grave e nuovo, di difficile contenimento con gli strumenti e la disciplina tradizionale in tema di organizzazione dei pubblici esercizi», e «il Comune di Verbania, come per altro esplicitato nel regolamento poi oggetto di annullamento, si era determinato ad intervenire proprio per l’allarme sociale riscontrato sul territorio rispetto ai nuovi fenomeni patologici; l’amministrazione ha quindi tentato di utilizzare uno strumento tradizionale, a fronte di un fenomeno di grave danno per la salute pubblica in progressiva emersione».

E, manifestando a questo punto con trasparenza le ragioni del proprio cambio di orientamento circa la legittimità di tale modo di procedere da parte del Comune, il TAR “ammette” (quasi “giustificando” la propria precedente decisione attraverso il riferimento al suo contesto) di aver, «all’epoca, seguito l’orientamento giurisprudenziale più rigoroso in tema di disciplina delle competenze degli enti locali, annullando il regolamento», ma al contempo – ecco uno dei punti per noi più interessanti – riconosce (cercando in qualche modo di “rimediare”, se non addirittura “scusarsi”, si potrebbe un po’ malignamente dire) che «[t]uttavia, nel contesto della novità del fenomeno, e delle incertezze giurisprudenziali che hanno progressivamente portato in emersione nuovi strumenti (ovvero una nuova lettura di strumenti tradizionali) per affrontare nuovi allarmanti fenomeni, fino ad imporre un intervento legislativo di disciplina che tenesse in debita considerazione il fondamentale valore della salute, non pare al collegio sia addebitabile a colpa dell’amministrazione l’essersi posta in un’ottica di massima e seria tutela e prevenzione in un ambito così delicato».

Addentrando ancor più nella specifica questione (e in qualche modo barcamenandosi tra il proprio stesso “precedente” e le diverse e più corrette soluzioni della cui necessità il TAR mostra ora di avere piena consapevolezza), il collegio si spinge a formulare alcune ulteriori considerazioni, affermando che non «pare [ad esso] che la problematica della colpa possa essere risolta, come sembrano fare le ricorrenti, in termini di conteggio del numero delle decisioni all’epoca orientate in un senso o nell’altro (in un primo tempo certamente la giurisprudenza si è mostrata più rigorosa e rispettosa di orientamenti tradizionali, successivamente evolutisi con la sensibilità sociale e con la stessa legislazione)», e ciò in quanto «[l]’amministrazione ha [...] comunque dovuto affrontare un delicato fenomeno nuovo, con connessa evidente difficoltà di scelta degli strumenti (e la complessità della problematica si riverbera necessariamente anche sul grado e la configurabilità della colpa richiesta, art. 1176 c.c. e art. 2236 c.c. che la giurisprudenza ritiene applicabile anche alla responsabilità extracontrattuale), pervenendo per altro ad una soluzione che è poi risultata coerente con l’interpretazione costituzionalmente orientata del sistema, come esplicitata dal giudice delle leggi», discendendone «che, ai fini della domanda risarcitoria, manchi in tale contesto in capo all’amministrazione l’elemento soggettivo» (laddove, volendo, ci si potrebbe poi chiedere se, proprio alla luce delle circostanze evocate, il discorso non avrebbe dovuto a questo punto estendersi

addirittura al piano oggettivo, potendosi nutrire in effetti delle fortissime riserve circa la possibilità di qualificare, in casi di questo genere, il “danno” come “ingiusto”).

Ancora, la sentenza affronta e risolve un'altra questione specifica ma ai nostri fini di enorme interesse (la si era lasciata sullo sfondo confidando su relativamente facili intuizioni e deduzioni, ma l'occasione è propizia per – come si diceva – affrontarla e risolverla nel modo più diretto, puntuale e conciso, seppur sotto uno solo dei suoi profili), laddove ribatte alle argomentazioni della difesa della parte ricorrenti secondo cui «la pronuncia della Corte Costituzionale avrebbe avuto ad oggetto in specifico i poteri sindacali di cui all'art. 50 del [TUEL](#), e non un eventuale potere del Consiglio Comunale, esercitato con il regolamento oggetto di annullamento nel 2011 e che rappresenta il presupposto della presente azione risarcitoria».

Ebbene, osserva il TAR, «[a] prescindere dalla circostanza che la pronuncia del giudice delle leggi ha avuto anche ad oggetto i poteri di cui all'art. 50 co. 7 del [tuel](#) (disciplina degli orari degli esercizi commerciali, da esercitarsi secondo gli “indirizzi” del consiglio comunale) è del tutto evidente che, ai fini del presente giudizio, appare rilevante, per acclarare un'eventuale lesione di prerogative sostanziali in capo alle ricorrenti idonea a giustificare un risarcimento, *non lo specifico organo che in tesi avrebbe avuto titolo ad intervenire in materia, quanto se sostanzialmente l'ente locale avrebbe potuto imporre una disciplina oraria per fini di prevenzione e tutela della salute*. Secondo recente giurisprudenza del giudice d'appello, infatti, anche in ipotesi di risarcimento del danno da interesse oppositivo (quale si configura l'azione proposta dalla ricorrenti avverso la limitazione oraria subita) *non appare sufficiente, dal punto di vista della configurazione dello stesso elemento oggettivo, il mero annullamento dell'atto incidente sulle prerogative del privato, dovendosi comunque riscontrare una complessiva illiceità della condotta dell'amministrazione in rapporto al bene sostanziale presunto leso* (Cons. St., sez. V, n. 2187/2014)».

Ne deriva – e l'affermazione risulta, ancora, di grande rilievo [anche in relazione a quanto si accennava sotto il profilo “civilistico”, ma ovviamente intrecciato con il discorso che si sta qui facendo, della qualificazione del “danno” come “ingiusto”] – che «[p]onendosi in tale ottica *l'amministrazione ha tenuto una condotta complessivamente coerente con la lettura costituzionalmente orientata del sistema* portata in emersione dal giudice delle leggi qualche anno dopo» (...appena il caso di notare, a quest'ultimo riguardo, che il giudice amministrativo omette ogni riferimento alla [sentenza n. 300 del 2011](#), dalla quale pure avrebbero potuto e dovuto trarsi elementi idonei a orientare la giurisprudenza amministrativa in un senso diverso da quello che, ancora per un certo periodo e in qualche caso perfino in tempi recenti, ha ritenuto di seguire).

...Ultima notazione, che, a sua volta, fornisce uno “spaccato” del fenomeno piuttosto indicativo: «[d]a ultimo ritiene il collegio che le ricorrenti non abbiano neppure fornito la prova del danno», avendo invece «[l]'amministrazione [...] sostenuto, tra l'altro, che le società interessate, pur a fronte del divieto stabilito dal Comune, violavano detto divieto anche a costo di subire le sanzioni amministrative conseguenti, risultando per le medesime economicamente conveniente non interrompere il funzionamento degli apparecchi nonostante l'applicazione di eventuali sanzioni»...

Proseguendo nell'esame della giurisprudenza costituzionale, qualche cenno deve essere dedicato alla [sentenza n. 56 del 2015](#)¹³³, che, pur riguardando questioni non direttamente collegate alla tematica principale del presente lavoro, contiene alcune affermazioni e precisazioni di portata più generale suscettibili di avere ricadute anche su di essa.

La parte della sentenza che ci interessa è quella relativa alla presunta violazione dell'articolo 41 e dell'articolo 42 della Costituzione.

¹³³ Sulla quale cfr. R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l'esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, cit., nonché, ma sotto profili diversi da quelli qui trattati, v. A. RUGGERI, *Passo falso dell'Consulta in tema di rinvio pregiudiziale ad opera dello stesso giudice costituzionale (nota minima a Corte cost. n. 56 del 2015)*, in questa Rivista, 2015, 1.

Iniziando dal primo, la Corte ricorda come, «secondo il giudice a quo, il dubbio di legittimità sorge, “[...] come prospettato dalla stessa società appellante, con riferimento al fatto che ‘le norme introdotte con la [l. n. 220/2010](#) comportano una incidenza diretta sul libero esercizio della libertà di impresa restringendo pesantemente ed inammissibilmente la possibilità di accedere alla posizione di concessionario del gioco lecito e comunque gravando i concessionari di intollerabili oneri aggiunti e prescrizioni eccedenti la natura e il contenuto del rapporto”».

Ebbene, ciò che è utile evidenziare – senza alcuna necessità di addentrarsi nei motivi alla base di siffatte doglianze – è che la Corte risponde ad esse ricordando come essa abbia «*costantemente negato che sia “configurabile una lesione della libertà d’iniziativa economica allorché l’apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all’utilità sociale”*», oltre, ovviamente, alla *protezione di valori primari attinenti alla persona umana*, ai sensi dell’art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l’individuazione dell’utilità sociale “non appaia arbitraria” e, “per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue” (ex plurimis, [sentenze n. 247](#) e [n. 152 del 2010](#); [n. 167 del 2009](#))»: criteri questi ultimi che, come può agevolmente intendere chiunque sia un minimo avvezzo alle costruzioni concettuali e al linguaggio dei giudici costituzionali, valgono a chiarire che il controllo che la Corte effettuerà sul punto sarà in realtà un controllo molto “blando” e massimamente rispettoso della discrezionalità del legislatore, in correlazione al fatto che questi si ritiene giustamente essere dotato di un margine di azione particolarmente ampio quanto all’individuazione, anzitutto, di ciò che è socialmente utile; in secondo luogo, conseguentemente, di ciò che è contrario all’utilità sociale; e, in terzo luogo, dei mezzi necessari per tutelare, prima ancora che perseguire, tale utilità... intesa, potrebbe dirsi, almeno nella sua “accezione minima” di *status quo*)¹³⁴.

I menzionati principi, precisa la Corte, «secondo la giurisprudenza costituzionale, devono essere osservati anche nella disciplina legislativa di un’attività economica considerata quale pubblico servizio, che è pur sempre espressione del diritto di iniziativa economica garantito dall’art. 41 Cost., con la particolarità che al regime di ogni servizio pubblico è connaturale l’imposizione di controlli e programmi per l’indirizzo dell’attività economica a fini sociali, sicché in tali ipotesi “[...] la individuazione da parte del legislatore dell’utilità sociale [...] può dar luogo ad interventi legislativi tali da condizionare in qualche modo le scelte organizzative delle imprese».

Calando tali indirizzi generali nel contesto delle restrizioni e limitazioni relative alle attività legate al gioco d’azzardo, la Corte puntualizza poi che «[i]l contrasto con l’art. 41 Cost. di limiti, vincoli e controlli imposti dal legislatore [o, potrebbe probabilmente aggiungersi, da altri soggetti pubblici operanti nell’ambito delle proprie competenze] all’attività del concessionario, anche in costanza del rapporto, non discende dunque dal solo fatto che l’intervento normativo censurato *incide, anche in modo rilevante, sull’organizzazione imprenditoriale* del concessionario, condizionandone le scelte e i programmi di investimento, *ma, in applicazione dei principi espressi dalla giurisprudenza della Corte, perché sussista, richiede che a questi effetti limitativi della libertà d’impresa si accompagni*

¹³⁴ A questo riguardo merita di essere richiamata un’affermazione contenuta nella [sentenza n. 27 del 2019](#), e che risulta ai nostri fini di particolare interesse in quanto, oltre a confermare – anche attraverso opzioni terminologiche palesemente finalizzate a ciò – quanto si diceva circa l’ampiezza del margine di valutazione riservato al legislatore, rende esplicito ciò che comunque pure si era già evidenziato, e cioè che il riferimento al legislatore non deve essere inteso come riguardante esclusivamente il legislatore statale, ben potendo e dovendo tale riferimento “coprire”, nel nostro contesto, anche il legislatore, o meglio i legislatori *regionali* (nonché, come si diceva, le stesse istituzioni *comunali* nei limiti ovviamente delle relative competenze normative e provvedimentali).

Nella [sentenza n. 27 del 2019](#) la Corte, affrontando una nota questione relativa, in sostanza, all’inserimento – ad opera appunto di una legge regionale – delle caserme tra i luoghi sensibili (questione dunque ben diversa da quella affrontata nella [sentenza n. 56 del 2015](#), ma ad essa accostabile in quanto entrambe sussumibili, in ultima analisi, nella medesima “macrocategoria” proprio in relazione al loro modo di inquadrarsi rispetto all’art. 41 Cost., secondo quanto indicato nel testo), afferma tra l’altro – con parole ancora una volta suscettibili di “valere” ben al di là del caso specifico – che «[s]i tratta, d’altronde, 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, come già osservato, 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».

l'arbitraria individuazione dell'utilità sociale perseguita dal legislatore o la palese incongruità delle misure adottate per perseguirla»: evenienza, questa, che nel nostro ambito d'indagine sembra in effetti difficilmente verificabile.

Dunque, «[a]l regime concessorio, in questa materia [inquadrata come un «servizio pubblico riservato al monopolio statale e connotato dai *preminenti interessi generali* menzionati nel comma 77 dell'art. 1 della [legge n. 220 del 2010](#)»], è [...] *connaturale l'imposizione di penetranti limitazioni della libertà di iniziativa economica, che rispondono alla protezione di tali interessi*. E tanto più lo è in un settore che, per le ragioni già indicate, presenta profili di delicatezza del tutto particolari, connessi alla rischiosità e ai pericoli propri della peculiare attività economica soggetta al regime di concessione».

Ne discende che, qui come in ogni altro caso, risultano ineccepibili norme (e in genere, potrebbe aggiungersi, misure) che siano «dichiaratamente rivolte a *contemperare* [...] si noti la scelta del verbo: “contemperare”; non “bilanciare”) gli interessi privati dei concessionari con i *prevalenti* [...] si noti, e si noti di nuovo, e si noti ancora la scelta dell'aggettivo] interessi pubblici coinvolti nel settore dei giochi e delle scommesse e a migliorarne la tutela, senza che sia dato di rinvenire elementi di arbitrarietà nella loro individuazione» (e su questo limite si sono già fatte precisazioni importanti alle quali si rinvia).

Quanto poi alla presunta violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., che pure ci interessa per le dettagliate considerazioni di valenza più generale che la Corte ha svolto per arrivare a escluderla, la censura si fondava (sfrondando un po' il discorso, anche allo scopo, come si stava dicendo, di poterlo maggiormente “generalizzare”) «sulla tesi, sostenuta dall'appellante nel processo principale e fatta propria dal rimettente, secondo cui i nuovi “obblighi” [...] vanificherebbero i rilevanti investimenti realizzati [...]. Ne deriverebbe, secondo il rimettente, l'illegittimità di una norma che, come quella denunciata, determina un sacrificio patrimoniale del concessionario, incidendo su posizioni conseguite a titolo oneroso, senza prevedere un adeguato indennizzo».

Ebbene, afferma la Corte, «[s]econdo la giurisprudenza costituzionale [...] il principio, tratto dall'art. 42, terzo comma, Cost. secondo il quale rientra «nell'ambito della tutela della proprietà, accanto alla fattispecie dell'espropriazione formale, il complesso delle situazioni, le quali, pur non concretando un trasferimento totale o parziale di tale diritto, ne svuotino il contenuto» [...] opera esclusivamente nei confronti delle ablazioni reali, cioè di quelle espropriazioni che concernono i beni, con l'imposizione di limiti e vincoli che li svuotino del loro contenuto. Mentre esso non è applicabile alle prestazioni (o ablazioni) obbligatorie ([sentenza n. 290 del 1987](#))».

Ed è appena il caso di precisare – la Corte opportunamente lo fa, ancora una volta, con dovizia di dettagli – che nel caso di specie, così come in molti altri, assimilabili, che potrebbero agevolmente immaginarsi scorrendo questo pagine¹³⁵, un fenomeno di ablazione reale *non è ipotizzato né è ipotizzabile* (...«nemmeno [...] con riferimento alle somme pagate dal concessionario per conseguire le autorizzazioni all'installazione dei videoterminali, giacché la supposta perdita totale o parziale del capitale investito [...] costituirebbe al più un'*incidenza solo riflessa dei vincoli* [...] imposti dalle norme denunciate, e si collocherebbe, come tale, *fuori dall'ambito di protezione della norma costituzionale*»).

Nel solco del già piuttosto ricco quadro giurisprudenziale fin qui ricostruito si inserisce la [sentenza n. 108 del 2017](#), la quale va a consolidare l'orientamento e l'impianto ricostruttivo di fondo già emersi con nettezza dalle precedenti decisioni, introducendo al contempo qualche ulteriore tassello di un certo rilievo ai nostri fini.

Come ricordato dalla Corte (mettendo tra l'altro in luce la successione temporale degli interventi), «[l]e questioni sottoposte al [suo] esame [...] vert[eva]no su una misura di “prevenzione logistica” della “dipendenza da gioco d'azzardo” (cosiddetto “gioco d'azzardo patologico” o “ludopatia”) che, dopo essere stata sperimentata a livello locale tramite regolamenti e ordinanze di autorità comunali,

¹³⁵ Laddove si volesse, come si diceva, provare a trarre (anche nella prospettiva di ulteriori sviluppi normativi e giurisprudenziali che appaiono tutt'altro che inverosimili) delle indicazioni di portata più generale dalle parole del giudice costituzionale.

è stata adottata negli ultimi anni a livello legislativo da larga parte delle Regioni»: e in specie quella, ben nota, consistente nella «previsione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti “sensibili”: frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili di fronte alla tentazione del gioco d’azzardo» (si trattava, in particolare, della disciplina contenuta nella [legge regionale 13 dicembre 2013, n. 43](#) (*Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico*) della Puglia, richiamata in precedenza sotto altri profili).

Non ci interessa, ovviamente, porre l’accento sugli elementi specifici e caratteristici del tipo di misura oggetto di contestazione (né, men che meno, della particolare disciplina impugnata) e sui passaggi argomentativi che a tali elementi si ricollegano.

Piuttosto, come in altri casi, sembra utile estrapolare dalla decisione (e aggiungere qualche considerazione in riferimento a) alcune affermazioni che, senza alcuna forzatura, risultano suscettibili di assumere un valore più generale, ben riferibile, “virtualmente”, anche alle diverse misure su cui abbiamo invece concentrato l’attenzione nel presente lavoro.

In tal senso, risulta indicativa la stessa decisione della Corte di «esaminare anzitutto – per ragioni di priorità logico-giuridica, invertendo l’ordine delle doglianze prospettato nell’ordinanza di rimessione – la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordine pubblico e sicurezza” (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.)»¹³⁶.

In tal modo la Corte si spinge infatti a svolgere, in via preliminare e appunto “generale”, alcune precisazioni ricche di implicazioni quanto all’inquadramento costituzionale del fenomeno complessivo e, per quanto più ci interessa, delle misure di contrasto ad esso (in varie forme, non solo in quelle direttamente oggetto del giudizio)¹³⁷.

Ricollegandosi a quanto aveva già chiaramente affermato nella [sentenza n. 300 del 2011](#) (nella quale, come si è visto, la Consulta aveva risolutamente escluso che potessero ricondursi alla materia “ordine pubblico e sicurezza” alcune norme della Provincia autonoma di Bolzano che pure prevedevano distanze minime dai luoghi “sensibili” per la collocazione di sale e apparecchi da gioco), e dopo aver ribadito ancora una volta come, «ai fini dell’individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell’oggetto, della ratio e della finalità della disciplina da essa stabilita, “tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato” (ex plurimis, [sentenze n. 140 del 2015](#) e [n. 167 del 2014](#); analogamente [sentenze n. 175 del 2016](#) e [n. 245 del 2015](#))» la Corte osserva come il legislatore pugliese non fosse intervenuto «per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno per individuare i giochi leciti»¹³⁸, bensì allo scopo di ridurre le occasioni di gioco, in particolare, di «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”: fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, *assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all’alcoolismo*». Sicché la disciplina impugnata – al pari, potrebbe aggiungersi,

¹³⁶ Censura a cui supporto vengono ancora richiamate quelle più risalenti pronunce che avevano ascrivito a tale materia la disciplina «dei giochi d’azzardo o che, comunque sia, presentino un elemento aleatorio e distribuiscano vincite», e cioè le [sentenze n. 72 del 2010](#) e [n. 237 del 2006](#) (come si è visto sotto molti profili “superate”, se non smentite, dalle decisioni più recenti).

¹³⁷ Come è stato detto, infatti, invertendo l’ordine delle questioni da esaminare, la Corte ha (una volta per tutte, potrebbe dirsi) “sgombrato il campo” dalla possibilità di invocare strumentalmente, qui come in casi analoghi, la (competenza legislativa esclusiva statale nella) materia “ordine pubblico e sicurezza”, chiarendo che «gli interventi volti a prevenire in generale il fenomeno della dipendenza, anche attraverso una limitazione della ubicazione territoriale delle sale adibite al gioco o alla regolazione dei relativi orari, al divieto di pubblicizzarne l’apertura, o in generale ad imporre obblighi e divieti a protezione delle fasce deboli della popolazione che con più probabilità potrebbero essere esposte al rischio di sviluppare una dipendenza di carattere patologico sono riconducibili univocamente alla materia “tutela della salute”», con ciò andando tra l’altro (e la circostanza è ovviamente del massimo rilievo ai fini del presente lavoro) «a giustificare il potere comunale di inibizione dell’esercizio di attività»: così E. LONGO, [La “ludopatìa” e il contrasto al gioco d’azzardo nell’ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane](#), cit., p. 6.

¹³⁸ Cioè quegli aspetti che effettivamente – come posto in evidenza (ma, appunto, limitatamente ad essi) dalle citate [sentenze n. 72 del 2010](#) e [n. 237 del 2006](#) – ricadono nell’ambito della materia “ordine pubblico e sicurezza”.

di qualsiasi altra avente le medesime finalità: come potrebbe dirsi anche per i divieti di pubblicità e per altre misure di contrasto al gioco d'azzardo considerate nel presente lavoro¹³⁹ – «persegue [...] 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” (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale».

Come la Corte riconosce poco oltre – e anche tali precisazioni (invero mutate dalla [sentenza n. 300 del 2011](#)) risultano piuttosto “generalizzabili” e, in ogni caso, ricche di implicazioni – la normativa censurata «non mira a contrastare i fenomeni criminosi e le turbative dell'ordine pubblico collegati al mondo del gioco e delle scommesse, ma si preoccupa, “piuttosto, delle *conseguenze sociali dell'offerta dei giochi* su fasce di consumatori psicologicamente più deboli”, segnatamente in termini di prevenzione di “forme di gioco cosiddetto compulsivo”»: da ciò discendendo l'importante conseguenza della piena ammissibilità della circostanza che «*l'autorità comunale, facendo applicazione della disposizione [regionale, in questo caso] censurata, possa inibire l'esercizio di una attività pure autorizzata dal questore*»¹⁴⁰.

Circostanza, questa, per noi particolarmente indicativa in quanto nella sua concretezza riporta alla mente – e già da sola sembra comprovare, e al contempo esemplificare in modo icastico – quanto accennato altrove circa gli effetti di “scardinamento”, o comunque di profonda riconfigurazione, dei tradizionali riparti di competenze, funzioni e poteri in conseguenza del ruolo svolto, in ultima analisi, da alcuni diritti e principi fondamentali chiamati in causa in tale delicato “settore”¹⁴¹.

E, sempre con riguardo alla questione «del rapporto tra intervento statale e iniziativa regionale», e in termini molto generali, può valer la pena aggiungere come «[l]a pronuncia si chiud[a] con una valutazione complessiva [...] dalla quale emerge un altro aspetto controverso della vicenda, quello relativo alla lunga inerzia statale nella fissazione “di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi

¹³⁹ Ma, si noti, non allo stesso modo per tutte, essendovi misure di contrasto al gioco “a tutto campo” (che spesso, per inciso, sono proprio quelle di maggior interesse nella nostra prospettiva di analisi) con riguardo alle quali il riferimento all'esigenza di *proteggere determinate categorie di persone* non risulta del tutto pertinente (a meno di “svuotare” tale riferimento e privarlo della sua valenza dirimente affermando, come pure forse si potrebbe fare, che... attraverso il contrasto al gioco d'azzardo *in generale* si proteggono *anche e soprattutto le persone* “psicologicamente più esposte”), dovendosi per queste altre misure – come pure, del resto, si è fatto in giurisprudenza – “allargare” un po' il modo di intendere, ad esempio e in particolare, le menzionate esigenze “di carattere socio-sanitario” o la stessa nozione di (tutela della) “salute”, spostando (o meglio, come si diceva, allargando) il discorso, per così dire, dalle (sole) patologie individuali alle patologie collettive.

Quanto poi alla possibilità che la distanza tra i due approcci in sede pratica si accorci, mette conto riportare, in funzione ci pare ottimamente esemplificativa, quanto sostenuto dalle parti private nel giudizio sfociato nella sentenza della Corte costituzionale qui in esame (non è dato sapere o comunque non si è cercato di scoprire con quanto fondamento e con che “livello di esagerazione”, ma non è questo il punto), e cioè che il testo di legge impugnato (l'art. 7 della [legge reg. Puglia n. 43 del 2013](#)), «per come è congegnato, più che tutelare le “fasce deboli” della popolazione rispetto al rischio della ludopatia, *produrrebbe un vero e proprio “effetto espulsivo” del gioco d'azzardo lecito dal territorio regionale*. La distanza minima prevista (cinquecento metri per il percorso pedonale più breve) e l'ampiezza del catalogo dei luoghi ritenuti “sensibili” renderebbero, infatti – secondo le stesse parti private – *praticamente impossibile installare sale da gioco nella quasi totalità dei comuni della Puglia, compreso il suo capoluogo*».

¹⁴⁰ In tale circostanza non potendosi vedere, in quest'ottica, «alcuna interferenza con le diverse valutazioni demandate all'autorità di pubblica sicurezza».

¹⁴¹ Non sembra qui necessario dilungarsi sulla sostanziale (e non certo casuale) coincidenza, o larga sovrapposibilità, tra quei diritti e principi fondamentali ai quali si sta pur vagamente e genericamente alludendo (senza appunto che serva entrare in dettagli: ma basti ricordare al riguardo – tra gli altri – gli articoli 1, 4, 32, 41 c. 2 e 3, 47 della Costituzione) e quelle finalità e interessi il cui perseguimento è stato espressamente posto e riconosciuto a fondamento, in più sensi, delle misure di contrasto al gioco d'azzardo (segnatamente svolgendo il ruolo, per così dire, di “titolo legittimante” di tali misure, in relazione al problema, al centro della giurisprudenza costituzionale e pure amministrativa, del riparto di competenze e, più in generale, di poteri di intervento tra istituzioni comunali, regionali e statali).

per l'intero territorio nazionale". Una circostanza che, secondo la Consulta, giustificherebbe ancora di più l'azione regionale»¹⁴².

8. *Altre misure: (gli obblighi di fornire informazioni dissuasive e) i divieti di messa a disposizione del patrimonio immobiliare dell'Amministrazione (e altri divieti connessi)*

Tornando ora – sullo sfondo dei chiarimenti e degli allargamenti di prospettiva derivanti dall'esame della giurisprudenza costituzionale¹⁴³ – a esaminare i modi in cui questa... azione regionale, nonché comunale, si è manifestata e ha preso forma, possiamo rivolgere l'attenzione a una serie di "altre" misure locali di contrasto al gioco d'azzardo, diverse dai divieti di pubblicità e da quelle ulteriori prescrizioni e previsioni, a tali divieti più o meno strettamente ricollegabili o accostabili, di cui ci siamo occupati nel paragrafo 6.

Lasciando da parte, come si è detto, le note discipline restrittive in tema di orari e distanze, possono anzitutto menzionarsi brevemente, e più che altro per la loro connessione tematica con la precedente trattazione, quegli obblighi – in qualche misura speculari e complementari rispetto ai divieti di pubblicità – di esporre, in modo ben visibile e accessibile al pubblico, cartelli informativi, di natura sostanzialmente dissuasiva, sui rischi correlati al gioco o sui servizi di assistenza alle persone con patologie connesse al gioco d'azzardo, come pure appositi test di autovalutazione e verifica del rischio da dipendenza¹⁴⁴.

In via puramente esemplificativa possono ricordarsi a questo riguardo l'art. 4 del già citato [Regolamento per la disciplina delle sale giochi sul territorio comunale](#) adottato dal Comune di Piacenza con delibera consiliare n. 20 del 27 maggio 2016¹⁴⁵, l'art. 6 del già richiamato [Regolamento](#)

¹⁴² Così E. LONGO, [La "ludopatia" e il contrasto al gioco d'azzardo nell'ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane](#), cit., con riferimento alle considerazioni svolte dalla Corte al punto 4.1 del "considerato in diritto".

L'A. si sofferma poi sulla circostanza che, a seguito di tale pronuncia (nonché della già ricordata [intesa raggiunta in Conferenza unificata](#) grossomodo nello stesso periodo, e precisamente il 7 settembre 2017) «molte altre regioni hanno approvato modifiche alle proprie leggi regionali o hanno per la prima volta approvato leggi sul punto» (in ciò vedendosi una «testimonianza della volontà regionale di accaparrarsi questa competenza per garantire la salute della propria popolazione»): così (tra le prime) il Molise, con la legge regionale 24 gennaio 2018, n. 1 (*Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2018-2020 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali*), spec. art. 14, la Calabria, con la già richiamata l.r. 26 aprile 2018, n. 9 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza*) e l'Emilia Romagna, con la legge regionale 25 giugno 2018, n. 8, contenente "Ulteriori modifiche alla legge regionale 4 luglio 2013, n. 5 (*Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate*)".

¹⁴³ Nonché amministrativa, come si è avuto modo di illustrare (sia pure, volutamente, in modo parziale, onde evitare di sconfinare – col rischio anche di non riuscire poi a orientarsi nel modo migliore – in vicende e questioni normalmente oggetto di attenzione e riflessione da parte di studiosi, appunto, di diritto amministrativo).

¹⁴⁴ Obblighi del genere sono rinvenibili anche all'interno delle legislazioni regionali: è questo il caso della [legge regionale del Veneto 27 aprile 2015, n. 6](#), ove, all'art. 20, comma 6, si dispone che «[i] titolari di sale da gioco e di esercizi commerciali, in cui sono installati apparecchi per il gioco d'azzardo, sono tenuti», oltre che «a non pubblicizzare con cartelli od altre modalità all'esterno e all'interno dei locali le eventuali vincite conseguite», anche «ad esporre in luogo visibile e accessibile al pubblico il cartello informativo sui rischi correlati al gioco e sui servizi di assistenza alle persone con patologie connesse al GAP e il test di autovalutazione e verifica del rischio da dipendenza da gioco d'azzardo» (appositamente predisposto, ai sensi del comma 4, lett. d, dello stesso articolo, dalle Aziende ULSS). In altri casi, pur in assenza di vincoli legislativi di questo tipo, le Regioni predispongono e mettono a disposizione il materiale informativo/dissuasivo in questione e sono poi i regolamenti comunali a prescrivere agli esercenti di farne uso.

¹⁴⁵ Ivi si prevede (invero con formulazione non felicissima tanto nella forma quanto nella sostanza, considerando in particolare, nel merito, l'effetto potenzialmente controproducente del limitante riferimento ai "soggetti psicologicamente deboli": riferimento discutibile sia in sé e per sé, sia in ragione del fatto che, difficilmente, un soggetto propenso al gioco tenderà ad autoqualificarsi in tal modo e, ancor più difficilmente, ne saprà trarre, da solo, le dovute conseguenze, dal momento che ciò richiederebbe appunto quella forza interiore che, per definizione, la "debolezza psicologica" – quand'anche di essa si raggiungesse, nell'ipotesi più ottimistica, piena consapevolezza – esclude...) che i titolari delle "sale giochi" – come definite in una precedente disposizione – «sono obbligati ad esporre in luogo ben visibile [...]

[per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al Gioco d'azzardo lecito](#) del Comune di Bergamo¹⁴⁶, l'art. 7 del [Regolamento per la prevenzione ed il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito](#) adottato dal Comune di Monza con delibera del Consiglio comunale n. 76 del 2 luglio 2018¹⁴⁷, e l'art. 7 del [Regolamento per la prevenzione e il contrasto del gioco d'azzardo patologico](#) adottato dal Comune di Pavia¹⁴⁸ con delibera consiliare n. 10 del 22 marzo 2018, ove si prevede che «deve essere esposto all'interno dei locali, in maniera ben visibile al pubblico, il materiale informativo reso disponibile da Regione Lombardia tramite le Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST), finalizzato ad evidenziare i rischi correlati al gioco ed a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza accreditati per le persone con patologie correlate al gioco d'azzardo patologico, nonché il decalogo delle azioni sul gioco sicuro e responsabile».

Ma previsioni simili sono presenti in decine, se non centinaia, di altri regolamenti comunali.

nell'esercizio: avvisi riguardanti *la pericolosità di assuefazione e abuso, che può scaturire* dall'uso degli apparecchi da gioco *per soggetti psicologicamente deboli*».

¹⁴⁶ Ivi si dispone che «[a]ll'interno di ciascun locale deve essere esposto un [...] cartello contenente le informazioni che consentano al giocatore di effettuare un autotest teso a individuare la possibilità di rischio che lo stesso corre di essere un giocatore problematico o patologico o che comunque abbia necessità di rivolgersi a personale specializzato», e si precisa che «[i]l cartello [...] deve avere le dimensioni minime di cm. 30 x 40 per i locali che ospitano singoli apparecchi, e di cm. 50 x 70 per le sale dedicate. Il file esecutivo per la stampa è scaricabile dal sito istituzionale o ritirabile presso l'Amministrazione comunale».

¹⁴⁷ Il testo di tale articolo è pienamente sovrapponibile a quello, appena citato, dell'art. 7 del Regolamento di Bergamo del 2016.

¹⁴⁸ Il regolamento in questione, pur approvato in un periodo in cui si è fatto molto per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo (v. oltre), risulta invero non particolarmente ricco o innovativo (soprattutto se confrontato con alcuni altri adottati altrove negli anni precedenti) e perfino discutibile in qualche passaggio: per esempio ove si afferma, in modo davvero un po' troppo semplicistico e fuorviante, che le finalità del regolamento – tra cui «la tutela dei minori e della famiglia», «la tutela degli utilizzatori, con particolare riferimento alla necessità di contenere i rischi connessi alla moltiplicazione delle offerte, delle occasioni e dei centri di intrattenimento aventi come oggetto il gioco d'azzardo» e il «contenimento dei costi sociali, umani ed economici, derivanti dall'assiduità al gioco d'azzardo, con particolare riferimento alle ricadute negative che detta assiduità comporta nel contesto familiare e per la popolazione anziana, sia in termini di sovra-indebitamento (con possibile ricorso al prestito a usura) sia di auto segregazione dalla vita di relazione e affettiva», la «necessità di ridurre il danno derivante dalla sindrome da Gioco d'Azzardo Patologico (GAP) e dalle ricadute negative che essa - oltre che in termini di ingente spesa sanitaria - determina nella dimensione privata, lavorativa e cittadina», la «tutela della sicurezza urbana, del decoro urbano, della quiete della collettività» – «devono essere contemplate con la *salvaguardia dell'iniziativa di impresa e della concorrenza, così come costituzionalmente stabilito [sic]*», con ciò dimenticando e anzi espressamente contraddicendo la circostanza che, al contrario, proprio l'articolo della Costituzione dedicato all'iniziativa economica privata configura – in termini espliciti, chiari e netti – una *gerarchia* tra tale libertà (con ovvie ricadute, a maggior ragione, sul connesso anche se non coincidente principio di libera concorrenza) e i *costituzionalmente prevalenti* “limiti” (assoluti) – cui ben possono e devono variamente ricondursi pressoché tutte le precitate finalità del regolamento – dell'«utilità sociale» (rispetto alla quale l'iniziativa economica privata *non può in alcun caso risultare in contrasto*), nonché della «sicurezza», della «libertà» e della «dignità umana» (alle quali essa *non può mai recar danno*), non senza prevedersi altrettanto esplicitamente e chiaramente l'ulteriore possibilità (*rectius*, in teoria, obbligo) di determinare programmi e controlli volti a “indirizzare e coordinare a fini sociali” più specifici tanto l'attività economica pubblica quanto quella privata (al di là, si ribadisce, della generale, assoluta e “basilare” impossibilità che questa si svolga in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità).

Il regolamento si colloca tuttavia, come si accennava, nell'ambito di un più ampio disegno (che, dati alla mano, ha prodotto, in virtù anche di altre misure, risultati apprezzabili – seppur parziali – quantomeno nel periodo tra il 2014 e il 2018) di ridimensionamento di un fenomeno che nel contesto territoriale, socio-economico e istituzionale pavese aveva in precedenza trovato terreno fertile e si era diffuso ancor più che altrove, portando a un primato per nulla invidiabile.

A questo proposito, occorre peraltro segnalare la decisione (a prima vista discutibile almeno per qualche aspetto, per i motivi che si vedranno meglio più avanti tornando a occuparsi della questione da altra angolazione) di abrogare a far data dal momento di entrata in vigore del citato regolamento l'intero titolo VIII – contenente “prescrizioni di competenza comunale per l'apertura di sale pubbliche da gioco e sale scommesse” – del [Regolamento comunale di Polizia Urbana per il decoro della città e la sicurezza dei cittadini](#), ove erano contenuti, tra gli altri, alcuni divieti e vincoli di un certo rilievo che non si rinvergono nel nuovo regolamento (né si sono riusciti a trovare in altre fonti locali): sul punto, come si diceva, si tornerà oltre, nel paragrafo 9.

Di ben maggiore interesse – per la loro piena e immediata valenza prescrittiva, per i loro effetti pratici, per le loro importanti implicazioni teoriche¹⁴⁹ e, più in generale, per il loro significato e valore simbolico – sono ad ogni modo, a livello comunale¹⁵⁰, i *divieti di utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico*, inteso in senso più o meno lato (e con inclusione, talora, dello stesso suolo pubblico), per lo svolgimento di attività relative a giochi o scommesse.

Anche in questo caso tra i primi e più significativi interventi può ricordarsi quello del Comune di Genova.

La relativa disciplina è contenuta nel già citato [Regolamento sale da gioco e giochi leciti](#) del 2013, e riguarda un'ampia serie di attività: sale biliardi, sale giochi, agenzie per la raccolta di scommesse ippiche e sportive, sale vlt (videolottery), sale bingo, negozi dedicati al gioco.

Secondo l'articolo 7, comma 6, del Regolamento, «[l]'esercizio delle attività di cui al presente titolo [cioè quelle appena richiamate] sono vietate [sic]:

- negli immobili di proprietà della Civica Amministrazione, che opererà inoltre affinché analogo divieto venga introdotto con riferimento agli *immobili delle società partecipate della stessa*;
- nei chioschi su suolo pubblico».

Il comma 7 chiarisce che, «[n]el caso in cui tali attività fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione, *non si procederà al rinnovo del contratto alla prima scadenza di legge*» (corsi aggiunti, qui come sempre ove non diversamente specificato).

Assolutamente identica – nel testo (salva solo l'aggiunta di due virgole prima e dopo la parola “inoltre”) e anche... nella numerazione – la disciplina contenuta nei commi 6 e 7 dell'articolo 7 del [Regolamento Sale da gioco e Giochi leciti](#) del Comune di Napoli¹⁵¹, adottato nel 2015 (in verità il comma 6 contiene anche divieti ulteriori e diversi, dei quali però, appunto perché diversi e riconducibili a un'altra categoria di misure, per ragioni sistematiche ci occuperemo più avanti).

Sempre nel napoletano, merita senz'altro di essere richiamata la molto dettagliata e rigorosa disciplina contenuta nel di poco più recente [Regolamento per l'insediamento delle attività di sala pubblica da gioco e per l'installazione di giochi leciti in pubblici esercizi](#) del Comune di Portici¹⁵².

L'art. 19, comma 4, di tale Regolamento prevede che «[l]'Amministrazione *non concede o rilascia / - in locazione immobili di proprietà comunale per l'esercizio delle attività di cui al presente Regolamento, ivi compresa la installazione di giochi leciti in esercizi svolgenti altre attività / - in alcun caso, autorizzazioni all'installazione di giochi leciti negli esercizi pubblici, qualora gli stessi si trovino nei locali di proprietà del Comune o delle società partecipate, anche se concessi o locati a terzi; in esercizi insistenti su area pubblica per la quale sia rilasciata apposita concessione, compresi gli spazi esterni e dehors / - ai titolari di attività di somministrazione che detengono giochi leciti all'interno del proprio locale concessioni di occupazione suolo pubblico / - alla prima scadenza utile, il rinnovo del contratto di locazione, comodato d'uso e/o concessione di suolo pubblico nel caso in*

¹⁴⁹ È evidente e di massimo rilievo ai nostri fini, in particolare, la circostanza che tali misure esprimano una nettissima presa di posizione istituzionale di disfavore “assoluto” nei confronti del gioco d'azzardo *tout court*, ben al di là del profilo specifico, evocato ad altri fini, del mero contrasto al “gioco patologico” (si rinvia in proposito alle osservazioni svolte nel paragrafo 4).

¹⁵⁰ Ma in qualche caso, in tempi più recenti, anche a livello regionale (almeno *in forma embrionale e parziale*): cfr. in questo senso, se non altro, la [legge regionale 25 giugno 2018 n.8 dell'Emilia Romagna](#), il cui articolo 3 va a introdurre all'interno dell'articolo 6 della [legge regionale 4 luglio 2013, n. 5](#) (*Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate*) la seguente disposizione (con annesse previsioni, qui omesse per brevità, circa le pertinenti sanzioni e i relativi compiti applicativi, affidati al Comune sul cui territorio viene accertata l'infrazione): «2 *sexies*. È vietata la nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito di cui all'articolo 110, comma 6, del [R.D. n. 773 del 1931](#), in immobili concessi da enti pubblici a terzi in locazione, in comodato, in uso, o a qualunque diverso titolo, anche gratuito, per fini sociali ed aggregativi rivolti ad anziani, a soggetti minori dei diciotto anni o a soggetti appartenenti a categorie protette».

¹⁵¹ Comune di Napoli, [Regolamento Sale da gioco e Giochi leciti](#) approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 74 del 21 dicembre 2015, che ha modificato la disciplina comunale degli delle sale giochi autorizzate ai sensi dell'art.86 TULPS e degli negli esercizi autorizzati ex art. 86 e 88 del TULPS, [R.D. n.773/1931](#) nei quali sono installati apparecchi con vincita in denaro di cui all'art. 110, 6° comma.

¹⁵² Adottato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 8 del 19 febbraio 2016.

cui tali attività fossero già presenti in immobili *di proprietà Comunale*, in immobili di proprietà di *società partecipate* o in *immobili privati che in passato hanno ottenuto una concessione di suolo pubblico*».

Similmente, ma in termini meno puntuali e comprensivi, il [Regolamento delle sale da gioco d'azzardo lecito e per l'installazione di apparecchi da gioco](#) adottato (pochi giorni dopo) dal Comune di Cremona¹⁵³ dispone, all'art. 7, c. 3, che «[è] vietata [...] l'apertura nonché il trasferimento di Sale da gioco d'azzardo lecito e la nuova installazione di apparecchi di cui all'articolo 110 comma 6 del [T.U.L.P.S.](#) presso immobili di proprietà comunale. Nel caso in cui tali attività fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione, non si procederà al rinnovo del contratto alla prima scadenza di legge».

Sempre in provincia di Cremona può ricordarsi il “Regolamento per la prevenzione e il contrasto del gioco d'azzardo patologico” per l'ambito casalasco, approvato dall' “Assemblea dei sindaci” del relativo territorio il 29 marzo 2019 e adottato dal Consiglio comunale di Casalmaggiore il 25 settembre 2019: ivi, all'articolo 7, sotto la rubrica “*Ulteriori misure di contenimento del fenomeno*”, si prevede che «[l]e Amministrazioni comunali dell'ambito casalasco non procedono alla locazione o concessione a qualsiasi titolo di immobili a soggetti che intendono aprire attività relative all'esercizio del gioco lecito, sia attraverso sale dedicate che attraverso l'installazione di apparecchi meccanici e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento. / 2. Nei contratti stipulati, il divieto di esercizio di tali attività sarà espressamente indicato e la loro attivazione in un momento successivo alla stipula sarà motivo di scioglimento anticipato del contratto stesso. / 3. Nel caso in cui le attività citate fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione comunale, alla prima scadenza di legge non si procederà al rinnovo del contratto»

Anche il Comune di Bergamo ha adottato una disciplina sotto questo profilo (come pure sotto altri, secondo quanto si è in parte visto) di un certo interesse.

Nei primi tre commi dell'articolo 7 del più volte menzionato [Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al Gioco d'azzardo lecito](#)¹⁵⁴, sotto la rubrica “*Ulteriori misure di contenimento del fenomeno*”, si prevede il divieto per l'Amministrazione comunale di procedere «alla locazione o concessione a qualsiasi titolo di immobili a soggetti che intendono aprire attività relative all'esercizio del gioco lecito, sia attraverso sale dedicate che attraverso l'installazione di apparecchi meccanici e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento», precisandosi che, «[n]ei contratti stipulati, il divieto di esercizio di tali attività sarà espressamente indicato e *la loro attivazione in un momento successivo alla stipula sarà motivo di scioglimento anticipato del contratto stesso*», mentre «[n]el caso in cui le attività citate fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione comunale, *alla prima scadenza di legge non si procederà al rinnovo del contratto*».

Alle citate disposizioni corrispondono quelle dell'articolo 8 del [Regolamento per la prevenzione ed il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito](#) adottato dal Comune di Monza con delibera del Consiglio comunale n. 76 del 2 luglio 2018¹⁵⁵.

Simili, *ma esplicitamente e direttamente estese* – sia con riguardo al divieto di nuovi contratti e concessioni, sia con riguardo alla previsione del mancato rinnovo del contratto o della concessione

¹⁵³ Comune di Cremona, [Regolamento delle sale da gioco d'azzardo lecito e per l'installazione di apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del testo unico di pubblica sicurezza](#), approvato dal Consiglio comunale con deliberazione del 29 febbraio 2016 ed esecutivo dal 18 marzo dello stesso anno.

¹⁵⁴ Approvato dal Consiglio comunale con deliberazione del 6 giugno 2016 e modificato con deliberazione del 20 marzo 2017.

¹⁵⁵ «1. L'Amministrazione comunale non procede alla locazione o concessione a qualsiasi titolo di propri immobili a soggetti che intendono aprire nuove attività relative all'esercizio del gioco lecito, sia attraverso sale dedicate che attraverso l'installazione di apparecchi meccanici e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento. / 2. Nei contratti stipulati, il divieto di esercizio di tali attività sarà espressamente indicato. In caso di mancato rispetto di tale divieto il contratto sarà sciolto. / 3. Nel caso in cui le attività citate fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione comunale, il rinnovo alla prima scadenza contrattuale sarà effettuato solo nel rispetto di quanto prescritto dal presente regolamento e dalle norme da esso richiamate».

alla prima scadenza utile – anche *a tutte le Società controllate* dall'Amministrazione comunale, sono poi le previsioni contenute all'art. 9 del [Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito](#) del Comune di Imola del 14 dicembre 2017, n. 178¹⁵⁶.

E analoghe a queste ultime¹⁵⁷ sono le previsioni dell'art. 9, c. 1 e 2, del [Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito](#) adottato dal Comune di Bologna con delibera del Consiglio comunale n. 239 del 14 maggio 2018.

Tra gli interventi più recenti, può segnalarsi infine – ma si tratta, lo si ricorda, di richiami puramente esemplificativi e privi di qualunque pretesa di esaustività – il [Regolamento comunale per la prevenzione e il contrasto alle ludopatie](#) adottato dal Comune di Lioni (AV) con delibera consiliare del 20 luglio 2019 n. 41: all'articolo 7, comma 8, di tale regolamento si dispone – ispirandosi con tutta evidenza, come può desumersi perfino da un comune refuso sintattico, al regolamento del Comune di Genova del 2013 – che «[l]'esercizio delle attività di cui al presente titolo¹⁵⁸ sono vietate [sic]: a) negli immobili di proprietà comunale, che opererà inoltre affinché analogo divieto venga introdotto con riferimento agli immobili delle società partecipate della stessa; b) nei chioschi su suolo pubblico [...]», precisandosi al comma successivo che, «[n]el caso in cui tali attività fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione, non si procederà al rinnovo del contratto alla prima scadenza di legge».

9. *L'inibizione assoluta di giochi e scommesse nei centri storici o in determinate aree o tipi di edifici (a prescindere dal rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili)*

Un'altra “categoria” di misure di un certo interesse include quei divieti “assoluti” di installazione o prosecuzione di attività di gioco d'azzardo in determinate aree (o in determinati tipi di edifici), a prescindere dal rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili.

Si tratta di misure adottate a livello comunale, talora (ma non sempre) trovando un diretto aggancio in previsioni legislative regionali¹⁵⁹.

¹⁵⁶ «1. L'Amministrazione comunale e le Società controllate dalla stessa non procedono alla locazione o concessione a qualsiasi titolo di immobili a soggetti che intendono aprire attività relative all'esercizio del gioco lecito, sia attraverso sale dedicate che attraverso l'installazione di apparecchi meccanici e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento. / 2. Nel caso in cui le attività citate nel comma precedente fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione comunale o Società controllate, alla loro scadenza non si procederà al rinnovo del contratto di locazione o della concessione».

¹⁵⁷ Si deve in verità qui notare l'omissione, cui sembra però doversi ovviare in sede interpretativa, dell'espresso riferimento alle Società controllate – presente nella prima disposizione («L'Amministrazione comunale e le Società controllate dalla stessa non procedono alla locazione o concessione a qualsiasi titolo») – all'interno della seconda, relativa al mancato rinnovo del contratto («Nel caso in cui le attività citate fossero presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione comunale, alla loro scadenza non si procederà al rinnovo del contratto»).

¹⁵⁸ L'art. 6, con il quale il titolo si apre, fa riferimento in funzione definitoria a qualsiasi «esercizio composto da uno o più locali, la cui attività prevalente sia mettere a disposizione della clientela una gamma di giochi leciti (biliardo, apparecchi automatici o semiautomatici da gioco di vario tipo, bowling ecc.) ed altre apparecchiature per intrattenimento, (ad esclusione di quelle che possano configurarsi quale forma di spettacolo) quali, a titolo esemplificativo ma non esaustivo: sale dedicate alle VLT, sale scommesse, sale bingo e negozi dedicati al gioco».

¹⁵⁹ È il caso della Toscana, dove l'adozione di misure a livello comunale è stata ricollegata a previsioni contenute nella [Legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28](#) (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), la quale, oltre a prevedere espressamente all'art. 28 che «[i]l comune, sulla base degli indirizzi [regionali] di cui all'articolo 27 e previa concertazione con le organizzazioni del commercio, turismo e servizi, le organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore e le associazioni dei consumatori, maggiormente rappresentative, definisce la programmazione per il rilascio di nuove autorizzazioni per punti esclusivi e non esclusivi», all'articolo 6 dispone che «[n]elle materie oggetto della presente legge sono conferite ai comuni tutte le funzioni amministrative non riservate alla Regione, alle province o ad altri enti» e soprattutto, all'art. 98, comma 1, prevede che, «[a]l fine di valorizzare e tutelare aree di particolare interesse del proprio territorio, i comuni possono sottoporre l'attività commerciale a particolari

Un caso risalente e importante – anche per la vicenda giurisdizionale che ne è seguita e che è andata a “consolidare” le misure in questione¹⁶⁰ – è quello del Comune di Forti dei Marmi, ove, con delibera del Consiglio n. 25 del 30 aprile 2013 (che ha integrato la precedente delibera consiliare n. 28 del 23 aprile 1999), è stata vietata l’apertura di «agenzie di scommesse, sale bingo, ambienti dedicati all’installazione degli apparecchi VLT» all’interno del centro storico.

Ma misure simili sono state adottate anche in molti altri Comuni, nella stessa Regione come pure in altre.

In Emilia Romagna, ad esempio, può ricordarsi il [Regolamento per la disciplina delle sale giochi sul territorio comunale](#) adottato dal Comune di Piacenza con delibera consiliare n. 20 del 27 maggio 2016, ove, all’art. 3, si prevede che «[l]’apertura ed il trasferimento degli esercizi definiti al precedente art. 1 comma 2 [cioè le “sale giochi”, da intendersi come «un luogo pubblico o aperto al pubblico o un circolo privato in cui siano presenti o comunque accessibili slot machine o tutte le forme di gioco lecito previste dalla normativa vigente, così come previsto dall’art.1 comma 2 della L.R.5/2013»] sono vietati nella città storica e nel territorio rurale così come individuati dagli Strumenti Urbanistici vigenti, oltre che nelle fasce di rispetto stradale e cimiteriale».

Tra le misure adottate in altre Regioni meritano di essere richiamate quelle del Comune di Napoli: all’art. 7, comma 6, del [Regolamento Sale da gioco e Giochi leciti](#) approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 74 del 21 dicembre 2015, oltre a inibirsi – come si è visto – l’esercizio delle attività di gioco negli immobili dell’Amministrazione e nei chioschi su suolo pubblico, si prevede per esse un generale divieto «nel perimetro del Centro antico cittadino», ricompreso nell’area tra una serie di vie puntualmente indicate e «anch’esse incluse nel perimetro interdetto», nonché «nell’area del Centro Storico delle Municipalità» così come perimetrata dal vigente piano regolatore (a conferma della legittimità di queste e altre previsioni del regolamento si segnalano, con argomentazioni talora di valenza più generale, le sentenze del TAR Campania n. 1567 e n. 2347 del 2017 e le sentenze del Consiglio di Stato n. 4145 e n. 4147 del 2018).

Il già citato [Regolamento comunale per la prevenzione e il contrasto alle ludopatie](#) del Comune di Lioni (AV), adottato il 20 luglio 2019, prevede all’art. 7, comma 8, il divieto di esercizio delle

limitazioni e prescrizioni, anche individuando attività o merceologie incompatibili con le esigenze di tutela e con la natura delle aree».

Con riguardo a quest’ultimo profilo, meritano di essere richiamati, per alcune loro implicazioni più generali, alcuni chiarimenti contenuti nella (sentenza del Tar Toscana n. 1578 del 2013 e, soprattutto, nella successiva) [sentenza del Consiglio di Stato n. 1861 del 16 aprile 2014](#).

Ivi – con considerazioni il cui valore trascende evidentemente la vicenda particolare – si è anzitutto respinta la censura secondo cui «tale norma non sarebbe applicabile al caso di specie, non essendo l’attività di sala giochi di natura commerciale, atteso che, per un verso, come dedotto convincentemente dall’amministrazione comunale la legge regionale assume un concetto di commercio in senso lato (ricomprendendovi anche attività che tradizionalmente non sono tali o addirittura pubblici esercizi e pubblici servizi, quali le attività di somministrazione di alimenti e bevande e la distribuzione di carburante), mentre, per altro verso, non può ragionevolmente negarsi che nelle sale giochi dedicate, da autorizzare ex art. 88 [T.U.L.P.S.](#), qual è quella per cui è causa, si realizza una commercializzazione del gioco mediante l’esercizio di apparecchi ex art. 110, comma 6, [T.U.L.P.S.](#) (cioè new slot e VLT)».

E, respingendo un ulteriore gravame con il quale la società appellante aveva sostenuto che l’impugnato provvedimento comunale avrebbe invaso le competenze proprie dell’amministrazione statale (ed in particolare del Questore, privando di efficacia l’autorizzazione da questi precedentemente rilasciata il 6 maggio 2013), si è fermamente rilevato, anche in questo caso con considerazioni di valenza più generale, «che l’impugnata ordinanza [...] non interferisce in alcun modo con l’interesse pubblico (id est, la pubblica sicurezza) alla cui cura e tutela è finalizzata nel caso specifico l’autorizzazione questorile, essendo invece rivolto al rispetto delle scelte dell’amministrazione comunale in ordine alla valorizzazione di aree di particolare interesse, qual è il centro storico, scelte discrezionali e non macroscopicamente illogiche, irrazionali e irragionevole operate con la delibera consiliare» in questione: ovvero quella, citata subito oltre nel testo, adottata dal Comune di Forte dei Marmi nel 2013.

Circa il fondamento, l’ambito e i limiti delle competenze comunali in materia di “governo del territorio” v. anche le precisazioni contenute nelle più recenti decisioni del TAR Toscana n. 1250 del 2015 e n. 27 del 2017 e del Consiglio di Stato n. 2598 del 2017 e n. 4200 del 2018.

¹⁶⁰ Cfr. le due sentenze citate nella nota precedente, entrambe – come si è almeno in parte (limitandosi ai profili di nostro interesse) visto – nel senso della legittimità di simili misure e dei conseguenti provvedimenti di esecuzione.

attività di gioco in pressoché tutte le sue forme¹⁶¹ – oltre che negli immobili di proprietà comunale e nei chioschi su suolo pubblico, secondo quanto si è ricordato nel paragrafo precedente – anche nell'intero «Perimetro del Centro Storico della città così come individuato dal vigente strumento urbanistico».

In altri casi, in alternativa o in aggiunta ai divieti di gioco d'azzardo in determinate zone (tipicamente, come abbiamo visto, i centri storici), si sono introdotti dei divieti (per così dire “trasversali”) in relazione *al tipo di edificio*, a prescindere dalla *destinazione d'uso* del medesimo (aspetto questo già ampiamente considerato da altre normative, per lo più nel quadro – e a logico completamento – della disciplina delle distanze minime, su cui non ci si sofferma nel presente lavoro).

In particolare, può ricordarsi in questo senso il divieto di ubicare le attività di gioco/scommesse in edifici di interesse artistico o storico, introdotto ad esempio nel [Regolamento comunale di Polizia Urbana per il decoro della città e la sicurezza dei cittadini](#) del Comune di Pavia, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 12 del 19 aprile 2011, integrato con deliberazioni di Consiglio comunale n. 31 del 9 luglio 2012 e n. 21 del 27 aprile 2017 (e, come diremo tra poco, modificato con deliberazioni di Consiglio comunale n. 10 e 11 del 22 Marzo 2018 e con altre successive).

L'art. 71 di tale regolamento, in particolare, ha previsto che «i locali adibiti a sale giochi e o sale scommesse oppure esercizi dedicati al gioco con apparecchi denominati Videolottery (VLT)» non possono «essere ubicati in edifici o parti di essi, notificati o vincolati ai sensi del Decreto Legislativo 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)».

Va precisato, peraltro, che la norma in questione è stata abrogata nel 2018 in occasione dell'adozione del nuovo [Regolamento per la prevenzione e il contrasto del gioco d'azzardo patologico](#), a far data dall'entrata in vigore del medesimo e senza essere, a quanto risulta, reintrodotta in alcun modo¹⁶².

Tra i casi nei quali vi è stata una (per certi versi ancor più) forte “funzionalizzazione” degli strumenti di pianificazione urbanistica rispetto all'obiettivo di contrastare il gioco d'azzardo¹⁶³ (al di là, lo si ribadisce ancora, della mera previsione di vincoli relativi alle distanze minime rispetto a luoghi sensibili) vi è – tornando in Emilia Romagna – quello del Comune di Reggio Emilia, il cui regolamento urbanistico edilizio¹⁶⁴, in virtù di una modifica approvata nel 2013¹⁶⁵, ha classificato le attività ludico-ricreative svolte in pubbliche sale da gioco – comprese sale bingo, sale scommesse, quelle che utilizzano VLT e in genere gli apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 del [TULPS](#) – all'interno di un uso specifico (nell'ambito del quale sono state ricomprese anche tutte quelle attività esercitate in locali aperti al pubblico ove si offrano servizi telematici di trasmissione dati, finalizzati al gioco d'azzardo ed alle scommesse di qualunque tipo, che recapitino tali dati anche al di fuori dei confini nazionali) e *ha limitato la possibilità di insediamento di tale uso nelle sole porzioni di*

¹⁶¹ Apparecchi automatici o semiautomatici da gioco di vario tipo, sale dedicate alle VLT, sale scommesse, sale bingo, negozi dedicati al gioco... (così l'art. 6 del regolamento).

¹⁶² Né all'interno del menzionato regolamento sul gioco d'azzardo, né altrove, almeno in base a quanto si è avuto la possibilità di appurare consultando la normativa e la documentazione reperibile sul sito del Comune, invero nell'ultimo periodo piuttosto lacunoso sotto il profilo, pur messo in primo piano, della “trasparenza” (al momento in cui si scrive, giugno 2020, non sono nemmeno pubblicati nell'[apposita sezione](#) del sito i verbali o i semplici resoconti – nei cui “file”, ove predisposti e caricati, si trova di norma solo l'elenco dei consiglieri presenti – delle sedute del Consiglio comunale successive alla fine del 2018).

¹⁶³ Anche in questo caso non senza la possibilità di trovare appigli nella legislazione regionale, dal momento che la [legge regionale 4 luglio 2013, n. 5](#) (*Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche delle patologie correlate*) dell'Emilia Romagna, all'art. 6, c. 2, ha espressamente previsto che, «[a]l fine di perseguire le finalità di cui all'articolo 1 della presente legge e gli obiettivi di cui all'articolo 2 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (*Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*), i Comuni possono dettare, nel rispetto delle pianificazioni di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto legge n. 158 del 2012, convertito dalla legge n. 189 del 2012, *previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco [e delle sale scommesse, come si è poi precisato]*».

¹⁶⁴ Approvato con deliberazione del Consiglio comunale P.G. n. 5167/70 del 6 aprile 2011, ma poi, come si andrà subito a dire, oggetto di modifiche.

¹⁶⁵ Con deliberazione del Consiglio comunale P.G. n. 9602/51 del 25 marzo 2013.

territorio classificate come «ambiti specializzati per attività produttive esistenti» (prevalentemente manifatturiere), il tutto a seguito di apposita programmazione in sede di approvazione del Piano operativo comunale e previa valutazione della sostenibilità socio-sanitaria, ambientale, territoriale dell'insediamento, con ciò inibendo in modo assoluto l'avvio delle attività in questione in tutto il resto del territorio.

Un simile approccio non è rimasto isolato ed è stato fatto proprio da non pochi Comuni, nella stessa Regione e anche in altre.

Nel Regolamento Comunale sui criteri di installazione di nuovi apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro e di sistemi da gioco Video Lottery, nonché di pratica ed esercizio del gioco d'azzardo e comunque dei giochi con vincita in denaro, leciti, comprese le scommesse¹⁶⁶ del Comune di Spresiano (in provincia di Treviso), ad esempio, si è previsto¹⁶⁷ che «[l]e sale gioco e le sale VLT [...], per la loro natura, possono essere localizzate [...] esclusivamente nella Z.T.O. (Zona Territoriale Omogenea) “D/2” - Zone per insediamenti commerciali e direzionali».

Alla luce di quanto si è visto in queste ultime pagine, ma con riguardo più in generale al complessivo approccio volto a porre al centro delle misure di contrasto al gioco d'azzardo gli aspetti “logistici” – sia attraverso la fissazione di distanze minime dai luoghi sensibili, sia ancor più attraverso interventi (quali appunto quelli richiamati in questo paragrafo) di sostanziale delocalizzazione integrale¹⁶⁸ delle relative attività in zone decentrate – si vuol a questo punto fare qualche osservazione che si ricollega indirettamente ma fortemente all'oggetto e al taglio del presente lavoro nella misura in cui pone in evidenza, con stretta consequenzialità, le ragioni per cui *risultano di primario interesse nella prospettiva (della tutela del quadro normativo e assiologico) costituzionale, più che le misure volte a “regolamentare” (e con ciò legittimare) il gioco d'azzardo, le misure volte a contrastarlo in toto.*

E, in questo senso, perfino i divieti assoluti di gioco d'azzardo *in determinate aree*, pur risultando significativi e per molti versi utili (almeno a determinate condizioni), mostrano per altri versi quella natura ambigua, talora un po' ipocrita e in ultima analisi contraddittoria cui si è fatto cenno.

Non può infatti non rimarcarsi il rischio, giustamente evidenziato, che, in conseguenza di tali divieti e in genere delle misure adottate secondo l'approccio di cui sopra, «i centri del gioco scompaiano dai centri abitati, ma ripropongano gli stessi pericoli nelle periferie»¹⁶⁹, con effetti tra l'altro paradossali sotto il profilo dell'incidenza sociale del fenomeno, che in tal modo andrebbe prevedibilmente a concentrarsi e gravare sempre più, in ragione di elementi fattuali legati a luoghi di residenza e frequentazione abituali, sulle fasce di popolazione economicamente e culturalmente più fragili o comunque meno attrezzate¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 4 del 6 aprile 2016.

¹⁶⁷ Allo scopo, esplicitato nell'art. 2, di «contenere i rischi connessi alla moltiplicazione delle offerte, delle occasioni e dei centri di intrattenimento aventi ad oggetto il gioco d'azzardo lecito, in funzione della prevenzione del gioco d'azzardo patologico», di «contenere i costi sociali ed economici, oltre che umani e morali, derivanti dall'abuso del gioco d'azzardo, con particolare riferimento alla necessità di contenere i rischi derivanti dal fenomeno della sindrome da gioco patologico e dall'effetto che questi potrebbero avere nel contesto familiare»; di «tutelare i minori e le fasce deboli più a rischio»; di «far in modo che la diffusione dei locali nei quali si pratica il gioco lecito garantisca i limiti di sostenibilità con l'ambiente circostante, con particolare riguardo alla sicurezza e al decoro urbano, alla viabilità e all'inquinamento acustico»; nonché di «incentivare un accesso responsabile al gioco senza derive verso fenomeni di dipendenza».

¹⁶⁸ Delocalizzazione talora prevista *in modo diretto*, come negli ultimi casi esaminati; talora perseguita o comunque determinata *in modo indiretto* (procedendo, per così dire, “per esclusione”), come nei casi ricordati in precedenza.

¹⁶⁹ Così M. TIMO, *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, cit., p. 613.

¹⁷⁰ Si noti più specificamente al riguardo come, nella stessa vicenda giudiziaria richiamata subito oltre, il consulente tecnico d'ufficio sia giunto alla “conclusione della sostanziale indifferenza, in termini di entità della raccolta e dei ricavi, della ricollocazione delle sale gioco” nelle aree disponibili in conseguenza del criterio distanziale sulla base dei seguenti, circostanziati rilievi, estremamente significativi in riferimento a quanto si stava dicendo: «che, per un verso, la spesa complessiva destinata ai diversi prodotti di gioco è molto più elevata nel caso di giocatori problematici e patologici [come emerge puntualmente da una allegata tabella], i quali, al contempo, sono molto più propensi allo spostamento verso i nuovi siti [come pure emerge da altra tabella], e che, per altro verso, la specializzazione dell'offerta sulle categorie dei giocatori ad elevato rischio è più redditizia per le imprese offerenti» (cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 1618 del 2019).

A supporto di tale timore assai realistico (se non già in parte avvalorato dai fatti, almeno in quei casi, invero per vari motivi meno numerosi di quanto inizialmente si sarebbe potuto immaginare, in cui le attività di gioco siano effettivamente e interamente “scomparse” dai centri abitati), è stata richiamato un dato molto indicativo e per più versi preoccupante: e cioè che, stando a puntuali perizie effettuate nell’ambito di vicende giudiziarie¹⁷¹, è emerso come, almeno nei contesti di riferimento di tali perizie¹⁷², le sale da gioco abbiano operato “in modo da rendere la localizzazione un parametro strategicamente non rilevante per la propria raccolta di gioco”: più chiaramente, si è detto, “la raccolta di gioco complessivamente realizzata dalle sale gioco in un orizzonte temporale sufficientemente ampio (2011- 2017) risulta essere indipendente dalla loro distribuzione sul territorio”; sicché, come espressamente e molto significativamente giunge ad affermare il Consiglio di Stato, «la distanza degli esercizi dal baricentro dei vari comuni non costituisce un fattore incidente sulla capacità complessiva di raccolta degli esercizi medesimi»: ovvero, guardando l’altra faccia della medaglia, sull’entità complessiva del “consumo” da parte dei “fruitori” dei relativi “servizi”¹⁷³!

10. Le agevolazioni e in genere le diversificazioni di trattamento negli ambiti di competenza comunale o regionale come strumento di contrasto al gioco d’azzardo

Alla luce di quanto si è da ultimo osservato emergono ancor più l’importanza e l’interesse di quel diverso approccio volto, come si andava dicendo, non semplicemente a regolamentare e per così dire “incanalare” le attività legate a giochi e scommesse, in particolare “riallocandole”, sotto il profilo

¹⁷¹ Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 1618 del 2019, punto 10.1.4.2, richiamato da Matteo Timo nello scritto citato poco sopra.

¹⁷² Effettuate, ad opera del consulente tecnico d’ufficio, «sviluppando *ex novo* un modello di stima della domanda potenziale, in relazione all’ubicazione delle sale gioco sul territorio, che consente di comprendere l’influenza del posizionamento delle sale sulla raccolta effettivamente realizzata» (il tutto allo scopo di poter poi conseguentemente «valutare l’impatto che le nuove diverse condizioni di localizzazione, stabilite dalla normativa provinciale, produrrebbero sull’attività d’impresa dei ricorrenti a parità di ogni altra condizione»).

¹⁷³ La vicenda in esame, in effetti, risulta di particolare interesse perché mette allo scoperto, nel modo più concreto, quella contraddizione (e ipocrisia) di fondo di cui si diceva, sol che si pensi a quale, nel caso di specie, è stato l’effetto sul piano giuridico e sul piano pratico dell’aver accertato e posto in luce la scarsa o nulla incidenza delle misure (diciamo per intendersi) di delocalizzazione delle attività di gioco sui profitti delle imprese (e dunque, ecco il punto, anche, sulla complessiva “quantità” di gioco “consumata” dai consociati, in disparte quegli effetti di “rimodulazione qualitativa” del consumo precedentemente ricordati e a loro volta ulteriormente problematici se non paradossali).

L’effetto, si vuol dire, è stato quello di *trarre proprio da tale circostanza la conseguenza della legittimità dei divieti e in genere dei vincoli adottati* (per finalità, in teoria, di contrasto al gioco d’azzardo; *rectius*, lo sappiamo, di contrasto al gioco patologico, alla *ludopatia* ecc.). Divieti e vincoli che invece, si può dire semplificando (ma muovendosi con rigore nel quadro logico-giuridico del caso, pur senza entrare nei dettagli), *avrebbero rischiato di essere considerati illegittimi e annullati... qualora* (sempre semplificando, ma alla luce delle più precise e puntuali considerazioni di cui sopra) *efficaci* (cioè qualora fossero risultati idonei a ridurre effettivamente i profitti delle imprese: e cioè, correlativamente, idonei a ridurre, secondo le teoriche finalità, le attività di “consumo”/sperpero – di denaro, di tempo, magari di benzina e in ogni caso di energie fisiche e soprattutto mentali; il tutto in modo più o meno “patologico” – *dei giocatori*)!

In altri termini, ed estremizzando ancor di più, la logica seguita nella decisione sembrerebbe quasi tradire (e tradurre problematicamente su un piano giuridico) l’idea – tanto assurda in sé (e, ancora una volta, ipocrita) quanto purtroppo presente e operante nelle dinamiche reali (e, si deve presumere, nelle visioni di molti esponenti delle istituzioni) – per cui divieti e limiti vari relativi al gioco d’azzardo sono ammissibili... commendevoli... finanche doverosi... *a patto che (alla prova dei fatti) non servano a nulla (o servano a poco)...*

appunto logistico¹⁷⁴ o anche sotto il profilo temporale¹⁷⁵, così in qualche modo (ri)legittimandole (pur con le più volte evidenziate ambiguità e contraddizioni) e addirittura, in certa misura, tutelando; bensì a contrastare *in toto* tali attività, nei limiti naturalmente di quanto consentito dal complessivo quadro giuridico entro cui si collocano le misure di cui ci stiamo occupando, vale a dire quelle adottate da Comuni e Regioni¹⁷⁶.

E, come si era anticipato nel paragrafo 4, oltre alle varie misure ricordate fino a questo punto (divieti di pubblicità, di sponsorizzazione e vincoli connessi o assimilabili; obblighi positivi di fornire e porre in evidenza informazioni “dissuasive”; divieti di utilizzo e messa a disposizione del patrimonio comunale e in genere del patrimonio e/o del suolo pubblico; divieti “assoluti” di attività di gioco in determinate aree a prescindere dalla vicinanza rispetto a luoghi sensibili; vincoli e restrizioni di altro genere tali da contrastare, nelle stesse zone in cui le attività in questione sono consentite, la proliferazione di esse) e ad altre di minor rilievo sul piano giuridico, nella nostra prospettiva di analisi assumono speciale rilevanza quelle misure che introducono in varie forme – anzitutto ma non soltanto, come vedremo, attraverso la leva fiscale nei suoi vari “tentacoli” (e... nelle sue diverse “teste”, dovendo il discorso essere articolato, ancora una volta, in una dimensione “multilivello”), sfruttando i relativi margini di modulazione – delle *diversificazioni di trattamento*¹⁷⁷ tra i soggetti (privati o, come vedremo, anche pubblici) che forniscano servizi e/o favoriscano (o ancora, come pure vedremo, semplicemente consentano, “tollerino” o, a loro volta, non disincentivino) attività di gioco d’azzardo (in senso lato) ed i soggetti che invece con tali attività, per così dire, non abbiano a che fare o che – magari proprio per poter beneficiare dei vantaggi (o non subire gli svantaggi) appositamente previsti da tali discipline incentivanti/disincentivanti – decidano di... smettere di avere a che a fare.

Si delinea così, in altri termini, una sorta di *doppio binario*, davvero di notevolissimo significato anche, per così dire, per ciò che esso “esprime” in termini di complessiva visione e linea “politica”¹⁷⁸,

¹⁷⁴ Sotto questo profilo assumono comunque un valore particolare, tale da suggerirne un diverso inquadramento, quei divieti assoluti (sui quali, proprio per tale motivo, ci si è soffermati nel quadro del presente lavoro) che, portando alla *completa* eliminazione degli esercizi da aree *di una certa estensione* (e con determinate caratteristiche), riescono a ottenere – o almeno sembrano potenzialmente idonei ad ottenere (laddove adottati con accorgimenti tali da prevenire una *contestuale e pienamente corrispondente* espansione delle medesime attività in aree limitrofe a quelle c.d. “no slot”) – un risultato complessivo di *ridimensionamento* del fenomeno (per tale qui intendendosi, si vuol precisare, il gioco d’azzardo *tour court*, o almeno lo sfruttamento imprenditoriale del gioco... e dei giocatori... nelle attuali forme; e non solo le connesse “patologie”, ricostruite in termini più o meno restrittivi).

¹⁷⁵ Potrebbero farsi, al riguardo, considerazioni in qualche modo analoghe (*mutatis mutandis*) a quelle svolte con riguardo alle limitazioni logistiche, nel senso che (semplificando un po’) i divieti di gioco in determinate fasce orarie e la conseguente concentrazione delle relative attività in altre fasce orarie sembrano suscettibili di avere conseguenze (potenzialmente negative) di tipo *qualitativo*, con riguardo – *in primis* – alla tipologia di giocatori e, per così dire, di gioco.

E inoltre, a ben vedere, tali divieti potrebbero perfino avere, almeno in linea teorica, conseguenze paradossali anche sotto il profilo *quantitativo*, non essendovi in fondo una corrispondenza automatica (pur essendovi naturalmente una corrispondenza tendenziale... *a parità di altri fattori*) tra l’entità delle limitazioni orarie e la riduzione dei “consumi” complessivi, influenzati appunto, e in modo diverso a seconda delle persone, anche dalla *collocazione temporale* di tali limitazioni, e non solo dalla loro *durata*.

¹⁷⁶ A quest’ultimo riguardo si rinvia, per alcune fondamentali precisazioni, a quanto si dirà più avanti.

¹⁷⁷ Ci soffermeremo poco oltre sulle ovvie (e profonde) implicazioni e questioni costituzionali che da ciò derivano o comunque a ciò si ricollegano.

¹⁷⁸ Potrebbe forse anche dirsi di “politica costituzionale”, ove almeno occasionalmente si accetti – non è detto che sia opportuno farlo in linea generale – di riferirsi con tale espressione (anche) all’adesione (più o meno consapevole, ma nel complesso piena e coerente) a un ben definito orientamento interpretativo tale da distinguersi e contrapporsi, in sé e per le sue conseguenti ricadute sull’azione normativa e in genere sull’attività istituzionale, ad altri orientamenti interpretativi parimenti legittimi, ed espressivi, appunto, di altre “politiche costituzionali”: laddove peraltro – nel nostro caso – la piena legittimità, o almeno la “pari legittimità” degli orientamenti interpretativi e operativi opposti a quelli sottesi alle misure regionali e locali di cui qui ci occupiamo risulta in verità assai meno scontata di quanto spesso si tenda a credere e si tenti di far credere (si pensi, a questo riguardo, a quegli oggettivamente semplicistici, “sacralizzanti”, non caso sistematicamente “monchi” e in ultima analisi scorretti e fuorvianti riferimenti all’art. 41 della Costituzione rinvenibili addirittura, come segnalato in altre parti del presente lavoro, all’interno di provvedimenti amministrativi, normativi e finanche giurisdizionali).

o, come altrove si è detto, di “filosofia di fondo”: in tal modo, infatti, si manifesta una (generalizzata e assoluta) *stigmatizzazione istituzionale* di attività che, non potendo essere proibite del tutto dal momento che sono espressamente considerate lecite dalla disciplina nazionale, vengono tuttavia in quanto tali¹⁷⁹ *distinte* – sotto un profilo cruciale e, appunto, fortemente indicativo – *da tutte le altre attività economiche*¹⁸⁰, al precipuo scopo¹⁸¹ di *disincentivarle* (...e dunque auspicabilmente, per quanto l’obiettivo sia solo “ideale”, *eliminarle*; o quantomeno, e qui l’obiettivo non è più solo ideale, *ridurle nella misura maggiore possibile*).

Come appena accennato, tra i principali strumenti utilizzati (o utilizzabili) a questo fine vi sono quelli messi a disposizione dai (o, giungeremmo a dire, escogitati o escogitabili facendo un uso intelligente dei) vari poteri di imposizione fiscale (e non solo prettamente fiscale) di cui tanto le Regioni quanto i Comuni, in misura e termini ovviamente differenti, sono titolari.

Piuttosto diffuso, anzitutto, è il ricorso – spesso attraverso previsioni coincidenti anche dal punto di vista “quantitativo” – a modulazioni dell’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in funzione “premiante” o “incentivante” (rispetto alla *mancata offerta* o messa a disposizione di servizi e apparecchi per il gioco d’azzardo; e/o, specificamente, rispetto alla *cessazione/rimozione* di tali servizi o apparecchi) e disincentivante (rispetto alla prosecuzione delle attività in questione), le due cose, come si dirà subito, rappresentando spesso e per molti versi (...anche se non sempre e comunque non per tutti: v. oltre) le due facce di una stessa medaglia.

Da notare, al riguardo, come risultino indifferentemente – ma molto spesso, come vedremo subito, *cumulativamente* (da ciò emergendo appunto alcune differenze fra questi approcci e alcune loro ulteriori potenzialità)! – utilizzate le due tecniche di base (*largamente* sovrapponibili negli esiti pratici, anche se non nel modo di “presentare” le misure e soprattutto, come appena accennato e come emergerà compiutamente tra qualche riga, in alcune più sottili ed incisive possibilità di loro utilizzo) della *riduzione* dell’aliquota dell’imposta, in funzione *incentivante* o *premiante*¹⁸², e della *maggiorazione* di tale aliquota, in funzione *disincentivante*¹⁸³.

Procedendo *grossomodo* in ordine cronologico¹⁸⁴ possono ricordarsi almeno i seguenti casi.

In Toscana, l’articolo 11 della [legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57](#) (*Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia*), nel testo introdotto dall’art. 7 della [l.r. 29 dicembre 2014, n. 86](#) (*Legge finanziaria per l’anno 2015*), dispone in particolare che «[a] decorrere dal periodo

In questo contesto non sembra del tutto peregrino ricordare – quale possibile indizio di una qualche consapevolezza, anche nell’ambito delle istituzioni politiche (e/o forse dell’Avvocatura) dello Stato, di quello che dovrebbe essere il giusto inquadramento costituzionale del fenomeno del gioco d’azzardo (e, conseguentemente, delle misure di contrasto ad esso) – la circostanza, per certi versi sorprendente e forse meglio intelligibile proprio in questa prospettiva, che il Governo nazionale (memore anche, può presumersi, dell’esito sfavorevole del ricorso sfociato nella [sentenza n. 300 del 2011](#)), *non abbia impugnato innanzi alla Corte costituzionale nessuna delle leggi regionali in materia*.

¹⁷⁹ E dunque, appunto, in modo *generale*, e non – si noti – limitato alle sole (ipoteticamente isolabili) forme “patologiche” (o a concreto e specifico rischio di favorire forme di “fruizione” patologica) di tali attività.

¹⁸⁰ Laddove invece, come si tornerà a dire meglio nelle conclusioni (la questione essendo a nostro avviso assolutamente centrale), a livello nazionale si è assistito – secondo quanto è stato efficacemente osservato – a una tendenza opposta di avvicinamento/assimilazione tra le attività legate al gioco d’azzardo e tutte le altre attività economiche.

¹⁸¹ Scopo non solo evidente, ma posto espressamente a fondamento (...di più, e la circostanza è ai nostri fini cruciale: a decisiva *giustificazione*) di tale distinzione di regime.

¹⁸² Le due cose non coincidendo esattamente: lo si è in qualche modo lasciato intendere poc’anzi e lo si capirà meglio esaminando le singole misure.

¹⁸³ Su una “banale” ma non per questo trascurabile differenza (...in termini di gettito fiscale) tra questi due modi di procedere ci si soffermerà più avanti, prendendo spunto da un caso concreto nel quale i due approcci si sono susseguiti nel tempo.

¹⁸⁴ Più precisamente si tenderà a seguire – per ragioni contingenti legate alle modalità di ricerca (e, segnatamente, alla necessità di non smarrirsi completamente vagando in quello che è un autentico ginepraio di testi) – un ordine cronologico riferito al momento di adozione delle leggi all’interno delle quali le previsioni di nostro interesse si trovano oggi inserite, con l’avvertenza però che tale ordine – ecco il punto – spesso non coincide con quello (comunque ricostruibile, per chi volesse, a partire dai vari riferimenti normativi che a tal fine si riporteranno in queste pagine) che si avrebbe ove si facesse riferimento al momento di adozione (oppure... ma già qui le cose cambierebbero... al momento di ultima modifica) di tali previsioni...

di imposta 2015 l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è *maggiorata di 0,30 punti percentuali* per gli esercizi pubblici e commerciali e i circoli privati in cui *vi sia offerta* di apparecchi cui all'articolo 110, comma 6, del [r.d. 773/1931](#)»; e, *al contempo*, che «[a] decorrere dal periodo di imposta 2015 l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è *ridotta di 0,50 punti percentuali* per gli esercizi pubblici e commerciali e i circoli privati *che rimuovono dai locali tutti gli apparecchi* di cui all'articolo 110, comma 6, del [r.d. 773/1931](#). La riduzione di aliquota è applicata per il periodo d'imposta in cui è avvenuta la rimozione e per i due periodi d'imposta successivi».

In Lombardia, occorre rivolgere l'attenzione al combinato disposto (per intendersi) dell'articolo 4, comma 5¹⁸⁵, della [legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8](#) (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*) – in base al quale «[i]n relazione ai tributi regionali propri di cui alla [legge regionale 14 luglio 2003, n.10](#) (*Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali*) possono essere disposte *maggiorazioni o riduzioni* delle relative aliquote o tariffe *a seconda che risultino o meno installati gli apparecchi* [da gioco d'azzardo lecito]» – e dell'articolo 77 quater, per l'appunto, della [legge regionale 14 luglio 2003, n.10](#) (*Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria – Testo unico della disciplina dei tributi regionali*)¹⁸⁶, ove in particolare si prevede, da una parte (al comma 1), che «[i]n attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 5, della [legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8](#) (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*), a decorrere dal 1° gennaio 2020, a valere per il triennio 2020 - 2022, sono soggetti all'aliquota IRAP di cui all'articolo 16 del [d.lgs. 446/1997](#), *ridotta dello 0,92 per cento*, gli esercizi *che provvedano volontariamente*, entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello a cui si riferisce l'agevolazione, alla *completa disinstallazione degli apparecchi da gioco* di cui all'articolo 110, comma 6, del [regio decreto 18 giugno 1931, n. 773](#) (*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*) nei locali in cui si svolge l'attività»; e, dall'altra (al comma 3), che, sempre «[a] decorrere dal 1° gennaio 2020, a valere per il triennio 2020-2022, gli esercizi nei quali *risultino installati* apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, comma 6, del [r.d. n. 773/1931](#), sono soggetti all'aliquota IRAP di cui all'articolo 16 del [d.lgs. n. 446/1997](#), *aumentata dello 0,92 per cento*».

Di estremo interesse – sia perché ci conferma che le due misure in questo caso non rappresentano affatto “la stessa cosa vista da due lati diversi”, essendo invece, come si accennava, “due cose differenti”, contestualmente previste; sia perché ci permette di cogliere come operazioni di questo genere non solo non richiedano necessariamente un impegno finanziario da parte degli enti che decidano di ricorrervi, ma possano produrre, al contrario, un apprezzabile aumento del loro gettito fiscale – quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 77 quater: «[d]all'applicazione del presente articolo per il triennio 2020-2022 [...] sono previste *complessivamente maggiori entrate* per euro 612.000,00 annui ad esito delle compensazioni dei *minori introiti derivanti dall'applicazione dell'agevolazione fiscale* ai sensi del comma 1 e dei *maggiori introiti derivanti dalla maggiorazione applicata ai sensi del comma 3*».

Sulla stessa linea (pur con qualche differenza nella parte finale) si colloca, l'art. 7 della [legge regionale n. 1 del 5 febbraio 2014](#) (*Legge finanziaria per l'anno 2014*) del Piemonte, ove (nel testo attuale, più volte ritoccato ma nella sostanza corrispondente a quello originario nelle parti di nostro interesse) si è previsto, al comma 5, che, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2017, l'aliquota IRAP di cui all'articolo 16 del [decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446](#) [...] è ridotta dello 0,92 per cento per gli esercizi che *provvedono volontariamente*, entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello a cui si riferisce l'agevolazione, alla *completa disinstallazione degli apparecchi da gioco* di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del [regio decreto 18 giugno 1931, n. 773](#) (*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*) nei locali in cui si svolge l'attività»; e, al comma 6, che, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2015, gli esercizi nei quali *sono presenti uno o più*

¹⁸⁵ Quale risultante dalla sostituzione effettuata attraverso l'art. 9, comma 1, lett. a) della [l.r. 30 dicembre 2019, n. 24](#).

¹⁸⁶ Articolo aggiunto sempre dall'art. 9, comma 2, della citata [l.r. 30 dicembre 2019, n. 24](#).

apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del [r.d. 773/1931](#) sono soggetti all'aliquota IRAP di cui all'articolo 16 del [d.lgs. 446/1997](#) *aumentata dello 0,92 per cento*».

In questo caso si è previsto (commi 9 e 10) che «[i] minori introiti derivanti dall'applicazione dell'agevolazione fiscale di cui al comma 5, stimati in 2.000.000,00 euro annui, s[ia]no compensati dalle maggiori entrate, *stimate in egual misura*, derivanti dall'applicazione dell'aggravio fiscale di cui al comma 6», mentre «[d]opo il 2015 eventuali scostamenti in eccesso fra le minori e le maggiori entrate, di cui al comma 9, sono definitivamente previsti nei bilanci degli esercizi successivi».

Non completamente identica, ma sostanzialmente corrispondente (nell'impostazione e finanche nelle percentuali) è la disciplina che, in virtù di quanto disposto dalla [legge regionale n. 26/2017](#) del Friuli Venezia Giulia, si ritrova nell'articolo 8 bis della [legge regionale 14 febbraio 2014, n. 1](#) (*Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo, nonché delle problematiche e patologie collegate*) di tale Regione, ove pure, da una parte, si prevede che «[a] decorrere dal periodo di imposta in corso all'1 gennaio 2018 l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è *maggiorata dello 0,92 per cento* per gli esercizi pubblici, commerciali e i circoli privati nei cui locali *sono installati* apparecchi per il gioco lecito»; e, dall'altra, che, a decorrere dal medesimo periodo di imposta, «l'aliquota IRAP è *ridotta dello 0,92 per cento* per gli esercizi pubblici, commerciali e i circoli privati che *provvedono volontariamente alla disinstallazione* dai propri locali di tutti gli apparecchi per il gioco lecito. La riduzione di aliquota è applicata per i tre periodi d'imposta successivi a quello in cui è avvenuta la disinstallazione. La riduzione di aliquota non si applica alle sale scommesse».

Analogamente in Basilicata l'art. 8 della [legge regionale 27 ottobre 2014, n. 30](#) (*Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*) – come modificato dall'art. 57 della [l.r. 27 gennaio 2015, n. 5](#) (*Legge di stabilità regionale 2015*) ha previsto che la Regione «a decorrere dal 1° gennaio 2016 *riduce l'aliquota* IRAP di cui all'art. 16 del [D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446](#) *dello 0,92%* agli esercizi che *provvedono volontariamente*, entro il 31 dicembre precedente a quello a cui si riferisce l'agevolazione, alla *completa disinstallazione degli apparecchi da gioco* di cui all'art. 110 commi 6 e 7 del [R.D. 18 giugno 1931, n. 773](#) nei locali in cui si svolge l'attività»; e che, a decorrere dalla stessa data, «tutti gli esercizi nei quali *risultino installati apparecchi da gioco* di cui all'art. 110 commi 6 e 7 del [R.D. 18 giugno 1931, n. 773](#) sono soggetti all'aliquota IRAP di cui all'art. 16 del [D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446](#) *aumentata dello 0,92%*».

La stessa soluzione (al netto di qualche variante nella formulazione ma anche di alcune ulteriori precisazioni circa le ricadute delle misure in termini di gettito fiscale) si rinviene nell'art. 5 della [legge regionale 21 novembre 2014, n. 21](#) (*Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico*) dell'Umbria (come modificato dall'articolo della [l.r. 22 luglio 2016, n. 7](#)).

Ivi si è previsto infatti che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2017 e fino al 31 dicembre 2019, l'aliquota IRAP di cui all'articolo 16 del [decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446](#) [...] è *ridotta dello 0,92 per cento* a favore degli esercizi che *disinstallano dai locali gli apparecchi* di cui all'articolo 110, comma 6 del [regio decreto 18 giugno 1931, n. 773](#) (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello a cui si riferisce l'agevolazione» (comma 1); che, nello stesso arco temporale, «gli esercizi *nei quali risultino installati apparecchi* di cui all'articolo 110, comma 6 del [r.d. 773/1931](#) sono soggetti all'aliquota IRAP di cui all'articolo 16 del [d.lgs. 446/1997](#) *aumentata dello 0,92 per cento*» (comma 3); e che «[i] minori introiti derivanti dall'applicazione dell'agevolazione fiscale di cui al comma 1 sono compensati dalle maggiori entrate derivanti dall'applicazione dell'aggravio fiscale di cui al comma 3», mentre «[e]ventuali maggiori entrate eccedenti tale compensazione vanno ad implementare il Fondo regionale di cui all'articolo 14» (cioè il “Fondo regionale per il contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo patologico”).

Un po' differenti le discipline che si sono succedute in Valle d'Aosta.

Inizialmente (e fino a recenti modifiche), l'articolo 7 della [legge regionale 15 giugno 2015, n. 14](#) (*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11* (*Politiche e iniziative*

regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)) prevedeva che «[l]a legge finanziaria regionale determina[ss]e, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2016», da un lato, «una riduzione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) a favore dei soggetti che conseguono il marchio di cui all'articolo 9»¹⁸⁷; e, dall'altro, «una maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP per le sale da gioco e gli spazi per il gioco».

Su tali basi, l'art. 40 della [legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19](#) (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali*) ha previsto solamente «una riduzione dell'aliquota dell'IRAP dello 0,46 per cento per tre periodi di imposta a decorrere dal periodo di imposta in cui è conseguito il suddetto marchio regionale», con la precisazione che tale agevolazione «è concessa per una sola volta, ai sensi e nei limiti stabiliti dalla normativa europea in materia di aiuti in regime de minimis». Non è stata invece introdotta (almeno in tale occasione) la pur prevista maggiorazione dell'aliquota «per le sale da gioco e gli spazi per il gioco».

Di recente, poi, il citato articolo 7 della [l.r. 14/2015](#) è stato modificato – a conti fatti ribaltando l'impostazione originaria, ma sempre nel perseguimento dei medesimi obiettivi e, come si diceva, con risultati (in questo caso dis)incentivanti assimilabili – ad opera del comma 4 dell'articolo 1 della [l.r. 11 febbraio 2020, n. 1](#) (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali*): nella nuova formulazione, la disposizione prevede che «[a] decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2021, la legge di stabilità regionale determina una maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP per le sale da gioco»¹⁸⁸.

Prendendo le mosse da tale modifica, vale la pena esplicitare, per così dire cogliendo l'occasione, una precisazione (in effetti di assoluta ovvietà, ma di altrettanto ovvia importanza) alla quale in precedenza si era fatto solo un rapido cenno: e cioè che, tra l'approccio inizialmente seguito (riduzione dell'aliquota in funzione incentivante) e l'approccio attualmente previsto (maggiorazione dell'aliquota in funzione disincentivante), vi è, nei fatti¹⁸⁹, una differenza fondamentale dal punto di vista delle casse regionali, risultando intuitivo come, se queste avessero potuto esprimersi, avrebbero salutato con un tintinnio di gioia il cambiamento di “tecnica” utilizzata per contrastare il fenomeno del gioco d'azzardo.

Sotto questo profilo, d'altra parte, discipline come quella della Lombardia o dell'Umbria (come pure delle altre Regioni che hanno adottato il medesimo modo di procedere) mostrano chiaramente, anche attraverso le loro stesse previsioni (v. sopra), come le due tecniche non siano affatto alternative, ma siano perfettamente (e fruttuosamente) conciliabili, attraverso, secondo quanto si diceva, il loro “cumulo”, che tende a produrre – parrebbe¹⁹⁰ – *risultati comunque positivi per le finanze regionali...* almeno fino a quando i maggiori introiti derivanti dagli esercizi che “non mollano” risulteranno

¹⁸⁷ Articolo che a sua volta, in una prima versione (vigente fino al 2015), prevedeva che il marchio “Slot-Free - Regione autonoma Valle d'Aosta” venisse «rilasciato ai titolari di esercizi commerciali, ai gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che, pur avendone la facoltà, scelgono di non detenere nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo»; e, nel suo testo attuale (risultante dalle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, della [l.r. 11 dicembre 2015, n. 19](#)), prevede che tale marchio sia «rilasciato ai titolari di esercizi commerciali, ai gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che, detenendo nel proprio esercizio, alla data di entrata in vigore della presente legge, apparecchiature per il gioco d'azzardo, ne comprovino la successiva dismissione».

¹⁸⁸ Maggiorazione della quale, mediante una sommaria e non indicativa ricerca, non si è peraltro riusciti per il momento a trovare traccia.

¹⁸⁹ Sul presupposto, sistematicamente riscontrabile, dell'assenza di modifiche dell'aliquota “normale” gravante sui soggetti (...“senza infamia e senza lode”, verrebbe da dire) che, operando esclusivamente in altri settori, *né... avevano, né quindi dismettono o mantengono* “apparecchiature per il gioco” (per attenersi ai termini della disciplina di cui qui si discute).

¹⁹⁰ Appunto da quanto direttamente ricavabile dalle previsioni legislative: vuoi perché, come nel caso della Lombardia, in esse sono contenute delle vere e proprie stime quanto alle future entrate; vuoi perché, come nel caso dell'Umbria, con esse si indica la destinazione di utilizzo dell'eventuale “surplus” derivante dal contestuale operare di incentivi (alla rinuncia alla fornitura di servizi e/o apparecchi per il gioco) e disincentivi (alla prosecuzione delle attività in questione)... “surplus” evidentemente ritenuto (se non certo, almeno) verosimile.

superiori rispetto ai minori introiti discendenti dalla – si noti, temporanea – riduzione di aliquota (rispetto all'aliquota “normale”) a favore dei soggetti che, invece, decidono di rinunciare allo sfruttamento del gioco¹⁹¹.

La recente normativa del Veneto – art. 12 della [legge regionale 10 settembre 2019, n. 38](#) (*Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico*) – si limita, ad ogni modo, a prevedere, non senza opportune precisazioni che vanno nel senso del maggior rigore, che «[a] decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019 gli esercizi nei quali *risultano installati apparecchi da gioco* di cui all'articolo 110, comma 6, del [R.D. 773/1931](#), sono soggetti all'aliquota IRAP [...], maggiorata dello 0,92 per cento con riferimento ad ogni periodo d'imposta in cui risulti l'installazione dell'apparecchio, indipendentemente dalla durata dell'installazione stessa nell'arco del periodo».

In precedenza in Veneto si era intervenuti in materia attraverso la [legge regionale 27 aprile 2015, n. 6](#) (*Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015*), il cui art. 20 disponeva – discostandosi da quanto nello stesso periodo andavano prevedendo, con maggior rigore, diverse altre Regioni – che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2016, gli esercizi nei quali risultano installati apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del [regio decreto 18 giugno 1931, n. 773](#) [...], sono soggetti all'aliquota IRAP di cui all'articolo 16 del [decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446](#) [...] maggiorata dello 0,2 per cento».

Oltre alle agevolazioni e agli aggravii fiscali determinati dalle rimodulazioni dell'aliquota dell'IRAP, nelle normative regionali si rinvengono previsioni di tipo diverso ispirate tuttavia alla medesima logica (del “doppio binario”, o comunque di una diversificazione di trattamento), e che spesso presentano ulteriori ragioni di interesse ai nostri fini in quanto fanno riferimento, in vari modi, al ruolo dei Comuni (ed è per questo che alcune di tali previsioni sono state già richiamate nel paragrafo 5).

Procedendo, anche in questo caso, seguendo solo in parte l'ordine cronologico, possono segnalarsi quantomeno le seguenti norme.

Il comma 2 dell'articolo 4 della [legge regionale del Lazio 5 Agosto 2013, n. 5](#) (*Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico (GAP)*), già citato in precedenza in altro contesto, dispone che «[i] comuni possono prevedere *incentivi* per i titolari di esercizi pubblici che *rimuovono slot machine o videolottery* o che scelgono di non installarle, secondo *criteri e modalità da determinare con appositi regolamenti comunali*».

In Lombardia, ai sensi dell'articolo 4, comma 4 della [legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8](#) (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*), «[1] a Regione, nella concessione di *finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati*, considera *titolo di preferenza l'assenza di apparecchi da gioco d'azzardo lecito* all'interno degli esercizi autorizzati alla pratica del gioco o all'installazione di apparecchi da gioco d'azzardo lecito».

Similmente, l'art. 7 bis della [legge regionale dell'Emilia Romagna 4 luglio 2013, n. 5](#) (*Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche delle patologie correlate*) – introdotto dall'art. 16 della [l.r. 29 dicembre 2015, n. 22](#) (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2016*) – dispone, sotto la rubrica “*Priorità e premialità*”, che «per la concessione di contributi, finanziamenti, agevolazioni e facilitazioni agli esercenti di esercizi commerciali, ai gestori dei circoli privati e di altri luoghi deputati

¹⁹¹ In questo senso, un problema (in termini di riduzione di gettito) potrebbe aversi, paradossalmente, nel caso in cui le misure (incentivi o disincentivi che siano) dovessero funzionare... molto bene.

E tale problema si accentuerebbe ancor più qualora esse funzionassero... benissimo, fino all'ipotesi estrema e chiaramente solo teorica (... a meno di immaginare rimodulazioni delle aliquote molto più “spinte”, che porrebbero però, evidentemente, questioni politiche e anche giuridiche di complessità crescente, commisurata in sostanza all'entità dell'aumento e, appunto, alla “gravità” delle sue prevedibili conseguenze) nella quale *tutti* gli esercenti dovessero – sotto la pressione dei “disincentivi” e/o dietro il richiamo degli “incentivi” – decidere di dismettere... apparecchi e attività (non può dirsi purtroppo “baracca e burattini”, dato il più greve contesto), cosa che farebbe allo stesso tempo lievitare gli incentivi, sotto forma di riduzioni di aliquota, e crollare a zero (per il venir meno della “materia prima”) le maggiorazioni (e le conseguenti possibilità di “copertura” dei minori introiti)...

all'intrattenimento costituisce *condizione di priorità e premialità* la disponibilità del marchio dell'articolo 7» (cioè il marchio regionale "Slot freeE-R" rilasciato dalla Regione «agli esercenti di esercizi commerciali, ai gestori dei circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che *scelgono di non installare* nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo»), ricomprendendosi espressamente in tale regime «tutte le agevolazioni, gli incentivi finanziari e i contributi previsti da normativa regionale o sostenuti con fondi regionali o ricondotti alla programmazione regionale».

L'articolo 8 ter della [legge regionale 14 febbraio 2014, n. 1](#) (*Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo, nonché delle problematiche e patologie correlate*) del Friuli Venezia Giulia – aggiunto dall'art. 4, comma 1, della [l.r. 26/2017](#) – prevede, come esplicita la rubrica, degli *"Incentivi per la riconversione delle sale ospitanti apparecchi per il gioco lecito"*.

In particolare, si dispone che «[l]'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere *contributi finalizzati alla copertura*» – nella misura del 90 per cento della "spesa ammissibile" (dalla cui quantificazione si esclude espressamente l'IVA) e fino a un massimo di 5.000 euro, secondo quanto si precisa al comma 4 – «*delle spese di riconversione delle sale ospitanti gli apparecchi per il gioco lecito*, in favore degli esercizi pubblici, commerciali, dei circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento, che *scelgono di disinstallare apparecchi per il gioco lecito*», affidandosi ad apposito regolamento regionale la determinazione di criteri, condizioni e modalità di presentazione delle domande, nonché delle modalità di concessione dei contributi. Si precisa inoltre, in termini quanto mai largheggianti, che «[s]ono ammissibili [cioè, più propriamente, possono essere "coperte" anche] le spese direttamente imputabili all'intervento descritto nella domanda di contributo per l'acquisto di arredi e attrezzature finalizzati alla pratica di discipline sportive associate riconosciute dal CONI o per lavori di ammodernamento, ampliamento e ristrutturazione locali, sostenute successivamente alla presentazione della domanda ed entro il termine di presentazione del rendiconto dal soggetto richiedente il contributo».

In Valle d'Aosta, dove pure, come si è già ricordato, l'art. 9 della [legge regionale 15 giugno 2015, n. 14](#) (*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)*) ha istituito un apposito marchio regionale "Slot-Free - Regione autonoma Valle d'Aosta" (i cui requisiti di ottenimento, come pure si è visto, sono stati modificati dall'art. 40, comma 1, della [l.r. 11 dicembre 2015, n. 19](#)) – si è disposto, al terzo e ultimo comma del medesimo articolo, che «[i] Comuni possono prevedere, nel rispetto della disciplina in materia di aiuti di Stato, *agevolazioni sui tributi di propria competenza* a favore dei soggetti che conseguono il marchio» suddetto.

In Umbria, sotto la rubrica *"Marchio regionale 'No slot' e incentivi alla rimozione degli apparecchi per il gioco lecito"*, l'articolo 4 della [legge regionale 21 novembre 2014, n. 21](#) (*Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico*) dispone, nel suo testo attuale¹⁹², che «[è] istituito il marchio regionale "No Slot", rilasciato, *a cura dei comuni*, agli esercenti di pubblici esercizi, ai gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che *disinstallano o scelgono di non installare* apparecchi per il gioco lecito» (riservandosi comunque alla Giunta regionale il compito di individuare, oltre ai contenuti grafici del marchio, «i criteri e le modalità per il rilascio in uso del marchio ed i casi di sospensione e revoca dell'uso dello stesso»); e, al comma 2, che «[l]a Regione, nella concessione di *finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati*, considera *titolo di preferenza* l'assenza di apparecchi per il gioco lecito all'interno degli esercizi pubblici, dei circoli privati e degli altri luoghi deputati all'intrattenimento, attestata dall'esposizione del marchio di cui al comma 1».

Tale disciplina, e il suo confronto con quella che si esaminerà subito oltre, ci consentono di mettere a fuoco un aspetto di un certo rilievo sia dal punto di vista pratico sia per le sue implicazioni teoriche.

¹⁹² Risultante dalle modifiche introdotte dai commi 1 e 2 dell'articolo 2 della [legge regionale 22 luglio 2016, n. 7](#).

Si è appena visto come, qui come in altri casi simili, si utilizzi l'espressione "titolo di preferenza" (o altre analoghe): il che lascia intendere che resta la possibilità – almeno astratta (ove le risorse stanziare lo dovessero consentire, cosa che prevedibilmente e comunque auspicabilmente non dovrebbe accadere spesso) – di concedere comunque finanziamenti, benefici e vantaggi *anche* a soggetti che (non dispongano del marchio in quanto) abbiano scelto, in particolare, di installare e non dismettere apparecchi per il gioco.

Si tratta di scelte che, a prescindere dalle loro effettive conseguenze pratiche (che, per il motivo accennato, potrebbero *forse* essere nulle o quasi nulle; ma che, considerando l'ampiezza e la vaghezza dei riferimenti a finanziamenti, benefici e vantaggi di ogni tipo e denominazione, potrebbero invece rivelarsi, almeno in alcuni contesti, piuttosto importanti), risultano alquanto discutibili.

Per questo motivo sembrava utile richiamare l'attenzione sul punto, segnalando e proponendo al contempo come esempio (almeno sotto questo aspetto) positivo – al quale sarebbe molto opportuno che ci si ispirasse a fini di rapida modifica delle diverse legislazioni attualmente vigenti (nel senso appunto dell'"allineamento" a tale diversa e assai più adeguata opzione normativa) – quello del Piemonte.

L'articolo 4 della [legge regionale 2 maggio 2016 n. 9](#) (*Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*) di tale Regione, infatti, oltre a prevedere (fissando a tal fine anche un termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge) la predisposizione, ad opera della Giunta regionale, «di un marchio regionale "Slot no grazie" rilasciato, a cura dei comuni, agli esercenti di esercizi pubblici e commerciali, ai gestori di circoli privati e di altri luoghi pubblici od aperti al pubblico che *scelgono di non installare o di disinstallare apparecchi per il gioco* di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del [r.d. 773/1931](#)» (nonché l'istituzione di «un albo per censire ed aggiornare annualmente l'elenco degli esercizi che aderiscono all'iniziativa "Slot no grazie"»), dispone chiaramente¹⁹³ che «[l]a Regione, nella *concessione di finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati*, considera come *requisito essenziale l'assenza di apparecchi per il gioco* di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del [r.d. 773/1931](#) all'interno degli esercizi autorizzati all'installazione di tali apparecchi».

In Molise, l'articolo 5 della [legge regionale 7 dicembre 2016, n. 20](#) (*Disposizioni per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico*) prevede, da una parte, che «[i] Comuni possono prevedere *forme premianti* per gli esercenti di pubblici esercizi e per i gestori di circoli privati o di altri luoghi deputati all'intrattenimento che *scelgono di non installare o di disinstallare* nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito», e dall'altra – non seguendo il buon modello piemontese, ma con disposizione comunque "moderatamente apprezzabile" e comunque in linea, come si è visto, con quelle di molte altri enti omologhi – che «la Regione, nella concessione di finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati, considera *titolo di preferenza l'assenza di apparecchi* da gioco d'azzardo lecito all'interno degli esercizi autorizzati alla pratica del gioco o all'installazione di apparecchi da gioco d'azzardo lecito».

Sostanzialmente corrispondenti sono le previsioni contenute nell'articolo 5 e nell'articolo 10 della [legge 7 febbraio 2017 n. 3](#) (*Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e social network*) della Regione Marche, ove rispettivamente si dispone che «[i] Comuni istituiscono un pubblico elenco degli esercizi [...], presenti sul proprio territorio, in possesso del marchio "No Slot" e *possono per questi prevedere forme premianti*» e che «[l]a Giunta regionale prevede *criteri di priorità* nella concessione di *finanziamenti e vantaggi economici, comunque denominati*, nel caso di *assenza di apparecchi e congegni per il gioco* negli esercizi commerciali».

Chiaramente (e opportunamente) ispirata alla disciplina contenuta nella legge del Piemonte è quella contenuta nella [legge della 26 aprile 2018, n. 9](#) (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza*) della Regione Calabria, il cui articolo 16, al comma 5, dispone, in

¹⁹³ E peraltro, si noti, senza fare riferimento all'ottenimento del marchio.

termini del tutto corrispondenti a quelli della legge piemontese, che «[l]a Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, predispose i contenuti grafici di un *marchio regionale* "No slot" rilasciato, a cura dei comuni, agli esercenti di esercizi pubblici e commerciali, ai gestori di circoli privati e di altri luoghi pubblici od aperti al pubblico che scelgono di *non installare o di disinstallare apparecchi* per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del [r.d. 773/1931](#) ed istituisce un albo per censire ed aggiornare annualmente l'elenco degli esercizi che aderiscono all'iniziativa "No Slot"; e, soprattutto, che «[l]a Regione, nella concessione di finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati, *considera come requisito essenziale* l'assenza di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del [r.d. 773/1931](#) all'interno degli esercizi autorizzati all'installazione di tali apparecchi».

L'art. 13, comma 2 della [legge regionale 11 gennaio 2019, n. 2](#) della Regione Sardegna dispone che «[i] comuni [...] possono prevedere per i titolari di esercizi *che rimuovono o che rinunciano all'istallazione di apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito, agevolazioni, perenni o una tantum, sui tributi comunali (Imu, Tasi, Cosap e altri eventuali), secondo criteri e modalità da determinare con appositi regolamenti comunali*» (mentre con riguardo alla Regione – e su un altro piano, per noi di relativo interesse – l'art. 7, comma 1, della medesima legge prevede che questa, «per rafforzare gli interventi previsti dal Piano regionale del gioco d'azzardo patologico, [possa] concedere il proprio patrocinio gratuito o *accompagnato dall'erogazione di un contributo* per le iniziative culturali, ricreative, sociali e sportive che favoriscano la sensibilizzazione verso l'utilizzo responsabile del denaro e il *contrasto al gioco d'azzardo*»).

Disposizioni grossomodo corrispondenti – non senza qualche piccola variante (che però, deve notarsi, non va nel senso di una maggior incisività) – ad altre già viste in leggi di diverse altre Regioni si rinvencono nella recente [legge regionale 10 settembre 2019, n. 38](#) (*Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico*) del Veneto. All'articolo 6, tra le competenze dei Comuni (i quali, come si afferma, «in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, sono competenti in via generale all'attuazione della presente legge»), si menziona anche la possibilità di «prevedere *forme premianti* per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che *scelgono di non installare o di disinstallare* nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo. L'articolo 11, rubricato "*Sistema incentivante*", dispone poi che «[l]a Regione e i Comuni, per quanto di rispettiva competenza, nella concessione di finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati, *possono considerare titolo di preferenza* l'assenza di apparecchi da gioco d'azzardo e di altre forme di gioco d'azzardo»¹⁹⁴.

Si distingue infine dalle altre e risulta di particolare interesse, meritando per questo di essere menzionata separatamente e prescindendo dall'ordine cronologico, la disciplina contenuta – con le integrazioni apportate dall'art. 32 della [legge provinciale 30 dicembre 2015, n. 21](#) (*Legge di stabilità provinciale 2016*) – nell'art. 7 della [legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13](#) della Provincia autonoma di Trento, ove si dispone: «1. La Giunta provinciale può stabilire che gli *aiuti previsti dalla normativa provinciale per gli investimenti* a favore delle imprese siano concessi *solo agli esercizi commerciali e agli esercizi pubblici in cui non sono collocati gli apparecchi* da gioco individuati dall'articolo 110, comma 6, del [regio decreto n. 773 del 1931](#) e a condizione che il richiedente *si impegni a non installare* questi apparecchi per il periodo stabilito dalla Giunta provinciale. / 2. La Giunta provinciale determina con deliberazione le modalità di attuazione del comma 1 compresi i casi di revoca del contributo in conseguenza della sua violazione. / 2 bis. Se l'esercente che ha installato nel proprio locale gli apparecchi da gioco individuati dall'articolo 110, comma 6, del [regio decreto n. 773 del 1931](#) *decide di recedere dal relativo contratto di noleggio*, la Provincia può concedere un contributo nella misura massima del *50 per cento dell'importo della penale* eventualmente prevista, secondo i criteri

¹⁹⁴ Si noti – con riguardo alla frase finale – la sensibile differenza rispetto alle soluzioni accolte, sullo stesso aspetto, nelle leggi del Piemonte e della Calabria (nelle quali si dispone che «[l]a Regione [...] *considera come requisito essenziale* [...])»).

Così ricostruito (in modo forse non esaustivo ma piuttosto organico) il quadro della legislazione o meglio delle legislazioni regionali, si può ora passare alle misure adottate a livello comunale, in collegamento oppure a prescindere da qualsiasi collegamento con le largamente menzionate previsioni – “facoltizzanti” o vincolanti – contenute nelle rispettive leggi regionali di riferimento.

Sotto quest’ultimo aspetto (e con specifico riguardo alle misure di cui ci stiamo occupando in questo paragrafo) può valer la pena cogliere l’occasione per evidenziare incidentalmente la valenza più che altro “promozionale” e (*politicamente*, più *giuridicamente*) “legittimante” delle disposizioni “normative” regionali, che in molti casi – si vuol dire – nulla aggiungono, sul piano prettamente giuridico, a quelli che sarebbero comunque i poteri, le facoltà e in generale le competenze – nonché, per così dire, le *possibili modalità di utilizzo delle competenze* – dei Comuni¹⁹⁵.

In questa prospettiva, e approfondendo un po’ il discorso, ci si potrebbe anzi arrivare a chiedere – la risposta “costituzionalmente orientata” (e dunque da preferirsi senz’altro) risultando però immediatamente intuibile – quale sarebbe, ad esempio, la posizione di un Comune situato in una Regione che abbia previsto, come nel caso del Veneto, la mera *possibilità* di considerare titolo “preferenziale” per il conseguimento di determinati benefici la rinuncia all’offerta di gioco d’azzardo nell’ipotesi in cui quel Comune, con maggior rigore, volesse invece considerare la medesima circostanza non come “titolo preferenziale” bensì come “requisito essenziale”...

Venendo dunque ad alcune delle misure comunali più interessanti sotto il profilo di cui ci stiamo ora occupando, si può senz’altro iniziare da quelle, piuttosto numerose, consistenti in agevolazioni relative... alla *tassa sui rifiuti* (ma la cosa a questo punto non dovrebbe sorprendere e non dovrebbe essere necessario spendere molte parole per attirare l’attenzione e sollecitare la riflessione su quest’utilizzo strumentale, o come è stato detto e si tornerà a dire “trasversale”, da parte dei Comuni, di tutte le proprie competenze in vista del perseguimento del legittimo – e, possiamo aggiungere, costituzionalmente apprezzabilissimo se non strettamente doveroso – obiettivo perseguito)¹⁹⁶.

In questo senso merita di essere citato per primo – in virtù della sua audace, colorita e quanto mai indicativa formulazione – l’art. 26 bis del “[Regolamento per la disciplina della tassa rifiuti \(TARI\)](#)” del Comune di Monfalcone (in provincia di Gorizia), ove si prevede testualmente che «[a] decorrere dall’anno 2014 per gli esercizi commerciali che rimuovono “macchine mangiasoldi” (slot machine) o analoghi dispositivi elettronici destinati al gioco d’azzardo e che rinuncino all’installazione degli stessi per un ulteriore periodo non inferiore a due anni, è disposta una riduzione del 15% del tributo per il primo anno e del 30% nei due anni successivi; / 2. L’agevolazione di cui al comma precedente è subordinata alla presentazione di apposita dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà ai sensi dell’art. 47 [DPR 28 dicembre 2000 n. 445](#) dalla quale risulti di non avere o di avere rimosso i dispositivi di cui al comma 1, nonché la rinuncia alla loro installazione per un ulteriore periodo non inferiore a due anni».

Sulla stessa linea possono ricordarsi molti altri provvedimenti, tra cui quello del Comune di Soliera (in provincia di Modena), che già con il “[Piano economico finanziario e delle tariffe della tassa sui rifiuti - TARI - per l’anno 2014](#)”, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 19 del 10

¹⁹⁵ Il che non toglie però, lo si vuol pure ribadire, che le citate previsioni regionali possano ugualmente avere, sul piano pratico, una notevole utilità, proprio in relazione all’effetto al contempo di stimolo e di “copertura” che esse hanno rispetto a iniziative e misure comunali che, in assenza di tali previsioni, più difficilmente avrebbero visto e vedrebbero la luce.

¹⁹⁶ Va segnalato, al riguardo, che un simile potere comunale di modulazione e utilizzo in funzione latamente incentivante della tassa sui rifiuti trova espresso riconoscimento nella legislazione statale: in particolare, il comma 660 dell’art. 1 della [legge 27 dicembre 2013, n. 147](#) (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*) (*Legge di stabilità 2014*) ha previsto che «[i] comune può deliberare, con regolamento di cui all’articolo 52 del [...] [decreto legislativo n. 446 del 1997](#), ulteriori riduzioni ed esenzioni rispetto a quelle previste alle lettere da a) ad e) del comma 659. La relativa copertura può essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa» (...«che non possono eccedere il limite del 7 per cento del costo complessivo del servizio», si precisava inizialmente; ma tale limite è stato eliminato dall’art. 2 del [decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68](#)), e «deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune».

luglio 2014, ha introdotto – o meglio confermato¹⁹⁷ – una «riduzione tariffaria, riservata agli utenti esercenti attività di bar o tabaccherie che presentino autocertificazione al Gestore attendente l'assenza di videopoker o slot-machine nei locali d'esercizio della propria attività».

Di pochi giorni successivo è il "[Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti – TARI](#)" del Comune di Modena, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 65 del 24 luglio 2014 e successivamente modificato più volte¹⁹⁸. Ivi, all'articolo 9, comma 9, si prevede che «[a]lle utenze non domestiche di pubblici esercizi che cessino di detenere e utilizzare "slot machine" e simili precedentemente autorizzate ed in esercizio, si riconosce l'agevolazione, nella misura complessiva del 50% della quota variabile della tariffa, come indicato nell'allegato E del presente Regolamento. Per usufruire dell'agevolazione l'esercente deve presentare apposita richiesta annuale con allegata idonea documentazione comprovante la cessazione della detenzione ed utilizzo ovvero la revoca della autorizzazione all'esercizio. *Ogni anno deve essere comunque presentata apposita comunicazione che attesta la sussistenza delle condizioni richieste* [circostanza, questa, che sembrerebbe indicare che la misura, seppur collegata alla dismissione di apparecchi precedentemente in esercizio, non è concepita come un incentivo *una tantum* e temporaneo, ma come un'agevolazione continuativa]. L'agevolazione, fatta salva la verifica tecnica degli uffici competenti e del Gestore, potrà essere riconosciuta in sede di conguaglio».

Pressoché coevo è il "[Regolamento Comunale per la disciplina della tassa sui rifiuti \(TARI\)](#)" del Comune di Cavriago (in provincia di Reggio Emilia)¹⁹⁹, il cui articolo 9, comma 2, ha previsto che, a partire dal 2015, «[p]er le utenze non domestiche, i soggetti che esercitano, a titolo principale, attività di bar o attività di commercio al dettaglio di prodotti del tabacco che dichiarano al Comune di non avere installato, di non installare o di aver disinstallato apparecchi di video poker, slot machine, videolottery o altri apparecchi con vincita in denaro, è applicata una riduzione del 25 % sulla parte variabile della tariffa del tributo. La riduzione è concessa annualmente dietro presentazione di una dichiarazione della sussistenza dei requisiti di cui sopra, da presentare al Comune entro il 31 agosto, a pena di decadenza; in caso di disinstallazione, la riduzione decorre dalla data di effettiva rimozione degli apparecchi. Quando cessano le condizioni che hanno permesso di beneficiare della riduzione, il beneficiario è tenuto a comunicare tale variazione: gli effetti della cessazione del beneficio decorrono dalla data in cui è intervenuta la variazione».

Nello stesso periodo misure simili sono state adottate, nel quadro di una più ampia strategia di contrasto al gioco d'azzardo, dal Comune di Sori (GE), il quale, all'art. 22, comma 3, del Capitolo 4 - *Regolamento componente tassa sui rifiuti (TARI)* del [Regolamento per l'applicazione dell'imposta unica comunale](#) approvato con deliberazione consiliare n. 13 del 29 aprile 2014 e modificato con deliberazione consiliare n. 39 del 29 settembre 2014, ha previsto la «riduzione del 10% della tassa, sia della quota fissa che della quota variabile, a favore degli occupanti, detentori, possessori di locali iscritti nelle categorie n. 11 "Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze", n. 16 "Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie" e n. 17 "Bar, caffè, pasticceria", che dichiarino di non aver installato e di non installare apparecchi di video poker, slot machine, videolottery o altri apparecchi con vincita in denaro».

Nel "[Regolamento per la disciplina della tassa sui rifiuti 'TARI'](#)" del Comune di Fornovo di Taro (in provincia di Parma), approvato con delibera del Consiglio comunale n. 36 del 19 maggio 2014 e

¹⁹⁷ Nella relativa delibera si legge infatti che il Consiglio comunale ha «[r]itenuto [...] di voler *confermare* le seguenti ulteriori *agevolazioni* da iscrivere in bilancio come autorizzazioni di spesa, i cui criteri di attribuzione alle singole utenze saranno definiti con specifico atto di Giunta, ai sensi dell'art. 10, comma 5 del Regolamento per la disciplina della TARES: [...] - riduzione tariffaria, riservata agli utenti esercenti attività di bar o tabaccherie che presentino autocertificazione al Gestore attendente l'assenza di videopoker o slot-machine nei locali d'esercizio della propria attività: tale riduzione ammonta complessivamente ad Euro 5.000,00». Non si è avuto modo di appurare a quando risalisse la decisione originaria.

¹⁹⁸ E precisamente con deliberazioni del Consiglio comunale n. 64 del 27 luglio 2015, n. 22 del 28 aprile 2016, n. 27 del 30 marzo 2017, n. 13 del 22 febbraio 2018 e n. 24 del 21 marzo 2019.

¹⁹⁹ Approvato con delibera del Consiglio comunale n. 37 del 30 luglio 2014 e in seguito più volte modificato, ma non nella parte di nostro interesse.

in seguito modificato più volte, si prevede, al comma 6 dell'articolo 26, che «[l]a tariffa è ridotta del 20% nella parte fissa e nella parte variabile relativamente alle utenze degli esercizi commerciali adibiti a bar o tabaccherie dotati del marchio "Slot FreE-R" rilasciato dalla Regione Emilia-Romagna».

Seguendo questi ed altri esempi, all'interno del Titolo III – *Disciplina della tassa sui rifiuti (TARI)* del "[Regolamento per la disciplina dell'imposta unica comunale \(I.U.C.\)](#)" del Comune di Villar Dora (TO), approvato con delibera del Consiglio comunale n. 25 del 22 luglio 2014, è stato aggiunto (con successiva deliberazione consiliare n. 33 del 29 dicembre 2015) un articolo – il 38 bis – in base al quale: «1. A partire dall'anno 2016, per i pubblici esercizi che esercitano come attività principale l'attività di "bar" ovvero l'attività di "commercio al dettaglio di prodotti del tabacco" che *rimuoveranno* dai propri locali *tutte le slot machines o apparecchiature similari per il gioco d'azzardo elettronico* presenti è applicata, secondo le modalità di cui ai commi successivi del presente articolo, *una riduzione del 40% della tariffa del tributo nella quota variabile*. / 2. Per usufruire dell'agevolazione tariffaria occorre presentare idonea richiesta, su appositi moduli predisposti dall'Ente, con allegata documentazione *comprovante la presenza delle slot machines o delle apparecchiature similari per il gioco d'azzardo nei locali soggetti a tributo e l'intervenuta completa rimozione delle stesse*. / 3. Le agevolazioni tariffarie hanno validità a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello della richiesta, ed hanno *validità sino al permanere delle condizioni* che danno diritto alla loro applicazione [precisazione che, anche in questo caso, depone nel senso della natura *permanente* dell'agevolazione]. / 4. Il contribuente è tenuto a dichiarare il venir meno delle condizioni che danno diritto all'applicazione della riduzione di cui al presente articolo entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione di variazione; le riduzioni cessano in ogni caso alla data in cui vengono meno le condizioni per la loro fruizione, anche se non espressamente dichiarate».

Tra i molti, anche il Comune di Sissi (in provincia di Sassari) ha ritenuto, dapprima in via sperimentale per il 2016²⁰⁰, poi sistematicamente negli anni successivi²⁰¹, di applicare una riduzione della tassa sui rifiuti «alle utenze non domestiche quali bar, caffè, pizzerie o altri esercizi di ristorazione *che attestino l'assenza di apparecchi da gioco del tipo slot-machine, video poker e simili dai propri locali*», «nella misura del 30 per cento della tariffa».

Oltre che facendo leva sulla propria possibilità di modulare la tassa sui rifiuti, diversi Comuni hanno perseguito l'obiettivo di contrastare la diffusione del gioco d'azzardo attraverso analoghe modulazioni dell'Imposta municipale unica (IMU) o della Tassa sui servizi indivisibili (TASI).

Il Comune di Gonzaga (MN), ad esempio, già da diversi anni prevede aliquote agevolate (pari al 0,93% per l'IMU 2020) per i «per i fabbricati iscritti catastalmente nella categoria C/1 (Negozzi e Botteghe) *purché prive di slot-machine*»²⁰².

In alcuni casi, entrambe le agevolazioni (quella relativa alla TARI e quella relativa all'IMU o TASI) sono state contestualmente previste.

Così è avvenuto a Olmedo (SS), dove già con delibera del Consiglio comunale del 14 aprile 2016 è stato disposto un abbattimento del 70% dell'IMU per gli immobili privi di slot machines, e poi, con [delibera del Consiglio comunale del 28 marzo 2019, n. 10](#), si è concessa – modificando l'art. 23 del regolamento per la disciplina del tributo comunale sui rifiuti TARI, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 24 del ottobre 2014 – «la riduzione del 20% del Tributo in favore delle attività commerciali (bar - tabacchi) che rinunciano all'installazione o dismettono i dispositivi videopoker e

²⁰⁰ [Delibera del Consiglio comunale n. 17 del 12 aprile 2016](#) avente ad oggetto: "TARI (Tassa sui rifiuti). Approvazione delle tariffe per l'anno 2016".

²⁰¹ V. ad es. la [delibera del Consiglio comunale n. 12 del 13 marzo 2018](#) – oggetto: "TARI (tassa sui rifiuti). Approvazione delle tariffe per l'anno 2018" – ove si conferma la volontà «di applicare, come per l'anno 2018, la suddetta riduzione alle utenze non domestiche quali bar, caffè, pizzerie o altri esercizi di ristorazione che attestino l'assenza di slot-machine nel rispetto di quanto stabilito dal regolamento, nella misura del 30 per cento della tariffa».

²⁰² Comune di Gonzaga, [Nuova IMU 2020](#). In precedenza, già ad esempio nel 2017, si era prevista un'[aliquota TASI](#) agevolata «dello 0,65 per mille per i fabbricati iscritti catastalmente nella categoria C/1 (Negozzi e Botteghe) *purché prive di slot-machines*».

slot machine. Potranno accedere al beneficio esclusivamente i cittadini in regola con il pagamento dei tributi comunali».

In altri casi, per favorire la dismissione o la rinuncia all'installazione di *slot machines* e apparecchi simili all'interno di esercizi di varia natura si sono adottati provvedimenti *ad hoc*.

Tra i primi interventi di questo genere può ricordarsi la delibera della Giunta comunale del Comune di Budoni (in provincia di Sassari) del 17 aprile 2014, n. 39, successivamente rettificata con [delibera del 20 maggio 2014, n. 50](#) dello stesso organo, e avente ad oggetto "Contributi a favore dei titolari di esercizi pubblici che non detengono o scelgono di non installare slot machines". Ivi si è previsto «di stanziare € 10.000,00 per la concessione di contributi economici a favore dei titolari di esercizi pubblici che non detengono nel proprio esercizio slot machines o che decideranno di non installarle», e, in particolare, «di attribuire agli interessati un contributo "una Tantum" di € 500,00, previa attestazione dell'assenza di slot machines nei propri locali e dell'impegno a non installarle» (preso poi «atto che per mero errore materiale nella succitata deliberazione si è stabilito che i beneficiari dei contributi in oggetto fossero tutti i titolari di esercizi pubblici, anziché esclusivamente i titolari di bar con attività annuale», si è, con la seconda delibera citata, «[r]itenuto opportuno rettificare [tale] deliberazione [...] nel senso che il contributo di €. 500,00 verrà attribuito esclusivamente a favore dei titolari con licenza es[c]lusiva di bar con attività annuale che non detengono nel proprio esercizio slot machines o che decideranno di non installarle»).

Il Comune di Sassari, con [delibera del Consiglio comunale n. 9 del 12 febbraio 2015](#), ha approvato un apposito "[Regolamento per la concessione di contributi al fine di contrastare la ludopatia](#)", che – con «l'obiettivo, mediante agevolazioni economiche, di *contrastare la diffusione delle apparecchiature di cui all'art. 1 negli esercizi commerciali presenti in tutto il territorio comunale*, limitando la dipendenza da gioco su fasce di consumatori psicologicamente più deboli» (art. 2) – «disciplina la concessione di contributi in favore dei titolari di Pubblici esercizi dell'intero territorio comunale che cessano di detenere, o non detengono da almeno un anno, o che si impegnano a non installare nei successivi tre anni, nei locali del pubblico esercizio gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a) del T.U.L.P.S. (c.d. "slot machine") e che aderiscano al programma triennale di contrasto alla ludopatia appositamente predisposto dal Settore Servizi sociali» (art. 1).

Più precisamente (vale la pena riportare per intero l'articolata disciplina), «[l]e agevolazioni consistono nell'erogazione di contributi da concedere previa presentazione di apposita comunicazione di cessazione di detenzione o non detenzione da almeno un anno, o che si impegnano a non installare nei successivi tre anni, e che aderiscano al programma triennale di contrasto alla ludopatia di cui all'art. 1 del presente regolamento.

La quantificazione dell'agevolazione è rapportata alla sommatoria dei tributi comunali IMU, TOSAP, Imposta sulla pubblicità, dovuti integralmente e regolarmente pagati fino all'importo massimo di euro 1.000,00, (euro mille).

Allo scopo sarà costituito un apposito fondo determinato in sede di bilancio di previsione rinviando alla giunta comunale la determinazione del numero massimo di beneficiari in considerazione delle disponibilità in bilancio.

I contributi di cui al fondo sopraccitato saranno ripartiti nel seguente modo:

- a) 70% a favore di chi cessa di detenere le slot-machine;
- b) 30% a favore di chi si impegna a non installare nei successivi tre anni le slot-machine.

Le domande degli esercenti dei pubblici esercizi di cui all'art. 1 saranno presentate dagli stessi a seguito di apposito bando predisposto dalla giunta comunale.

L'elenco dei beneficiari deve essere trasmesso alla Polizia Urbana per i successivi controlli.

Qualora l'impresa non risulti soggetto passivo dell'imposta municipale propria, potrà essere beneficiario della quota di agevolazione riferita a questo tributo il proprietario. La misura agevolativa ha una durata di tre anni».

Tale interessante modo di procedere – che, per intendersi, potrebbe definirsi "misto" (per il motivo che dovrebbe intuirsi, e che dovrebbe comunque emergere chiaramente poco oltre) – è stato seguito, in modo più lineare (o almeno più immediatamente riconoscibile), dal Comune di Oristano, dove, con

deliberazione n. 244 del 17 dicembre 2015 la Giunta comunale ha definito gli indirizzi per la predisposizione, avvenuta poche settimane dopo, di un [“Bando per la concessione di incentivi a favore dei titolari di attività locali che rimuovono slot machine o videolottery”](#) nel quale è stata prevista «l'erogazione di un incentivo economico alle attività che si impegnano a rimuovere slot machine e videolottery dai propri locali» (più precisamente, come si precisa all'art. 3, «a rimuovere dal proprio esercizio *nel corso del 2016 tutti* gli apparecchi di tipo slot machine o videolottery»), con uno «stanziamento complessivo previsto a valere sul bilancio comunale [...] di € 8.000,00».

La peculiarità consiste nel fatto che «[p]er ciascun beneficiario è previsto un contributo di € 800,00 a titolo di credito d'imposta, sotto forma di compensazione per il pagamento dei tributi comunali (TARI, TASI, IMU)» (art. 2)²⁰³.

In altri casi ancora, la presenza di *slot machines* e apparecchi simili è stata presa in considerazione “in negativo”, per esempio ai fini dell'esclusione da determinati contributi altrimenti dovuti o potenzialmente ottenibili (secondo uno schema che abbiamo già incontrato, a un altro “livello”, nell'art. 7 della [legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13](#) della Provincia autonoma di Trento).

Può ricordarsi, in questo senso, il [Regolamento per l'assegnazione dei contributi da oneri di urbanizzazione secondaria le per chiese e gli altri edifici religiosi, i centri sociali, e le attrezzature culturali e sanitarie](#), approvato dal Comune di Pistoia con delibera del Consiglio comunale n. 79 del 30 giugno del 2014, al cui articolo 3 si prevede che «s[ia]no esclusi dal godimento del contributo gli edifici adibiti alle attività di cui trattasi [...], nei cui locali *siano installati*, al momento della presentazione della domanda e fino al termine di destinazione d'uso dei locali [...], *apparecchi del tipo “slot machines”* idonei al gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, [T.U.L.P.S.](#)».

Molti altri Comuni hanno introdotto previsioni ispirate alla medesima logica, ma più generali (e generiche); e rinvianti, per la loro concreta attuazione, all'adozione di ulteriori provvedimenti.

L'articolo 19, comma 5 del già richiamato [Regolamento per l'insediamento delle attività di sala pubblica da gioco e per l'installazione di giochi leciti in pubblici esercizi](#) del Comune di Portici (NA), approvato con delibera del Consiglio comunale del 19 febbraio 2016, prevede che, «[n]el caso in cui l'imprenditore che abbia ottenuto la relativa autorizzazione prima dell'entrata in vigore del presente Regolamento, e comunque in regola con la normativa vigente relativa alle condizioni di installabilità e al contingentamento numerico degli apparecchi da gioco di cui ai decreti Direttoriali dell'AAMS, *rinunci spontaneamente a tale autorizzazione e disinstalli completamente* gli apparecchi da gioco che prevedono vincite in danaro è destinatario di *incentivi che sono deliberati di anno in anno dal Comune* in base alle disponibilità di bilancio».

Similmente, ma in termini ancor più vaghi, il [Regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da intrattenimento o da gioco](#) approvato dal Comune di Chivasso con delibera del Consiglio comunale n. 53 del 27 ottobre 2016, anch'esso già citato ad altro riguardo, dispone all'articolo 2, comma 6, che «[l]e procedure disciplinate dal presente Regolamento si informano, in particolare, ai seguenti principi: [...] f) previsione di *forme di benefici o vantaggi economici* per gli operatori commerciali che *rinunciano a installare* apparecchi ex art 110 cc 6 e 7 del [TULPS](#) all'interno degli esercizi pubblici autorizzati all'installazione».

²⁰³ L'articolo 5 chiarisce che «[i] contributi verranno assegnati in base all'ordine di presentazione della domanda risultante dal numero di protocollo attribuito dal Comune al momento del ricevimento dell'istanza e fino ad esaurimento dei fondi disponibili, previa verifica di ammissibilità. / Per le istanze ammesse sarà riconosciuto al beneficiario un contributo massimo di € 800,00 a titolo di credito d'imposta, da far valere sotto forma di compensazione per il pagamento dei tributi comunali (TARI, TASI, IMU). / Il contributo sarà fruibile entro il limite degli importi dovuti annualmente dal contribuente/beneficiario a titolo delle imposte comunali citate. L'agevolazione pertanto non è ammessa per la somma eventualmente eccedente che pertanto non può essere chiesta a rimborso. / Per ciascun intervento ammesso a contributo la modalità di compensazione con i tributi comunali sarà prevista da apposito provvedimento di concessione dell'agevolazione»; mentre l'articolo 6 prevede la possibilità per l'Amministrazione comunale «di sottoporre i dati contenuti nella domanda di concessione del contributo a verifiche circa la loro regolarità» e di sottoporre «a controllo l'avvenuta eliminazione delle slot machine e videolottery», con conseguente possibilità di «revocare l'intero contributo concesso o richiederne la restituzione nel caso in cui dall'attività di controllo emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione» («[i]n questi casi il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguiti, come previsto dall'art. 75 del [D.P.R. n. 445/2000](#), e sarà sottoposto alle sanzioni previste dall'art. 76 dello stesso [D.P.R. n. 445/2000](#)»).

Nel quadro dell'approccio, particolarmente indicativo e stimolante nella nostra prospettiva, al quale si ispirano le misure di cui ci si è occupati finora in questo paragrafo si collocano anche – andando a porsi inoltre, e sotto diverso profilo, come un ulteriore elemento di quel fruttuoso intreccio di dinamiche ascendenti e discendenti (nei rapporti, soprattutto, tra Comuni e Regioni) più volte emerso nell'ambito dell'analisi, e che a sua volta presenta notevoli motivi di interesse dal punto di vista costituzionale – quelle previsioni, inserite in atti normativi *regionali*, che introducono «misure incentivanti [non direttamente per determinati soggetti privati; bensì, confidando sullo spirito di iniziativa *dei Comuni* e cercando in modo concreto di stimolarlo] *per quegli enti locali che*, nel dare in concessione proprie strutture a carattere sociale o ricreativo e sportivo valorizzano, tra i criteri di aggiudicazione, la rinuncia ad installare *slot machines* ed apparecchi simili od anche che prevedessero nei contratti di servizio per il trasporto pubblico locale (notoriamente utilizzato proprio da quelle fasce di cittadini vulnerabili cui la protezione intende rivolgersi) l'assenza di pubblicità di giochi o, in positivo, la presenza di informazioni sui rischi del gioco, sulle campagne promosse dalle ASL, ecc.»²⁰⁴.

Tali misure, si vuol dire a conclusione di tutto il discorso, mettono in effetti in luce una circostanza di fondo ai nostri fini estremamente significativa: circostanza che è stata colta ed espressa in termini molto efficaci e – ciò che più conta – suscettibili di essere riferiti a diverse altre misure non solo regionali ma anche comunali di contrasto al gioco d'azzardo esaminate in questo paragrafo o in precedenza. Con specifico riguardo alle misure evocate da ultimo, ma, appunto, svolgendo un'osservazione che ben può estendersi anche a molte delle altre, e che pare avvalorare proprio quella chiave interpretativa che si è tentato di proporre, in modo più generale, in questa pagina, si è infatti espressa l'idea che, «[i]nsonnia, potremmo assistere a una di quelle *best practices* in cui la Regione [...o appunto, come diceva, il Comune] utilizza trasversalmente tutte le proprie *competenze* per perseguire una propria *politica* (di prevenzione della dipendenza dal gioco, in tal caso)» (corsi originali)²⁰⁵.

11. *Cenni ricostruttivi sull'uso di tali misure per il perseguimento di finalità "politiche"... di tutela e attuazione di diritti e principi fondamentali*

Le parole appena citate – e, alla base, le misure richiamate nel precedente paragrafo come pure altre esaminate in precedenza e riconducibili sotto questo profilo al medesimo *genus* – sembrano offrire lo spunto (e anzi, si ritiene, un'ottima ragione) per riflettere, o tornare a riflettere, su un tema più generale, e cioè quello del rapporto tra: (a) (uso "mirato" o, come si diceva, "trasversale" delle) competenze degli enti territoriali, (b) perseguimento (per tale via) di una propria linea d'azione "politica" (in ipotesi contraria a quella nazionale) e (c) ruolo dei diritti e dei principi fondamentali.

Su tale complesso rapporto ci si è già più volte soffermati in modo diretto o indiretto nel corso del lavoro, che in generale è stato concepito e sviluppato – dopo una prima fase di ricerca empirica dei provvedimenti normativi e giurisprudenziali di rilievo, e, parallelamente, di riflessione – avendo in mente proprio le profonde implicazioni "costituzionali", anzitutto (anche se non solo) nel senso accennato, delle misure e in genere delle dinamiche emerse.

Implicazioni dapprima intraviste (per non dire immaginate) e poi progressivamente messe a fuoco e meglio decifrate mano a mano che il quadro si andava arricchendo, confermando alcune intuizioni iniziali e offrendo ulteriori spunti.

Volendo qui solo provare a sintetizzare (da un lato semplificando quanto più possibile e dall'altro aggiungendo qualcosa) ciò che si è comunque detto, esplicitamente o tra le righe, in altre parti del lavoro (e ancora si dirà, con precisazioni ulteriori, nel prossimo paragrafo), si potrebbe arrivare a proporre – basandosi sull'esame delle previsioni legislative regionali, delle misure comunali, delle

²⁰⁴ S. SCAGLIARINI, [Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, e in [Le Regioni](#), 2017, pp. 1084-1092.

²⁰⁵ *Ibidem*.

statuizioni dei giudici amministrativi e della Corte costituzionale e, soprattutto, dei rapporti che si sono creati tra tutti questi elementi – una ricostruzione complessiva di questo tipo:

a) su un piano del tutto generale, nella materia oggetto di analisi (misure di contrasto al gioco d'azzardo) è emersa – come del resto era già stato notato ed efficacemente detto qualche anno addietro – «una serie di sfaccettature di competenze, dello Stato, delle Regioni e Province autonome e dei Comuni, nessuna delle quali può definirsi prevalente o assorbente, ma ciascuna caratterizzata dagli interessi concreti da perseguire, nel rispetto delle rispettive sfere, ciascuna delle quali è egualmente tutelata da Costituzione»²⁰⁶;

b) più nello specifico, le “sfaccettature di competenze” degli enti territoriali si sono quantitativamente moltiplicate (si pensi alla *varietà* tipologica delle misure prese in considerazione nel presente lavoro), si sono allargate e, per così dire, “approfondite” (si pensi alla crescente incisività e, per così dire, alla crescente “audacia” di tali misure, nei rispettivi ambiti), e, soprattutto, si sono tinte in maniera sempre più forte di una coloritura “politica”, nel senso che si è poc’anzi (e, in verità, più volte) accennato e che si andrà subito a precisare ulteriormente;

c) la “politicalità” degli obiettivi perseguiti (attraverso quest’utilizzo “strumentale” o “funzionalizzato” di poteri e competenze varie degli enti territoriali) si caratterizza e anzi in larga parte discende, ancor più specificamente, dal loro porsi in stretta relazione (...anche laddove non ve ne sia piena consapevolezza) con diritti e principi fondamentali di rilievo costituzionale (nonché dotati di pieno riconoscimento, secondo quanto è stato più volte riconosciuto dalla Corte di giustizia, a livello sovranazionale). In altri termini, è anche e soprattutto dalla circostanza che tali obiettivi (in sostanza e in breve: *tutti, o pressoché tutti, gli obiettivi perseguiti mediante il contrasto al gioco d'azzardo*²⁰⁷) siano *riconducibili*²⁰⁸ a *diritti e principi costituzionali* – evidentemente (ecco il punto) *intesi e valorizzati da Regioni e Comuni in modo diverso da quanto, almeno nei fatti, dimostrino di fare le istituzioni statali* – che discende quella profonda *contrapposizione di visioni (o filosofie) di fondo* e di indirizzi operativi (e normativi) tra enti territoriali e Stato²⁰⁹ rispetto alla quale è sembrato inevitabile evocare la nozione di “indirizzo politico”;

d) allo stesso tempo – e qui emerge un’ulteriore peculiarità delle dinamiche di cui ci stiamo occupando, che vale in qualche modo a “chiudere il cerchio” – quel collegamento teleologico tra misure regionali e comunali di contrasto al gioco e tutela/attuazione diritti e principi costituzionali ha rappresentato (semplificando ed estremizzando il discorso all’unico scopo di esprimere il concetto di fondo)... il motivo per cui quelle misure sono state considerate legittime: o perché ne è direttamente derivato un “titolo” di competenza degli enti territoriali (basti richiamare, in questo senso, il ruolo giocato dal richiamo alla “salute”, costituzionalmente rilevante non solo ai sensi dell’art. 32 ma anche ai sensi dell’art. 117, comma 3!), o perché – più nel merito (ammesso e non concesso che sia il caso distinguere nettamente questioni di merito e questioni di competenza) – l’essere determinate misure finalizzate e oggettivamente funzionali alla protezione e al rispetto di diritti e principi fondamentali (e in genere al soddisfacimento di esigenze di primario rilievo costituzionale) ha fisiologicamente e positivamente influito su ponderazioni e valutazioni (talora “bilanciamenti”, anche se del termine si è fatto spesso un vero e proprio abuso, parecchio fuorviante) effettuate in sede di controllo di legittimità (e/o di legittimità costituzionale) delle misure in questione, ad opera della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato e dei molti altri giudici amministrativi che, come si è visto, hanno negli ultimi lustri dovuto confrontarsi con impugnazioni e ricorsi tanto numerosi quanto, di norma, infondati (proprio per il motivo cui si sta facendo qui riferimento: e cioè – in poche parole e con la consueta, forte semplificazione – per la necessaria prevalenza dei diritti e principi fondamentali

²⁰⁶ R. CHIEPPA, *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatìa o gap)*, cit., p 1122.

²⁰⁷ Si rinvia al prossimo paragrafo per qualche ulteriore precisazione anche su questo aspetto.

²⁰⁸ ...più o meno direttamente e più o meno interamente; ma spesso, davvero, in modo immediato e pieno...

²⁰⁹ ...su un tema *controverso*, la cui *importanza e delicatezza sul piano sociale, economico e anche “culturale”* (e dunque la cui “politicalità”, anche in questo senso) è sotto gli occhi di tutti.

tutelati dalle varie misure di contrasto al gioco rispetto agli interessi economici che con tali diritti e principi si pongono in conflitto).

12. Le “basi”, i limiti e le potenzialità di sviluppo di misure di questo genere, tra disciplina costituzionale e legislativa delle competenze e “coperture” discendenti dal collegamento sostanziale con diritti e principi costituzionali e paracostituzionali sovranazionali

Giunti a questo punto, e riprendendo le mosse proprie dalla ultime considerazioni svolte, può essere utile soffermarsi in maniera un po' più organica su alcune questioni di fondo sulle quali in verità si è già ripetutamente posta l'attenzione – anche cercando di fornire tra le righe, laddove non esplicitamente, delle “risposte” ad esse – in molte altre parti del lavoro (non solo nel paragrafo precedente ed in quello dedicato alla giurisprudenza della Corte costituzionale, per ovvie ragioni molto “ricco” sotto questi profili).

Si vuol cioè (tornare a) ragionare – sia pur brevemente e facendo appunto rinvio, per il resto, a quanto più in dettaglio, e da diverse angolazioni, è già emerso al riguardo in precedenza – sulle “basi”, sui limiti e sulle potenzialità di sviluppo di misure di questo tipo²¹⁰ e, più in generale, di misure come quelle cui si è dedicato il presente lavoro; il tutto in riferimento o comunque alla luce, per un verso, della disciplina costituzionale e legislativa delle competenze degli enti territoriali, e, per l'altro, delle “coperture” discendenti dal collegamento sostanziale con (esigenze inderogabili, o almeno – in altri casi – con commendevoli obiettivi di tutela di) diritti e principi costituzionali e paracostituzionali sovranazionali.

Laddove, come dovrebbe ormai risultare ben chiaro, la peculiarità che sul piano teorico (ma con ricadute pratiche di grandissimo rilievo) caratterizza la “materia” di cui ci stiamo occupando risiede proprio nello strettissimo collegamento, o meglio nella compenetrazione, che vi è tra i profili “competenziali” e quegli ulteriori profili se vogliamo più “alti” (profili sostanziali, teleologici e “costituzionali” in un senso più specifico e pregnante), spesso riemergenti²¹¹ – in particolare, su piani ovviamente ben diversi: (a) nei “preamboli”, variamente strutturati e denominati, dei regolamenti, delle ordinanze e delle altre misure adottate a livello comunale; (b) nelle «finalità» o «obiettivi» esplicitati, con minori o maggiori ricadute prescrittive e interpretative, in appositi articoli di leggi regionali; (c) nelle motivazioni di sentenze del giudice costituzionale e dei giudici amministrativi – e in effetti tali da incidere, ben più di quanto si sarebbe potuto immaginare, sulla stessa ricostruzione in astratto e sulla applicazione in concreto delle regole (o dei principi) che informano e presidiano le competenze e in genere gli spazi e i limiti d'azione dei vari enti.

In particolare, si è già osservato in questo senso come il richiamo a diritti e principi fondamentali – nella misura in cui, tra l'altro, potrebbe portare (e, può ora aggiungersi, concretamente ha portato, secondo quanto si è visto nel corso dell'analisi) a giustificare, offrendovi un solido fondamento teleologico e con esso un titolo legittimante, misure altrimenti inammissibili – può operare (e concretamente ha operato) come un elemento in grado di scardinare o comunque rimettere in discussione e riplasmare in misura sorprendentemente ampia i consolidati assetti di competenze e in generale i ruoli e i poteri dei diversi enti e organi.

E ciò sia laddove tale richiamo sia effettuato (muovendosi, come si era detto, “all'interno dell'area del giuridicamente ammissibile”) allo scopo di giustificare, da parte degli enti territoriali, quella che può vedersi come una fisiologica diversificazione degli indirizzi politici, più o meno propensi a valorizzare questo o quel diritto o principio²¹², sulla base appunto di legittime valutazioni e opzioni politiche; sia, e ancor più, laddove esso sia effettuato in chiave oppositiva rispetto a scelte politiche (di altri soggetti istituzionali) fondatamente ritenute incompatibili o comunque non sufficientemente in linea con i precetti costituzionali e sovranazionali

²¹⁰ Il riferimento è anzitutto – ma come si dirà subito non soltanto – alle misure esaminate nel paragrafo 10.

²¹¹ Seppur non sempre con la consapevolezza, la precisione e la trasparenza che sarebbero auspicabili.

²¹² O... interesse, stando però ben attenti a non confondere le cose (e, per così dire, le acque, sul piano dogmatico).

In questo senso risulterebbe particolarmente interessante, seppur ostica, un'analisi approfondita e "a tutto tondo" delle differenze, dei collegamenti, degli intrecci e delle sovrapposizioni tra le azioni di contrasto sul piano politico-istituzionale delle politiche nazionali in nome di (diverse valutazioni circa la corretta attuazione di) diritti e principi fondamentali costituzionali ad opera degli enti territoriali e gli interventi giurisdizionali di controllo (ma pure, nei limiti delle proprie competenze e del proprio ruolo, di "conformazione" e "aggiustamento") di tali politiche – o, per converso, delle opposte politiche degli enti territoriali – da parte della Corte costituzionale, dei giudici amministrativi e (in misura verosimilmente minore ma ugualmente rilevante) dei giudici ordinari²¹³.

Nell'ovvia impossibilità di svolgere tale analisi in modo organico e compiuto in questa sede, si può tuttavia provare, nel poco spazio che può qui dedicarsi alla questione, a gettar luce su di essa attraverso uno "spaccato" che ci permette altresì – nel prisma di una vicenda concreta che pur muovendo da una questione ricollegabile alla tematica, qui solo sullo sfondo, delle "distanze minime" risulta fortemente istruttiva con riguardo a ciascuno degli aspetti ben più generali di nostro interesse – di "fare chiarezza" e "fare ordine"²¹⁴ esattamente su quei tre elementi, o profili, sui quali si voleva tornare a riflettere (precipuamente a tale scopo) in questo paragrafo: e cioè in breve, come si diceva, *basi, limiti e potenzialità di ulteriore sviluppo* delle misure locali di contrasto al gioco d'azzardo.

Sembra utile, dunque, prendere le mosse da alcune considerazioni formulate nella sentenza del TAR Veneto n. 994 del 13 novembre 2017²¹⁵.

Si tratta di considerazioni che potrebbero apparire ovvie (anche se, vedremo, meno di quanto potrebbe sembrare), e che tuttavia ci sembrano molto adatte per approcciare efficacemente la questione, risultando a loro modo "esemplari" (seppur, e anzi ancor più, alla luce delle precisazioni che possono ricavarsi dall'esito finale della vicenda, come si vedrà).

Nella citata decisione il giudice amministrativo (... di primo grado: v. oltre...), dopo aver ribadito l'intenzione di «non [...] discostarsi dal proprio orientamento che reputa, in linea di principio, legittime e non irragionevoli le norme dei regolamenti comunali che subordinano l'apertura e il trasferimento di casa da gioco o l'installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito a una distanza minima di 500 metri da determinati luoghi sensibili», giunge tuttavia a ritenere «che nel particolarissimo caso concreto sottoposto al suo vaglio, l'applicazione pratica delle misure di prevenzione logistica previste dal regolamento comunale conduca a esiti sproporzionati, in quanto finisce per precludere l'esercizio dell'attività di gioco lecito in quasi tutto il territorio comunale, consentendone di fatto l'insediamento solo nello 0,6% del territorio municipale, come emerge da una perizia depositata dalla ricorrente le cui risultanze non sono state specificamente contestate dal Comune».

²¹³ In disparte gli spunti probabilmente ricavabili da numerosi passaggi di questo stesso lavoro, può nuovamente rinviarsi – per alcune riflessioni interessanti (anche) in questa prospettiva – a E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, cit., nonché a E. LONGO G. MOBILIO, *L'argomentazione sui diritti nel giudizio costituzionale in via principale. Spunti di riflessione alla luce di alcuni importanti indirizzi giurisprudenziali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2012, p. 473 ss.

V. anche, sotto profili specifici e differenti (e in un contesto non pienamente coincidente, sotto vari aspetti, con quello che è venuto a definirsi negli anni successivi in virtù soprattutto dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale), ma con stimolanti elementi di collegamento con le riflessioni cui si allude, A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 1, 2001, 2, p. 191 e ss., M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Sanità pubblica*, 2002, 3, p. 345 e ss., e R. BIN, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" - *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, Jovene, 2004, p. 295 ss. (dello stesso Autore v. anche [Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V](#), in *Astrid*, 2005, e *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 895 ss.)

²¹⁴ Al solo prezzo, da una parte, di qualche semplificazione e, dall'altra, di qualche piccolo sforzo ricostruttivo.

²¹⁵ Sentenza invero discutibile per più motivi (su alcuni dei quali ci soffermeremo in modo diretto), e anche nella parte in cui fa riferimento, in termini a nostro avviso alquanto frettolosi e fuorvianti, all'art. 41 della Costituzione, sovrapponendo e confondendo piani ben diversi: pure su questo punto, che inizialmente converrà lasciare in ombra, torneremo più avanti.

Tale valutazione (di “sproporzione”) viene fondata (tra l’altro) sulle seguenti considerazioni generali (si omettono invece per il momento – pur a costo di disarticolare artificiosamente un’argomentazione nella quale i due aspetti sono, erroneamente, intrecciati – i riferimenti, come si diceva poco pertinenti e discutibili, all’art. 41 della Costituzione, proprio per non dover tornare adesso ad addentrarsi in una questione che, come si è visto in particolare nel paragrafo 7 e si vedrà ancora poco oltre, andrebbe impostata, affrontata e risolta in modo ben diverso): «a fronte di una attività ammessa e disciplinata dalla legislazione statale come quella di cui si trattasi, l’ente locale non può adottare provvedimenti i quali finiscano per inibire completamente il suo esercizio. [...] Gli atti dell’Amministrazione comunale non possono arrivare a vietare tout court un’attività considerata lecita dall’ordinamento; questa può solo essere limitata nel suo esercizio allo scopo di tutelare quei valori che, a loro volta, trovano protezione nell’ordinamento ed in particolare la salute, nelle sue diverse articolazioni della prevenzione della ludopatia ma anche dell’inquinamento acustico e della quiete pubblica e, comunque, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità. Non è però consentito di pervenire in via regolamentare ad un sostanziale divieto di svolgere in tutto il territorio comunale un’attività che, si ripete, è pur sempre considerata lecita dall’ordinamento (Tar Toscana n. 715/2017)».

Ebbene, tutto ciò detto occorre però anche e a maggior ragione render conto – come anticipato – degli sviluppi ed esiti giurisprudenziali della vicenda, che ha visto il Consiglio di Stato ribaltare in sede di appello la decisione del TAR, svolgendo, in motivazione, alcune perspicue considerazioni che ai nostri fini risultano della massima importanza.

Nella [sentenza n. 6714 del 27 novembre 2018](#) il supremo giudice amministrativo ha infatti anzitutto e in via preliminare osservato – e già tale risoluta affermazione appare assai indicativa per ciò che essa presuppone e implica nel merito (secondo quanto verrà poi esplicitato) – come «ai fini della decisione si possa prescindere da qualsiasi tipo di valutazione in ordine alla individuazione nel dettaglio delle zone disponibili per l’esercizio dell’attività di gioco lecito nell’ambito del territorio comunale e delle corrispondenti percentuali rispetto alla superficie nella sua globalità», «non risulta[ndo] pertanto indispensabile per la risoluzione della presente controversia l’esame delle perizie di parte».

E soprattutto, «quanto al merito della controversia», in una sorta di *climax* che – oscillando tra il generale, il particolare e da ultimo... l’ancor più generale – introduce elementi di sempre maggior interesse ai nostri fini:

- in primo luogo, ha ricordato come misure quali quelle in questione siano pianamente riconducibili «secondo la Consulta alla *potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio*» (oltre che, sotto altro profilo, alle competenze – o, se si vuole, alle “quote” di competenza – *regionali* nonché ancora, sul piano regolamentare e amministrativo, *comunali* in materia di tutela della *salute*), e siano, riprendendo proprio le parole della Corte costituzionale, «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» [...] ([Corte cost., 10 novembre 2011, n. 300](#); conf. Cons. Stato, sez. VI, 11 settembre 2013, n. 4498)»;

- in secondo luogo, ha evidenziato come «anche dall’esame della *normativa statale* sviluppatasi nella materia (cfr., art. 7, comma 10, del [d.l. n. 158 del 2012](#); art. 14 della [legge 11 marzo 2014, n. 23](#); art. 1, comma 936, [l. 28 dicembre 2015, n. 208](#))» si ricavi il *principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia* basati [in particolare] sul rispetto di distanze minime dai luoghi “sensibili”(cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4199; Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 febbraio 2016, n. 578)»;

- in terzo luogo, sempre con riferimento alla specifica questione delle distanze, ha ribadito che «“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” (Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579)»;

- su tali basi, ha ricordato come «in ragione di tale complesso di motivi la Corte costituzionale [abbia] più volte dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale ad essa sottoposte ed aventi ad oggetto alcune tra le numerose norme che le Regioni e le Province autonome di Bolzano e di Trento (antesignane nell'affrontare con decisione il fenomeno patologico) hanno approvato per individuare una serie di misure dirette alla prevenzione ([Corte Cost., 11 maggio 2017, n. 108](#); id., [21 marzo 2015, n. 56](#); id., [10 novembre 2011, n. 300](#))»;

- ancor più nello specifico (ma si notino sempre le implicazioni più profonde delle varie statuizioni), «quanto alla determinazione concreta delle limitazioni», dopo aver ribadito in linea generale ciò che si era già affermato in precedenza, e cioè che “l'imposizione di una distanza di rispetto costituisce in via di principio uno strumento *idoneo e necessario* per tutelare *l'interesse pubblico primario* (prevenzione delle ludopatie)”, ha puntualizzato, sempre ricollegandosi a quanto già statuito in passato, che “l'individuazione di una distanza, piuttosto che un'altra, discende ... dall'*esercizio di una discrezionalità amministrativa* [v. poco oltre per importanti precisazioni sul punto], che effettui la *ponderazione con i contrapposti interessi allo svolgimento delle attività lecite di gioco e scommessa* [e anche su questo aspetto, in specie con riguardo alla natura e ai limiti intrinseci di tali “contrapposti interessi”, e quindi al tipo di ponderazione e ai tendenziali esiti di questa, si aggiungeranno alcuni cruciali chiarimenti], alla luce dei canoni della adeguatezza e della proporzionalità” (Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579)».

Sul fondamento di «[t]ali considerazioni di ordine generale» il Collegio giunge, «in antitesi a quanto ritenuto dal primo giudice, ad escludere che l'amministrazione comunale, nel caso di specie, abbia emanato una norma eccedente lo scopo».

E ciò (anche) in quanto (sorvolando su aspetti contingenti e pure decisivi, e limitandosi ai passaggi che più ci interessano e che, come anticipato, sfociano in affermazioni di portata davvero molto ampia e di assoluta importanza):

i) «la previsione di limitazioni territoriali alla collocazione di nuove sale scommesse, VLT, Bingo e negozi dedicati costituisce *espressione di un'ampia discrezionalità del Comune competente, limitatamente sindacabile in sede giurisdizionale*»;

ii) «la decisione di stabilire una distanza di 500 metri da misurarsi sulla base del percorso pedonale più breve (secondo quanto prescritto dalla determina della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 27 marzo 2013, prot. DAC/CRV/4126/2013) risulta essere *sufficientemente ragionevole, adeguata e proporzionata*, rispetto ai fini di prevenzione della ludopatia e di tutela della salute dei soggetti più deboli²¹⁶, obiettivi questi già valorizzati dal Giudice costituzionale come *perfettamente sussumibili tra quelli che, ai sensi dell'articolo 41 Cost., possono giustificare limitazioni all'iniziativa economica privata*»²¹⁷.

²¹⁶ Si noti, per inciso, come la “prevenzione della ludopatia” e “la tutela della salute” dei soggetti più deboli siano menzionate separatamente, con ciò evidenziandosi il fatto che i due obiettivi non coincidono e, per così dire, non si esauriscono l'uno nell'altro: e in effetti la prevenzione delle ludopatia (considerando i molti e gravi risvolti negativi sul piano economico, sociale e culturale di essa) può rispondere a finalità ulteriori rispetto alla semplice tutela della salute individuale (come espressamente riconosciuto, valorizzando la circostanza e traendone importanti conseguenze, in significativi passaggi di altre sentenze); e, per altro verso, la “tutela della salute”, secondo un'accezione ampia di questa, ben può (e anzi deve) andare oltre la mera prevenzione di vere e proprie “patologie” (individuali o per così dire – e già in questo senso il discorso si allargherebbe a prospettive molte più ampie – sociali).

²¹⁷ Sotto questo profilo il Consiglio di Stato sembra (tra l'altro) “rispondere” a quei discutibili riferimenti all'art. 41 da parte del TAR che si erano in precedenza omesse per esigenze di linearità (o almeno... di leggermente minore contorsione) espositiva, e che però può valer a questo punto la pena richiamare, al precipuo scopo di misurarne la distanza rispetto a quanto ben più perspicuamente ricordato dal Consiglio di Stato. I passaggi “incriminati” della decisione del TAR, citati stavolta senza “tagli”, sono i seguenti: «Il pur lodevole intento del Comune di contrastare la ludopatia non può tradursi in atti che finiscono con lo svuotare completamente *l'esercizio della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.)*. A fronte di una attività ammessa e disciplinata dalla legislazione statale come quella di cui si trattasi, l'ente locale non può adottare provvedimenti i quali finiscano per inibire completamente il suo esercizio, poiché in tal modo *verrebbe sostanzialmente espropriato il diritto di iniziativa economica*».

iii) «D'altra parte – come già rilevato dalla Giurisprudenza di questo Consiglio - *anche a livello comunitario, le esigenze di tutela della salute* vengono ritenute, nella ipotesi di specie, *del tutto prevalenti rispetto a quelle economiche che muovono oggi l'appellata*, come ha già stabilito la Corte di Giustizia Europea, allorché con sentenza del 22 ottobre 2014, C-344/13 e C367/13, nell'ambito della materia che ci occupa, *nel bilanciamento tra libertà economica e tutela della salute, ha dato prevalenza a quest'ultima.* (cfr. V Sez. n. 5237 del 2018)».

13. Conclusioni

Per provare a formulare qualche considerazione conclusiva – volta non già a riepilogare i frutti della precedente analisi, ma ad aggiungere, rispetto a quanto già si è detto, qualche ulteriore riflessione sulla complessiva tematica – possono prendersi le mosse dalla sintetica e perspicua osservazione secondo cui «[i]l tutto ha inizio quando, a fronte dell'aumento esponenziale del gioco con vincite in denaro in Italia, favorito anche da una *politica statale tesa più ad incanalare nel gioco lecito la domanda* per sottrarla alla criminalità organizzata [e su questo bisognerebbe in verità aprire un'ampia parentesi, se non altro a partire dalla circostanza che tale obiettivo risulta raggiunto solo in misura del tutto insoddisfacente: in ragione, tra l'altro e in particolare, delle *radicate e diffuse infiltrazioni di quest'ultima nelle stesse attività di gioco lecito*] che a circoscriverla, molti Comuni, trovandosi di fronte a problematiche sia di ordine pubblico che di emergenza sociale e sanitaria, per il diffondersi di una dipendenza da gioco, con gravi conseguenze anche sul piano economico per le famiglie, presero l'iniziativa di tentare di ridurre il fenomeno della ludopatia e prevenirne le conseguenze attraverso una propria regolamentazione, ora riducendo gli orari di apertura degli esercizi in cui si svolge il gioco, ora vietandone l'ubicazione in zone urbane caratterizzate dalla forte

probabilità di presenza di persone vulnerabili»²¹⁸, ora – può aggiungersi – adottando le molte altre misure, di cui ci siamo fin qui diffusamente occupati, volte a contrastare *in toto* il fenomeno²¹⁹.

E in effetti, come lo stesso Autore, anche ricollegandosi a studi precedenti²²⁰, ben evidenzia (andando a toccare quello che, a nostro avviso, è un punto assolutamente cruciale di tutto il discorso, come si è anticipato in nota e come si chiarirà compiutamente nel prossimo periodo) vi è stata nel nostro Paese una «evoluzione [ma chi scrive preferirebbe parlare di una *involuzione*] culturale, normativa e giurisprudenziale che ha portato da un giudizio di disvalore verso il gioco d'azzardo alla

²¹⁸ Così S. SCAGLIARINI, [Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines](#), cit., ove si ricorda come almeno in una prima fase «[t]ali tentativi, tuttavia, risultarono piuttosto deboli, scontrandosi con una giurisprudenza amministrativa propensa a ritenere illegittimi i regolamenti comunali in materia laddove adottati in assenza di adeguata copertura legislativa», soltanto dopo la [sentenza n. 300 del 2011](#) della Corte costituzionale registrandosi un forte cambiamento di rotta anche dei giudici amministrativi, complice anche il fatto che, forti delle aperture del giudice delle leggi, nello stesso periodo si sono diffusamente attivati i legislatori delle Regioni, «tanto che negli anni tra il 2012 e il 2015 si è assistito ad un fiorire di leggi regionali, nessuna delle quali impugnata in via diretta, volte a prevenire la dipendenza da gioco»; circostanza che, chiaramente, ha ulteriormente spianato la strada – offrendo ora, almeno a molti di essi, «piena base legale» – al riconoscimento della legittimità dei provvedimenti comunali, sicché i vari Tribunali amministrativi regionali, frequentemente aditi, «hanno preso a respingere i (numerosi) ricorsi degli esercenti delle sale gioco» avverso tali provvedimenti, a loro volta sempre più numerosi in conseguenza del complessivo effetto di stimolo derivante, oltre che dalla giurisprudenza costituzionale e dagli interventi legislativi regionali, proprio da tale nuovo e più “rassicurante” indirizzo giurisprudenziale dei TAR e del Consiglio di Stato.

Il tutto in una sorta di “circolo virtuoso” che – ecco il punto – assai difficilmente avrebbe potuto innescarsi e alimentarsi, e malamente potrebbe comprendersi (e, finanche, giustificarsi), prescindendo da quelle dinamiche più profonde cui si è fatto e di nuovo si farà riferimento: e, in particolare da quella così *singolare* ma anche così *influyente* (influyente sulle ricostruzioni del giudice delle leggi e, a cascata, degli altri giudici; e influente – a monte e poi ancora, come si andava dicendo, a valle di tali ricostruzioni – sull’azione legislativa e amministrativa) *contrapposizione di visioni*, di *interessi* e forse pure, andando al fondo del problema, di modi di porsi, sotto il profilo sostanziale, rispetto al quadro dei diritti, dei principi e (per quanto direttamente o indirettamente rilevanti) dei valori costituzionali.

Più esplicitamente, sembra proprio che, a “fare la differenza”, ossia a spostare l’ago della bilancia dalla parte degli enti locali (o, più precisamente, delle misure da questi adottati) siano state proprio le implicazioni di tale “contrapposizione (sul terreno) costituzionale” di fondo: e ciò non solo, e nemmeno tanto, per generiche e presuntive ragioni ideali ricollegabili a possibili (e in effetti verosimili) “preorientamenti”, ovvero a sotterranee considerazioni di natura pragmatica e/o teleologica (come tali peraltro non certo prive, almeno potenzialmente ed entro certi limiti, di legittimità e pregio in tale contesto), dei giudici costituzionali (ragioni che avrebbero, in ipotesi, portato questi ultimi a nutrire maggior “simpatia” per le istanze locali, alla salvaguardia di queste cercando quindi di indirizzare, nei limiti del possibile, il proprio giudizio); ma anche e prima di tutto per specifiche (e per certi versi quasi contingenti) ragioni tecniche ricollegabili ai nodi giuridici che si sono dovuti affrontare (si pensi, *in primis*, alla questione della ricostruzione delle finalità e degli effetti delle misure adottate, e del loro conseguente “inquadramento materiale”, ai fini delle decisive valutazioni effettuate dalla Consulta quanto alla spettanza o meno delle relative competenze a Comuni e Regioni), la cui risoluzione, come si diceva, non poteva non risultare fortemente influenzata proprio da (lle ricadute sui precisi termini delle questioni affrontate, e sulle circostanze concretamente decisive per dipanarle in un senso piuttosto che nell’altro, di) quelle opzioni e prese di posizione di fondo su cui si è richiamata l’attenzione...

...Opzioni e prese di posizione di fondo che in ultimissima analisi sembrano riconducibili, o comunque strettamente ricollegabili – volendo provare, per chiudere il cerchio, ad essere ancor più espliciti semplificando fino all’estremo – proprio alla risposta a quel *dilemma* a nostro avviso centrale (e di evidente natura costituzionale) su cui ci si andrà a soffermare subito oltre nel testo, e intorno al quale sembrano ruotare (non senza attriti e tensioni discendenti proprio dalle diverse risposte date, esplicitamente o implicitamente, al dilemma da parte dello Stato e da parte della generalità degli enti territoriali: v. appunto, al riguardo, quanto si tornerà a dire nel testo) se non tutti certamente molti degli altri “ingranaggi” del complesso impianto normativo (su più livelli) e giurisprudenziale che caratterizza l’intera “materia” di cui ci stiamo occupando: è il gioco d’azzardo (*rectius*: lo sfruttamento economico, in forma imprenditoriale e su larga scala, del gioco d’azzardo) un’attività economica come le altre, o comunque tendenzialmente assimilabile alle altre, oppure non lo è, essendo, al contrario, un’attività nel complesso nociva per gli individui e per la società (forse... *contraria all’utilità sociale*? forse ...*dannosa* per la *libertà*, la *dignità*, la *sicurezza*, la *salute*? ...ma dove abbiamo letto queste strane parole...), come tale potendo (e dovendo) essere trattata?

²¹⁹ Pur senza (poter) arrivare – per ragioni intuibili e sulle quali ci siamo già soffermati anche con riferimento a quanto affermato sul punto dal TAR Veneto nella sentenza n. 994 del 13 novembre 2017 – a eliminarlo completamente.

²²⁰ G. SIRIANNI, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione nella crisi dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.* 2012, spec. p. 805 ss.

sola volontà di arginarne gli effetti problematici in termini di ordine pubblico»²²¹: evoluzione che, come è stato messo in luce, ha «portato all’assottigliamento della distanza tra esso e le altre attività economiche»²²².

Ebbene, è esattamente qui, ci sembra di poter dire a questo punto, uno dei nodi problematici (per certi versi, *il* nodo problematico) di fondo, dal punto di vista costituzionale, dell’intera tematica, ad esso ricongiungendosi in modo più o meno diretto, per un motivo o per l’altro, quasi tutte le altre questioni (non a caso) controverse²²³ che abbiamo più o meno approfonditamente affrontato (o almeno toccato), e altre ancora: da quelle inerenti al riparto, e in genere alla spettanza, di competenze in capo ai vari enti e ai rispettivi spazi, fondamenti e limiti di intervento (aspetti a loro volta ricollegati a più profonde questioni relative all’inquadramento teleologico e, verrebbe da dire, assiologico delle misure adottate nell’esercizio di tali competenze) a quelle relative al possibile utilizzo “pregnante” e (... costituzionalmente?) orientato della leva tributaria e/o di altre agevolazioni, e in genere differenziazioni di trattamento, in funzione di contrasto della diffusione del fenomeno e in genere di perseguimento di obiettivi ritenuti (non certo a torto) maggiormente in linea con i vincoli costituzionali (e appunto, come si diceva, col quadro assiologico alla base della, e risultante dalla, Costituzione).

E, volendo trovare un filo rosso che lega insieme pressoché tutte le questioni qui accennate e meglio trattate nelle pagine precedenti, sembra proprio di poterlo cogliere in relazione al (sostanzialmente comune) modo di porsi delle svariate misure comunali e regionali di cui ci siamo occupati rispetto al nodo di fondo di cui sopra: un modo di porsi, ecco il punto, esattamente opposto rispetto a quello che, come si è poc’anzi ricordato ed è stato da altri ben illustrato, è andato caratterizzando – pur con tutte le contraddizioni che ne sono inevitabilmente conseguite anche all’interno della stessa legislazione nazionale – l’azione dello Stato, sul piano normativo e non solo.

Mentre quest’ultima, come si diceva, si è ispirata all’idea di (o, se si preferisce, ha prodotto l’effetto di) un’assimilazione o un avvicinamento delle attività imprenditoriali – di questo si tratta – legate al gioco d’azzardo (siano esse imputabili allo Stato o a soggetti privati) a tutte le altre “normali” attività economiche, con conseguente (più o meno surrettizia, e, si vuol dire, più o meno costituzionalmente tollerabile) estensione alle prime del regime del seconde, il complessivo approccio di Regioni e Comuni, non a caso, è stato pressoché *univocamente* – pur in modo più o meno “convinto” (nelle parole e nei fatti) a seconda, tra l’altro, delle convinzioni e degli interessi delle maggioranze politiche di turno²²⁴ – orientato nella direzione opposta, ovvero nel senso della massima valorizzazione (... consentita dal contesto legislativo nazionale, caratterizzato nel senso appena detto) degli elementi di *differenza*, sul piano ontologico, tra le attività legate al gioco d’azzardo e le altre attività economiche (le “vere” attività economiche, si potrebbe dire riecheggiando le importantissime precisazioni fatta dalla Corte costituzione nella [sentenza n. 237 del 1975](#), circa le quali si rinvia al par. 7), traendone, sul piano del trattamento giuridico, le coerenti conseguenze attraverso l’adozione di quel composito “arsenale” di misure di contrasto su cui ci siamo soffermati; e che traggono buona

²²¹ S. SCAGLIARINI, [Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines](#), cit.

²²² *Ibidem*, con riferimento alla citata ricostruzione di G. SIRIANNI.

²²³ Controverse sotto il profilo politico e controverse (sia pure spesso in modo artificioso e “strategico”, ancor più che tattico) sotto il profilo giuridico, come testimoniato, se non altro, dall’ampiezza del contenzioso che si è avuto e che tuttora si riscontra – innanzi ai giudici amministrativi e talora innanzi al giudice costituzionale – in ciascuno degli ambiti toccati.

²²⁴ Dovendosi però notare – e la circostanza sembra estremamente indicativa ai fini della ricostruzione che si sta qui proponendo – come, a livello locale, anche quei soggetti, quelle forze politiche e quelle compagini di governo più inclini ad assecondare (nei fatti, o ... attraverso l’assenza di fatti) le pulsioni sociali e gli interessi economici favorevoli al (la libera diffusione e promozione dell’offerta di) gioco d’azzardo, assai raramente abbiano manifestato apertamente una posizione favorevole al gioco, e abbiano al contrario, molto spesso, sostenuto (almeno... a parole: parole che però – in politica come e più che in altri ambiti – pure contano, o comunque hanno un significato importante) una linea di rigore e di contrasto al fenomeno, sotto questo profilo potendosi rilevare una sorta di convergenza trasversale, *a livello locale*, tra pressoché tutte le forze politiche (salva appunto la maggiore o minor “coerenza” dei relativi esponenti nel passaggio... dalla teoria all’azione).

parte dei loro motivi di interesse, sul piano teorico e nella prospettiva del diritto costituzionale, anche e segnatamente da tale loro “strutturale” riconducibilità a una logica di fondo (di “filosofia di fondo” e di “indirizzo politico” si è più volte parlato in precedenza) opposta a quella fatta propria dal legislatore, e in genere dalle istituzioni, dello Stato.

Le ragioni di tale singolare “contrapposizione strutturale” *di visioni* (e conseguentemente di *indirizzi d’azione*) tra Stato ed enti territoriali – e, correlativamente, i motivi per cui in questo ambito si ritiene molto importante, e per certi versi inevitabile, indirizzare la propria attenzione (nonché, verrebbe da dire, le proprie aspettative ed eventualmente il proprio impegno) soprattutto sull’attività di questi ultimi – risiedono largamente, come può intuirsi e come si è peraltro anticipato, in una radicata e altrettanto “strutturale” contrapposizione *di interessi*, già più volte oggetto di riflessioni in varie sedi e, invero, assai agevole da cogliersi (risultando la notazione perfino “banale”, non per questo però perdendo importanza) sol che si faccia mente locale sul modo in cui, per così dire, sono ripartiti vantaggi e svantaggi del dilagare del fenomeno del gioco d’azzardo, nelle sue attuali forme.

I primi (i vantaggi) – sgombrato il campo da argomenti grossolani (e pur non privi di un qualche riconoscimento, come si è visto, perfino sul piano normativo²²⁵) quali i presunti benefici del gioco d’azzardo in termini occupazionali²²⁶ – sembrano doversi in sostanza limitare (sorvolando per il momento sugli accennati forti dubbi circa questa stessa circostanza²²⁷) ai maggiori introiti (almeno in prima battuta) *nelle casse dello Stato*²²⁸.

²²⁵ Cfr. in particolare il già citato art. 7 della recente [legge regionale 2 marzo 2020, n. 2](#) (*Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d’azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari*) della Campania.

²²⁶ Per contrastare (ai fini nel nostro discorso) tale argomento – molto spesso utilizzato con successo per ottenere forme di riconoscimento se non anche sostegno pubblico alle più svariate attività (di rado allineandosi ai valori e alla logica sottostante agli articoli 4 e 41, commi 2 e 3, della Costituzione) – ci si potrebbe provocatorialmente limitare a rilevare come un significativo aumento dell’occupazione (tanto in aree già “ricche” quanto in aree economicamente depresse, ma magari turisticamente appetibili) potrebbe ottenersi legalizzando e possibilmente promuovendo, incentivando e pubblicizzando a dovere attività (che qualche raffinato avvocato potrebbe anche pensare di difendere, a fronte di eventuali tentativi di limitazione da parte di qualche ente territoriale riottoso, invocando la sacra libertà di iniziativa economica) quali la prostituzione, la produzione e la vendita di droghe leggere e soprattutto pesanti o anche, per esempio, le lotte tra gladiatori e – meglio ancora – tra gladiatori e bestie feroci (con tutto “l’indotto” che ne conseguirebbe: scommesse, naturalmente; ma prima ancora vendita di biglietti e di poc-corn, e poi diritti televisivi, trasmissioni tematiche incluso qualche “talent”, gadget e linee di moda, palestre, corsi, riviste di settore, videogiochi... per non parlare dell’edilizia che potrebbe trarre giovamento da qualche audace progetto di ammodernamento e restituzione agli originari splendori e utilizzi del Colosseo; o, ancor più, da un piano nazionale per la costruzione di tanti altri piccoli colossei in giro per l’Italia)...

²²⁷ Cfr. R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l’esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, cit. (spec. p. 511, nota 9; ma *passim*), e ID., *Gioco d’azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, cit.

²²⁸ Lo Stato, in altri termini, si trova – come ben è stato illustrato – «in una situazione di evidente di “conflitto di interesse”»: così F. ANGELINI, [Quando non bastano le “regole del gioco” la Corte fa “ordine”. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011](#), cit., (ove incidentalmente si segnala come «per di più durante il mandato del governo Berlusconi, [tale conflitto] si presenta[sse] addirittura duplice: un conflitto di natura pubblica riconducibile alle attività di gioco gestite dallo Stato e un conflitto di natura privata che chiamava in causa le imprese del Presidente Berlusconi», emergendo, «come del resto accadeva in altri settori economici, la particolare situazione in cui si trovava il governo che ha promosso il ricorso [alla base della [sentenza della Corte costituzionale n. 300 del 2011](#)] che vedeva il Presidente del Consiglio Berlusconi, oltre che ricoprire la carica di Capo del governo, anche quella di capo del gruppo Mondadori titolare di importanti concessioni in materia di giochi»).

E al riguardo – con ulteriore, sottile (e per noi assai significativo) rilievo – l’Autrice osserva che «[l]a posizione certamente di non terzietà in cui si trova lo Stato in materia di giochi è evidente proprio nelle argomentazioni dello Stato nel ricorso, là dove si dice che “la legislazione di settore [statale] si sarebbe, d’altra parte, decisamente orientata, non tanto verso l’enfaticizzazione del disvalore morale del gioco d’azzardo, quanto piuttosto nella direzione della maggiore diffusione possibile del gioco lecito controllato dallo Stato, anche attraverso ‘l’ampliamento dell’offerta con nuove tipologie di giochi che risultino competitivi rispetto a quelli illegali o irregolari, in particolare sulla rete Internet’”» (cfr. il punto 1.2 del “ritenuto in fatto” della [sentenza n. 300 del 2011](#)).

I secondi (gli svantaggi), al contrario, sono molteplici²²⁹ e – ecco il punto – da un punto di vista “finanziario” gravano pressoché interamente (...almeno in prima battuta) *sulle casse* degli enti territoriali, ai quali principalmente è attribuito il compito di «fronteggiare, con i propri servizi sanitari e assistenziali, le conseguenze del fenomeno»²³⁰.

In questo contesto, è stato osservato (e la notazione è del tutto in linea con quanto si è già avuto modo di porre in evidenza in varie parti del lavoro) come «l’assenza di un quadro normativo puntualmente definito a livello nazionale [abbia] indubbiamente favorito l’azione innovativa di Regioni e Comuni»²³¹: circostanza, si può ora aggiungere, non priva di qualche aspetto vagamente paradossale (...potrebbe parlarsi di giusta nemesi) considerando che tale “azione innovativa” di Comuni e Regioni è stata sistematicamente guidata, come si andava dicendo e come pure si è avuto modo di illustrare nelle pagine precedenti attraverso “i fatti” (cioè attraverso la miriade di provvedimenti di varia natura e contenuto che tali enti hanno adottato), da interessi, esigenze, visioni e obiettivi – se vogliamo, appunto, indirizzi politici – differenti (diciamo pure opposti) a quelli che possono scorgersi dietro l’azione (...e, soprattutto, l’inazione) dello Stato.

Non stupisce a questo punto quanto recentemente e [pubblicamente affermato](#) – commentando una per più versi discutibile proposta di legge sul gioco presentata a fine gennaio all’Assemblea regionale siciliana (la Sicilia essendo, come abbiamo visto, l’unica Regione che non ha ancora adottato una legge o almeno una disciplina organica in tale “materia”) – dai rappresentanti di un’associazione di categoria dei “gestori del gioco di Stato” (sul cui [sito](#) si rivendica orgogliosamente la circostanza che «[i]l [loro] è *il terzo settore produttivo [sic]* italiano, nonché ingranaggio fondamentale nel sistema imprenditoriale e occupazionale del paese», il fatto che l’associazione «persegue esclusivamente obiettivi di tutela degli interessi delle imprese associate», «[c]ombatt[endo] in tutte le sedi istituzionali per [tra l’altro] la definizione di una normativa *nazionale* sulle attività che ospitano il gioco di Stato al fine di *meglio armonizzare le misure a salvaguardia delle attività esistenti*») e, ancor più apertamente e chiaramente, dal vicepresidente di “Sistema Gioco Italia” (federazione di filiera dell’industria del gioco e dell’intrattenimento aderente a Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici), il quale si è così espresso: «Non credo in modelli territoriali. *L’Italia ha bisogno di una legge nazionale omogenea che ridefinisca le regole per la gestione del settore del gioco pubblico e che metta definitivamente la parola fine sui regolamenti comunali e regionali*»²³².

²²⁹ Non serve richiamarli, essendo sufficiente rinviare ai molti provvedimenti normativi e giurisdizionali citati nel corso del lavoro, ove si rinviengono numerosi riferimenti – pur spesso piuttosto ripetitivi e “standardizzati” – alle conseguenze negative del diffondersi del gioco d’azzardo (“patologico” e non).

²³⁰ S. SCAGLIARINI, [Rien ne va plus: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines](#), cit.

In collegamento a ciò, e in modo speculare rispetto a quanto osservato poc’anzi con riguardo allo Stato, può notarsi che determinate misure di contrasto al gioco d’azzardo adottate a livello comunale e soprattutto regionale, oltre a non avere “controindicazioni” finanziarie (né in termini di costi né in termini di minori entrate), e oltre ad avere, anche sotto questo profilo, una serie di effetti favorevoli *indiretti*, producono anche *direttamente* dei vantaggi in termini di “cassa”: ciò avviene anzitutto (ma non solo) in quei casi, come abbiamo visto piuttosto numerosi, in cui le Regioni hanno deciso di utilizzare la leva fiscale per disincentivare, in particolare attraverso una maggiorazione dell’aliquota dell’IRAP, le attività (o determinate attività, in questo forse risultando tali discipline perfezionabili) di gioco d’azzardo, ottenendo così un *aumento immediato* del gettito fiscale (che si aggiunge, lo si vuol ribadire, alle positive ricadute indirette, anche sotto lo specifico profilo dei bilanci pubblici, di qualsiasi misura in grado di ridimensionare il fenomeno in questione e quindi, per ciò stesso, dirottare le risorse finanziarie e lavorative di consumatori e operatori su altri settori o ambiti più “produttivi” – nel senso più ampio e positivo della parola – o quantomeno “meno dannosi” dal punto di vista economico, sociale, culturale... e alla fine, appunto, perfino istituzionale).

E si potrebbe ulteriormente evidenziare, in quest’ottica, l’esistenza di un ampio “spazio d’azione” non ancora pienamente utilizzato dalle Regioni e, ancor più, dai Comuni: i quali ben potrebbero prendere a modello, *mutatis mutandis*, quanto è stato fatto su questa linea a livello regionale, e magari sperimentare misure nuove, che, a loro volta, potrebbero poi essere “recepite” – o diventare fonte di ispirazione per ulteriori sperimentazioni – da parte delle Regioni.

²³¹ G. MAROTTA, [Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d’azzardo \(DGA\): analisi della normativa e della giurisprudenza](#), cit., p. 163.

²³² A supporto di tale tesi si afferma che i regolamenti comunali e regionali «sono capaci di produrre instabilità e lasciano spazio alle infiltrazioni mafiose»: rilievo quest’ultimo che ovviamente meriterebbe un approfondimento molto serio, risultando tuttavia già *prima facie* evidente come l’argomento – a prescindere da qualsiasi sospetto circa il suo

Per parte nostra – e con queste notarelle, che non vorrebbero rappresentare una battuta, concluderemo – riteniamo invece che, piuttosto che “mettere definitivamente la parola fine sui regolamenti comunali e regionali”, sarebbe il caso di *mettere finalmente la parola inizio a un radicale ripensamento della disciplina statale* del così (impropriamente) detto “gioco pubblico”²³³ o, più correttamente, delle «attività imprenditoriali nel settore dei giochi di azzardo (che, da notare, diventano lecite solo per concessione o autorizzazione lucrativa dello Stato, in un regime di monopolio)»²³⁴, tale da tradursi – ispirandosi e allineandosi proprio alla complessiva “visione politica” generalmente (per non dire immancabilmente) accolta e “concretizzata”, in modo più o meno coerente ed incisivo a seconda dei casi, in tali regolamenti comunali e regionali – in *un vero e proprio cambio di paradigma* (secondo una prospettiva, come abbiamo messo in evidenza, deliberatamente e ripetutamente evocata dalla stessa Corte costituzionale²³⁵).

Un cambio di paradigma che dovrebbe partire appunto da un’inversione di rotta a livello nazionale, e dovrebbe portare – in un arco di tempo ragionevole (alcuni anni, possibilmente pochi; non decenni) – a una sostanziale *riconversione dell’intero settore*, mediante un’accurata *combinazione di interventi a livello centrale* – sotto forma sia di vincoli, tendenzialmente “a senso unico” (cioè derogabili, ai livelli territoriali inferiori, solo nel senso di un maggior rigore e quindi di una maggior tutela dei diritti e principi fondamentali messi a repentaglio o propriamente lesi dalla diffusione del gioco d’azzardo nelle attuali forme e dimensioni, secondo la logica virtuosa del “sistema a tutele crescenti”), sia anche di incentivi e disincentivi (facendo tesoro, anche sotto questo profilo, proprio di quanto già

possibile uso demagogico – sia quantomeno generico, semplicistico e “poco stringente”, per le conseguenze che se ne vorrebbero trarre prima ancora che per la sua maggiore o minore fondatezza su un piano empirico e contingente: laddove, può immaginarsi, bisognerebbe prima di tutto e piuttosto – in riferimento tanto ai singoli contesti locali quanto a dinamiche più generali – iniziare a rivolgere l’attenzione, e intervenire, sui molti altri fattori che tali infiltrazioni favoriscono o non ostacolano.

In questo senso, sembra pertinente ed utile richiamare le parole (che in effetti porterebbero a “smontare” e anzi ribaltare la tesi “ipercentralista” riportata nel testo e la stessa affermazione riportata all’inizio di questa nota) di R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l’esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, cit., pp. 510-511, ove – con la trasparenza e nettezza che caratterizza anche altri passaggi degli scritti dell’A. in materia – si osserva che «[s]embra quasi [esservi, o almeno – a voler essere esageratamente prudenti e rispettosi – esservi stato] un *timore reverenziale*, da parte di taluni *organi dello Stato*, nei confronti del gioco d’azzardo e delle scommesse, ammantato, a secondo i momenti, da esigenze di rispetto di obblighi comunitari in materia di concorrenza e libertà di impresa, o di non intaccare il crescere delle entrate pubbliche, in caso di possibili contrazioni del gioco, adducendo esigenze di bilancio ex art. 81 Cost.» (corsivi aggiunti).

²³³ Che il gioco d’azzardo, nelle sue attuali forme, sia stato «ribattezzato [...] *gioco pubblico*» «con un equivoco, [...] ma in realtà [venga] offerto al pubblico da soggetti imprenditoriali privati abilitati dallo Stato» è opportunamente ricordato da R. CHIEPPA, *Gioco d’azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatìa o gap)*, cit, p. 1128 (corsivo aggiunto).

Lo stesso Autore, soffermandosi su un aspetto più specifico di notevole rilievo (e molto indicativo), e cioè quello della ripartizione dei proventi tra Stato e soggetti privati titolari delle concessioni, ha «sottolinea[to] che il recente periodo temporale risulta caratterizzato da un *progressivo aumento complessivo delle iniziative e degli incassi delle imprese concessionarie* del servizio pubblico dei predetti giochi e servizi e da una *costante riduzione in percentuale delle relative entrate tributarie*»: R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l’esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, cit., pp. 511-512.

E, più di recente, l’A. ha evidenziato come «la [...] tassazione, in alcuni settori dei giochi d’azzardo (sempre in modalità innovative, che proliferano per l’attrattiva della novità e nell’interesse esclusivo dei gestori) sono insignificanti (o addirittura indicate, in alcuni periodi, come inferiori alla tassazione di generi di prima necessità alimentare), rispetto agli utili considerevoli e sproporzionati dei gestori, specie per quelli con sedi in Stati con regimi fiscali agevolati»: R. CHIEPPA, *Gioco d’azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatìa o gap)*, cit, pp. 1122-1123, con ulteriori importanti (e, ancora una volta, estremamente significativi) riferimenti e precisazioni nella nota 11.

²³⁴ Così ancora R. CHIEPPA, *Gioco d’azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatìa o gap)*, cit, p. 1121.

²³⁵ Si rinvia in proposito a quanto si è osservato nel paragrafo 7 con riferimento, in particolare, alla [sentenza n. 152 del 1985](#) e alla [sentenza n. 291 del 2001](#).

sperimentato, con misure più o meno risolutive ed efficaci, a livello territoriale, salvi poi eventuali spunti ulteriori che potrebbero derivare da studi comparatistici) – e di (in ogni caso imprescindibili, almeno fino a quando il fenomeno non sarà “debellato” a monte, cioè sull’intero territorio nazionale²³⁶) *interventi regionali e locali*; magari con maggior sviluppo, tra questi ultimi, di quelle interessantissime forme di regolamentazione “intercomunale”²³⁷ che, come si è visto, non sono mancate²³⁸, ma che ben potrebbero e dovrebbero essere maggiormente valorizzate.

²³⁶ È solo a questo punto che, a nostro avviso, si potrebbe sensatamente pensare di “mettere la parola fine” alle misure locali, altrimenti indispensabili in quella logica alla quale si era in precedenza fatto riferimento parlando (pur in modo assai generico e forse un po’ improprio) di... “resistenza costituzionale”.

²³⁷ Tanto più opportune alla luce del prosciugamento strutturale e funzionale che negli ultimi anni ha reso le Province sostanzialmente prive di ogni possibile ruolo (o almeno di qualsiasi ruolo di rilievo) in questo ambito.

²³⁸ Si può ricordare in questo senso, ad esempio, il “Regolamento per la prevenzione e il contrasto del gioco d’azzardo patologico” per l’ambito casalasco, approvato dall’ “Assemblea dei sindaci” del relativo territorio il 29 marzo 2019 e poi adottato dal Consiglio comunale di Casalmaggiore il 25 settembre 2019.

Iniziative analoghe si segnalano, tra l’altro, nel bergamasco, ove 18 Comuni della bassa occidentale (Arcene, Arzago, Brignano, Calvenzano, Canonica, Caravaggio, Casirate, Castel Rozzone, Fara Gera d’Adda, Fornovo San Giovanni, Lurano, Misano, Mozzanica, Pagazzano, Pognano, Pontirolo Nuovo, Spirano, Treviglio), riuniti nell’ambito dell’ “Assemblea dei sindaci dell’Ambito Distrettuale di Treviglio” hanno approvato – in prima battuta il 5 novembre 2018 – un comune [Regolamento per il contrasto al fenomeno del Gioco d’Azzardo Patologico derivante dalle forme di gioco lecito](#), successivamente adottato dai singoli enti, non senza alcune controversie e modifiche su qualche specifico aspetto, anche in relazione alle consuete “rappresaglie giudiziarie” innescate dal provvedimento.

Con riferimento a tale interessante vicenda, si vuol citare conclusivamente – in via quasi simbolica – un passaggio del [verbale della seduta del 22 marzo 2019](#) della succitata Assemblea dei sindaci, nel quale si rende conto di come il Presidente, in apertura di seduta, «introduc[a] l’argomento presentando il percorso svolto dalla Commissione tecnico politica e dall’Assemblea dei Sindaci per arrivare all’approvazione del Regolamento per il contrasto al Gioco d’Azzardo Patologico» e «[r]ipercorr[a] quindi i passaggi che, in seguito all’approvazione, hanno visti coinvolti i Sindaci nell’Assemblea di Gennaio 2019 in cui, *all’unanimità dei presenti*, si è scelto di proseguire nelle scelte operate rispetto all’inclusione di Gratta e Vinci e dieci e Lotto nel perimetro di regolamentazione di Ambito, anche in presenza di pareri tecnici sfavorevoli da parte dei Segretari comunali, *quale atto politico forte in direzione del contrasto al gioco d’azzardo patologico e alle sue ricadute sociali*» (...corsivi evidentemente aggiunti)...