

Giochi e scommesse sotto la lente del giurista

a cura di Pasquale Costanzo



Collana diretta da:
Prof. Pasquale Costanzo

Comitato Scientifico:

Prof. Luis Aguiar De Luque (UNIV. CARLOS III, MADRID SP)	Prof. Liborio L. Hierro (UNIV. AUTÓNOMA, MADRID SP)
Prof. Enrique Álvarez Conde (UNIV. REY JUAN CARLOS, MADRID SP)	Prof. Luis Jimena Quesada (UNIV. VALENCIA SP)
Prof. Luiz Alberto David Araujo (UNIV. PONTIFÍCIA DI SAN PAOLO, BR)	Prof. Realino Marra (UNIV. GENOVA IT)
Prof. Arsen Bačić (UNIV. SPALATO, HR)	Prof. Luca Mezzetti (UNIV. BOLOGNA IT)
Prof. Roberto Bin (UNIV. FERRARA IT)	Prof. Lucio Pegoraro (UNIV. BOLOGNA IT)
Prof. Carlos Blanco De Morais (UNIV. LISBONA, PT)	Prof. Otto Pfersmann (EHES, PARIGI FR)
Prof. Laurence Burgorgue-Larsen (UNIV. LA SORBONNE, PARIGI FR)	Prof. Annamaria Poggi (UNIV. TORINO IT)
Prof. Paolo Caretti (UNIV. FIRENZE IT)	Prof. Vincenzo Roppo (UNIV. GENOVA IT)
Prof. Josep Maria Castella Andreu (UNIV. BARCELONA SP)	Prof. Luís Prieto Sanchíz (UNIV. CASTIGLIA- LA MANCIA, SP)
Prof. Pierluigi Chiassoni (UNIV. GENOVA IT)	Prof. Arnold Rainer (UNIV. REGENSBURG, GER)
Prof. Paolo Comanducci (UNIV. GENOVA IT)	Prof. Roberto Romboli (UNIV. PISA IT)
Prof. Pasquale Costanzo (UNIV. GENOVA IT)	Prof. Antonio Ruggeri (UNIV. MESSINA IT)
Prof. Thierry Di Manno (UNIV. TOLONE FR)	Prof. Marco Ruotolo (UNIV. ROMA 3 IT)
Prof. Victor Ferreres Comella (UNIV. POMPEU FABRA, BARCELONA SP)	Prof. Fernando Facury Scaff (UNIV. SAN PAOLO BR)
Prof. Giovanni A. Figueroa Mejía (UNIV. AUTÓNOMA DE NAYARIT, MX)	Prof. Guillaupé Tusseau (SCIENCES PO, PARIGI FR)
Prof. Adriano Giovannelli (UNIV. GENOVA IT)	Prof. Gina Vidal Marcílio Pompeu (UNIV. FORTALEZA BR)
Prof. Riccardo Guastini (UNIV. GENOVA IT)	

Giochi e scommesse sotto la lente del giurista

a cura di Pasquale Costanzo



è il marchio editoriale dell'Università degli Studi di Genova



Il presente volume è stato sottoposto a double blinded peer-review secondo i criteri stabiliti dal protocollo UPI.

© 2021 GUP

I contenuti del presente volume sono pubblicati con la licenza
Creative commons 4.0 International Attribution-NonCommercial-ShareAlike.



Alcuni diritti sono riservati.

Realizzazione Editoriale

GENOVA UNIVERSITY PRESS

Via Balbi, 6 - 16126 Genova

Tel. 010 20951558 - Fax 010 20951552

e-mail: gup@unige.it

<http://gup.unige.it>

ISBN: 978-88-3618-055-4 (versione stampa)

ISBN: 978-88-3618-056-1 (versione eBook)

Pubblicato febbraio 2021



Stampato presso il
Centro Stampa
Università degli Studi di Genova - Via Balbi 5, 16126 Genova
e-mail: centrostampa@unige.it

SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	pag. XI
VINCENZO ROPPO <i>Prefazione</i>	XII
1 ROSSELLA LAURENDI Ludere in pecuniam aut virtutis causa. <i>Parametri sociali e criteri della rilevanza giuridica dei ludi in diritto romano: fra giochi da tavolo e spettacoli di massa.</i> 1	1
2 ANDREA FUSARO <i>La nozione civilistica di alea</i>	12
3 MAURO GRONDONA <i>Debiti di gioco e questioni restitutorie</i>	26
4 FABIO LA ROSA - FRANCESCA BERNINI <i>Gioco d'azzardo, crisi economica e performance aziendale</i>	46
5 CHIARA CELLERINO <i>Spunti recenti in tema di giochi e scommesse sul tavolo della Corte di giustizia</i>	82
6 ROBERTA BRACCIA <i>Il legislatore italiano e i giochi di borsa nell'Italia liberale</i>	97
7 ALESSIA MISTRETTA - THEA ROMANÒ - MICHELE SIRI <i>Investire non è un gioco: dal trading online ai pirati delle piattaforme finanziarie</i>	110
8 ALBERTO MARCHESELLI - LUCA COSTANZO* <i>L'imposizione sulla "fortuna" tra Fisco etico e "tributo giusto". In particolare, l'imposizione sul gioco d'azzardo.</i>	127
9 OMAR CARAMASCHI <i>Concorsi pronostici e scommesse: il finanziamento dello sport dalla nascita del Totocalcio ad oggi</i>	147

10	PIERA MARIA VIPIANA - MATTEO TIMO <i>I regimi amministrativi del gioco lecito</i>	162
11	FRANCESCA BAILO <i>I Casinò "tradizionali" in Italia</i>	176
12	PATRIZIA MAGARÒ <i>I casinò terrestri nei sistemi statali di regolamentazione del gioco d'azzardo</i>	189
13	CHIARA GRAZIANI <i>Giochi e scommesse online: profili pubblicitari</i>	222
14	GIOVANNA SAVORANI <i>Pubblicità del gioco d'azzardo</i>	232
15	VINCENZO SCIARABBA <i>Le misure comunali di contrasto "totale" al gioco d'azzardo</i>	253
16	SIMONE FREGA <i>Fasce orarie di divieto di esercizio delle sale scommesse e delle sale videolottery</i>	302
17	MAURA FORTUNATI <i>Il gioco d'azzardo nella codificazione penale italiana dell'Ottocento</i>	313
18	ANTONELLA MADEO <i>Diritto penale e rischio consentito nel gioco d'azzardo</i>	327
19	ALBERTO CASELLI LAPESCHI <i>I profili processuali dei reati in tema di "giochi e scommesse"</i>	339
20	VILMA BUTTOLO <i>La prospettiva trifocale del Servizio Sociale Professionale</i>	351

21	MARINA ROMA	359
	<i>La lotta alla ludopatia nell'Unione europea</i>	
22	ENRICO ALBANESI	375
	<i>La disciplina dei giochi ed il contrasto alla ludopatia</i>	
23	DIEGO BALDONI	392
	<i>Il sistema sociosanitario ligure a confronto con le ludopatie</i>	
24	LARA TRUCCO	403
	<i>Quale rilievo costituzionale del "gioco"?</i>	
	GIUSEPPE PERICU	415
	<i>Postfazione</i>	
	<i>Abstracts</i>	417
	<i>Notizie sugli autori</i>	435
	<i>Indice analitico</i>	438

FRANCESCA BAIO

I CASINÒ “TRADIZIONALI” IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dalle “baratterie” medievali ai “Casinò” tradizionali – 3. Una disciplina (statale) derogatoria rispetto a quello che altrimenti sarebbe un reato (ex artt. 718-722 c.p.) – 4. L’illegittimità delle altre iniziative regionali: il “caso” di Taormina e quello del Friuli Venezia-Giulia – 5. Verso il superamento del modello dei Casinò tradizionali e il *trend* in atto: qualche sparsa osservazione conclusiva

1. Premessa

Il legislatore statale, già durante il periodo fascista, con apposite previsioni, aveva autorizzato i Comuni di Sanremo, Campione e Venezia ad adottare tutti i provvedimenti necessari per addivenire all’asestamento del proprio bilancio ed all’esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili con una (più o meno) espressa elencazione dei divieti derogabili, tra cui rientrava quello di aprire e gestire case da gioco: fattispecie che, altrimenti, era (ed è) qualificabile come un reato contravvenzionale.

È, dunque, dalla descrizione, specie in chiave storica, di detti casinò “tradizionali” (ma anche di altri che sono stati operativi, per il passato, sul territorio nazionale) che si vuole prendere le mosse per indagare in ordine alla *ratio* che ha consentito a detta disciplina di superare il vaglio di legittimità costituzionale, mentre analoghe iniziative – approntate però a livello regionale – non hanno avuto la medesima sorte.

Ciò posto, e pur potendosi già anticipare che una tale disamina porrà in evidenza il più generale problema della disorganicità della normativa in esame, che è stata considerata dalla stessa Corte costituzionale come ormai del tutto superata e incoerente con il quadro costituzionale attuale, ci si proporrà, in ultimo, di fare il punto su quelle che sono le tendenze in atto, anche al fine di saggiare quali ripercussioni abbia avuto sui casinò tradizionali la sempre più capillare diffusione delle case da gioco “*on-line*”, dei Bingo, oltreché dei più “*automatizzati*” *Kursaal*.

2. Dalle “baratterie” medievali ai “Casinò” tradizionali

Volendosi, in una prospettiva storica, risalire almeno all’epoca medioevale, può osservarsi come, malgrado il gioco d’azzardo e il suo esercizio in luogo pub-

blico o aperto al pubblico fosse, già in quel periodo, per lo più considerato come un malcostume punibile penalmente (oltreché sul piano morale e religioso), un qualche *favor* fosse invece riservato, sia pur in via eccezionale, a quelle che venivano definite come “baratterie”, antesignane delle più note e moderne case da gioco.

A testimonianza di ciò si può, esemplarmente, ricordare come fosse stato lo stesso Federico II di Svevia, nel suo *Liber Augustalis*¹, a disporre che “coloro che giocano a dadi, facendolo di continuo, al punto di non avere altra attività della quale vivere, i frequentatori di taverne, che eleggono le taverne come proprio ambiente naturale, coloro che possiedono giochi d’azzardo o dadi per metterli a disposizione dei suddetti giocatori, siano dichiarati infami, e perciò non siano ammessi a testimoniare né a ricoprire un pubblico ufficio”. Ma già fra il XIII e il XIV secolo nacquero le prime “bische” clandestine che, poco dopo, furono pubblicamente riconosciute come “baratterie” regolamentate e, soprattutto, tassate, con laute gabelle, dai Comuni, fino a che poterono organizzarsi in vere e proprie corporazioni sotto la guida di un potestà (*Potestas Barateriorum*)².

È, perciò, principalmente nella riconosciuta capacità di divenire una vera e propria “risorsa economica” per le entrate comunali³ che può rinvenirsi la *ratio* che ha, da un lato, inteso circoscrivere e “controllare” il gioco d’azzardo, istituzionalizzandolo, nelle case da gioco (e, poi, Casinò) e, al contempo, vietarlo se esercitato al di fuori di quelle sedi, presidiandolo con un regime sanzionatorio di tipo essenzialmente contravvenzionale.

Volgendo rapidamente lo sguardo ad epoche più recenti, può, infatti, segnalarsi come una disciplina sostanzialmente analoga a quella ora stabilita dagli artt. 718 ss. c.p.⁴ fosse presente già in alcuni codici penali di epoca preunitaria⁵ e, poi, nell’art. 484 del Codice Zanardelli, laddove si stabiliva che “chiunque in luogo

¹ E, più precisamente, cfr. il III libro, legge XC, “*L’infamia delle alee e dei dadi*”.

² Al proposito, e per maggiori approfondimenti, cfr. A. RIZZI, *Ludus/ludere. Giocare in Italia alla fine del medioevo*, Roma, 1995 che, peraltro, ricorda come tra coloro che tentarono, invece, di avversare il gioco d’azzardo vi fu il predicatore francescano Bernardino da Siena.

³ Nell’ottica, dunque, di quello che può più propriamente definirsi come un “gioco interessato”: in questo senso cfr. L. TRUCCO, *Quale rilievo costituzionale del “gioco”? Dai circenses alla gamification della politica*, *infra*, in questo *Volume*.

⁴ Per un approfondito commento alle fattispecie incriminatrici di cui agli artt. 718-722 c.p., *ex plurimis*, cfr. le osservazioni di L. FORNARI, *Artt. 718-722*, in A. CRESPI, F. STELLA, G.G. ZUCCALÀ (curr.), *Commentario breve al Codice penale*, Padova, 1992, 1724 ss. e, più di recente, di A. MANNO, *Giochi, scommesse e responsabilità penale*, Milano, 2008, nonché di A. MADEO, *Diritto penale e rischio consentito nel gioco d’azzardo*, *infra*, in questo *Volume*. Per i risvolti processual-penalistici, cfr., inoltre, il contributo di A. CASELLI LAPESCHI, *I profili processuali dei reati in tema di “giochi e scommesse”*, *ivi*.

⁵ In questo senso, cfr., ad es., il codice penale sabauda del 1859, agli artt. 474 ss. ma cfr. anche gli artt. 75 e 76 del Regolamento toscano di Polizia punitiva del 1853. In argomento, cfr., più ampiamente, il contributo di M. FORTUNATI, *Il gioco d’azzardo nella codificazione penale italiana dell’Ottocento*, *infra*, in questo *Volume*.

pubblico o aperto al pubblico tiene un gioco d'azzardo, o presta all'uopo il locale, è punito con l'arresto sino ad un mese, che può estendersi sino a due mesi in caso di recidiva nello stesso reato, e con l'ammenda non inferiore a lire cento", prevedendosi, inoltre, delle aggravanti per il caso in cui il reato fosse abituale o se colui che tenesse il gioco fosse conduttore di pubblico esercizio. Disciplina sanzionatoria, questa che, però, per l'appunto, non riguardava le case da gioco "istituzionalizzate", tra le quali rientravano pure i quattro Casinò tradizionali, le cui origini sono tutte particolarmente risalenti.

Vanta, infatti, radici antiche (anche a livello internazionale) il Casinò di Venezia, essendo stato fondato nel 1638 e, attualmente, accanto alla sede storica (in cui il locale fu trasferito però solo negli anni '50 del secolo scorso, la sede originaria essendo in Ridotto di San Moisè) di Cà Vendramin Calergi (sul Canal Grande), ospitata nella struttura rinascimentale realizzata su progetto di Mauro Codussi, ha una seconda sede, ben più moderna, inaugurata nel 1999, a Cà Noghera, nei pressi dell'aeroporto Marco Polo.

Il casinò municipale di Sanremo (originariamente denominato con il nome di *Kursaal*) è, invece, stato realizzato nel 1905 presso l'esclusiva località ligure, in un elegante palazzo in stile liberty, sul lungomare e, specie per il passato, ha ospitato anche ricevimenti e convegni, oltretutto la più nota manifestazione canora.

Il più "giovane" è, poi, il Casinò di Saint-Vincent, in Valle d'Aosta, essendo stato aperto nel 1921, mentre il quarto casinò, di recente fallito (nel 2018⁶), è quello di Campione d'Italia, che fu fondato nel 1917 nella exclave lombarda in territorio svizzero parrebbe per motivi di spionaggio militare e che, dal 2007, era collocato in una struttura, progettata da Mario Botta, che godeva del primato di più grande d'Italia, con i suoi cinque ettari per nove piani.

Altre case da gioco "tradizionali" attive sul territorio italiano all'incirca in que-

⁶ Più nel dettaglio, l'istanza di fallimento della Casinò di Campione s.p.a. (nella quale era stata fusa, per incorporazione, la società Casinò Municipale di Campione s.p.a. che aveva gestito il Casinò dal 1998 al 2014), interamente partecipata dal Comune, è stata presentata il 9 marzo 2018 da parte della Procura di Como, e la società è stata, quindi, ammessa alla procedura di concordato ai sensi dell'art. 182-bis L.F. il 26 marzo 2018 con decreto del Tribunale di Como. Nel frattempo, con deliberazione n. 11 del 7 giugno 2018, il Consiglio comunale ha dichiarato il dissesto del Comune di Campione d'Italia ai sensi dell'art. 246 TUEL, in quanto non "in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" e "nell'impossibilità di formulare ipotesi e valutazioni in merito ad altre soluzioni di risanamento", così che con d.P.R. del 12 luglio 2018 è stato nominato l'Organismo straordinario di liquidazione a norma dell'art. 252 e ss. del TUEL. Il Consiglio comunale, con deliberazione n. 19 del 20 luglio 2018, dato atto della situazione patrimoniale della Casinò di Campione s.p.a., nonché dell'ammissione della medesima alla procedura di concordato nell'ambito della procedura pendente dinanzi al Tribunale di Como, ha poi approvato l'Accordo di ristrutturazione con annesso piano di ristrutturazione industriale e finanziario presentato dalla società per il quinquennio 2018/2022 ex art. 182 bis L.F. Accordo che, però, non è stato sottoscritto dal commissario liquidatore con delibera n. 3 del 24 luglio 2018 e, dunque, il 25 luglio 2018 la Casinò di Campione s.p.a. è stata dichiarata fallita.

gli stessi anni furono, poi, tra le altre, a Bagni di Lucca (tra il 1839 e il 1953)⁷, a Rapallo⁸, a San Pellegrino Terme (tra il 1907 e il 1917)⁹, a Gardone Riviera (tra il 1911 e il 1946)¹⁰ e a Merano (tra il 1939 e il 1946)¹¹.

3. *Una disciplina (statale) derogatoria rispetto a quello che altrimenti sarebbe un reato (ex artt. 718-722 c.p.)*

È, sempre, di questo periodo un primo tentativo di disciplinare in maniera organica le case da gioco dal momento che il r.d.l. 27 aprile 1924, n. 636, all'art. 1, stabilì che nelle località che fossero state da almeno dieci anni sedi di stazioni climatiche, balneari od idrominerali e che non si fossero trovate in prossimità di centri con popolazione superiore ai 200 mila abitanti, avrebbe potuto essere concessa l'apertura di case da gioco, nelle quali sarebbe stato permesso il gioco anche di azzardo, la relativa concessione dovendo essere richiesta al Ministro per l'interno (con l'osservanza delle prescrizioni di cui all'art. 2 del medesimo r.d.l.).

Il ridetto r.d.l., tuttavia, decadde perché non convertito in legge cosicché

⁷Anche se, per vero, si narra che già nel 1300, nella Repubblica di Lucca, la contessa Matilde offerse pasti e bagni termali a pellegrini e bisognosi, finanziando detta attività con il confinare, regolamentandolo, il gioco d'azzardo che prima si svolgeva nelle osterie e nelle bische all'interno del complesso termale, si dà vita al forse primo prototipo di sala da gioco, secondo una logica e un'organizzazione più moderna. Fu poi, dopo oltre cinque secoli, la famiglia Borbone a realizzare presso il centro termale il Casinò Reale, dando il via ad un binomio, quello dei centri termali e delle sale da gioco, che troverà particolare fortuna anche altrove. Esso fu poi chiuso nel 1953 a causa della scadenza della concessione. Alcuni timidi tentativi di riapertura furono avanzati nel 1981 ma furono spenti sul nascere per la mancanza di una concessione statale e, dal 2009, è divenuta una sala da gioco “automatizzata”.

⁸Il Casinò di Rapallo aprì nel 1900 e chiuse nel 1924 (riaprendo poi, ma solo per qualche mese, nel 1946), passando, di fatto la consegna al Casinò di Sanremo che, invece, avviò, in modo stabile, la propria attività nel 1927.

⁹Il Casinò di San Pellegrino Terme è stato costruito ad opera dell'architetto Romolo Squadrelli in prosecuzione dei porticati della Fonte Termale tra il 1904 e il 1906 ed è stato messo in attività dal 1907. Dopo una prima chiusura, nel 1917, fu riaperto per qualche anno ma richiuse, per ordine di Mussolini, nel 1924. Una riapertura si ebbe nel 1946 in virtù della stipula di un accordo con gli eserciti alleati ma chiuse nei mesi successivi per problemi gestionali. In tempi più recenti, l'idea di chiederne la riapertura attraverso d.d.l. *ad hoc* (v., ad es., l'A.S. n. 351, XVI leg., del 6 maggio 2008) si è fatta sempre più concreta a seguito della chiusura “forzata” del vicino casinò di Campione d'Italia.

¹⁰Il Casinò di Gardone Riviera, affacciato sul Lago di Garda, fu aperto nel 1909 e rimase operativo fino al maggio del 1915, per poi riaprire nel 1919 fino al 1924 e, ancora, dal 27 ottobre 1945, con provvedimento prefettizio, fino al mese di luglio 1946.

¹¹Il Casinò di Merano è stato anch'esso costruito nei pressi di una stazione termale ancor prima dello scoppio del primo conflitto mondiale ma, costretto a chiudere con l'inizio dello stesso, riaprì solo il 15 aprile 1939, nel Papillon des Fleury, fino al secondo conflitto mondiale e, nuovamente, per un breve periodo, dal 20 dicembre 1945 e fino al 23 giugno 1946, quando tutti i Casinò italiani (tranne quelli di Sanremo, Venezia, Campione d'Italia e Saint-Vincent) furono costretti a chiudere.

furono poi approvati dei r.d.l. *ad hoc*, in deroga alla disciplina penalistica prevista, prima, dal Codice Zanardelli e, poi, dal Codice Rocco, che tuttora costituiscono l'unica base legale su cui si fonda legittimamente l'apertura dei quattro Casinò tradizionali più sopra menzionati.

Più precisamente, con detti atti normativi¹² è stata, volta per volta, data facoltà al Ministro per l'interno di autorizzare i comuni di Sanremo, Campione d'Italia e Venezia¹³ ad adottare tutti i provvedimenti necessari per poter addivenire all'assestamento del proprio bilancio e all'esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili e, per questa via, sono stati autorizzati ad aprire e/o gestire i relativi Casinò¹⁴.

Peculiare è stata, inoltre, la procedura adottata in Valle d'Aosta, dal momento che qui fu un decreto del 3 aprile 1946 del Presidente dell'allora Circoscrizione autonoma, Federico Chabod, nell'esercizio delle sue funzioni prefettizie (in forza dell'art. 4 del d.lgs.lgt. n. 545 del 1945), ad autorizzare l'apertura della casa di Saint-Vincent, giustificandone l'urgenza con la necessità di garantire una rapida ripresa economica nel periodo post-bellico¹⁵.

Sulla ridetta normativa è stata poi chiamata ad intervenire, per l'asserito contrasto con l'art. 3 Cost., la stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 152 del 1985¹⁶, ha riconfermato quanto già statuito dalla Corte di Cassazione in ordine alla validità dell'efficacia derogatoria della stessa¹⁷.

¹² Su cui cfr., *amplius*, A. AZZENA, *Aspetti giuridici della disciplina delle case da giuoco in Italia*, in *Arch. pen.*, 1963, I, 179 ss.; F. FRANCHINI, *Casa da giuoco* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1960, 360 ss.

¹³ Cfr., rispettivamente, il R.d.l. 22 dicembre 1927, n. 2448, conv. nella l. 27 dicembre 1928, n. 3125 (Sanremo), il R.d.l. 2 marzo 1933, n. 201, conv. nella l. 8 maggio 1933, n. 505 (Campione d'Italia) e il R.d.l. 16 luglio 1936, n. 1404, conv. nella l. 14 gennaio 1937, n. 62 (Venezia).

¹⁴ Si aggiunge poi quanto statuito dall'art. 25 della l. 11 dicembre 1984, n. 848, in ordine alla non applicabilità degli artt. 718-722 c.p. per i fatti compiuti a bordo di navi da crociera durante la navigazione oltre il canale di Suez e lo stretto di Gibilterra, nonché dall'art. 5, comma 3, del d.l. 30 dicembre 1997, n. 457 (conv., con modif., dalla l. 27 febbraio 1998, n. 30), che dispone analogamente per i fatti commessi a bordo delle navi passeggeri iscritte nel Registro internazionale, durante il periodo di navigazione al di là del mare territoriale.

¹⁵ Sul punto, e per maggiori approfondimenti, cfr. P. LUCAT, *Le politiche produttive del lavoro*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Valle d'Aosta*, Torino, 2020, 442 ss.

¹⁶ A commento della citata decisione cfr., peraltro, le osservazioni critiche di A. BRANCASI, *Una brutta sentenza in tema di casinò ed una occasione perduta per la finanza regionale*, in *Le Regioni*, 1985, 1039 ss.

¹⁷ Al proposito, cfr. partic., Corte cass., SS.UU., sent. 21 luglio 1978, n. 3638 con cui, tra l'altro, si era rilevato che il divieto di giochi d'azzardo non poteva subire innovazioni o modificazioni per effetto del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640, sull'imposta sugli spettacoli, e del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 641, sulle tasse di concessione governativa, i quali, nel regolare l'applicabilità di detti tributi con riguardo all'esercizio del gioco d'azzardo nelle case a ciò destinate (artt. 1, 2, 19 del D.P.R. n. 640 del 1972), non avevano introdotto nel nostro ordinamento un potere dell'autorità amministrativa di rilasciare licenze per l'inizio o la prosecuzione della gestione di case da giuoco.

Inoltre, essa ha chiarito che l'apertura del Casinò di Saint-Vincent era stata disposta in base ad un decreto del Presidente della Giunta regionale sicuramente illegittimo ma che, fin dal 1949, i provvedimenti legislativi statali recanti contributi alla Valle d'Aosta comportavano il riconoscimento della non punibilità della tenuta della casa da gioco e, da ultimo, l'art. 2, comma 1, lett. a), della l. 6 dicembre 1971, n. 1065 (norma che è stata abrogata ma riproposta, con testo di identico tenore, all'art. 1, comma 1, lett. a), della l. 26 novembre 1981, n. 690), nel disporre che la Regione stessa provvedesse al suo fabbisogno finanziario con le entrate tributarie costituite altresì “da altre consimili entrate di diritto pubblico, comunque denominate, derivanti da concessioni ed appalti”, intendeva riferirsi, secondo quanto chiarito nei lavori preparatori alla citata legge, proprio alle entrate derivanti dagli utili della casa da gioco. In virtù del carattere di unità e di coerenza del nostro ordinamento giuridico, detti proventi non avrebbero potuto, dunque, “nello stesso tempo costituire prodotto o profitto di reato e insieme entrate di diritto pubblico”.

Quanto al parametro costituzionale evocato, la Corte ha, altresì, rilevato che, sebbene tutti i provvedimenti legislativi offrano “il fianco alla critica per le formule a dir poco reticenti cui tutte fanno ricorso”, le norme da questi disposte sono tutte sostenute da valide ragioni giustificative: “accanto a quella più generale di disincentivare l'afflusso di cittadini italiani a case da gioco aperte in Stati confinanti nelle zone prossime alla frontiera, si pone quella più particolare di sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di dissesto finanziario”. Sottolineandosi, del resto, come “la circostanza che altri comuni o regioni si trovino o potrebbero trovarsi in condizioni analoghe a quelle dei comuni o della regione a statuto speciale finora considerati dal legislatore non concreta di per sé sola e *hic et nunc* lesione dell'art. 3 Cost.”, non potendosene trarre conseguenze di automatica estensione.

Il dispositivo d'inammissibilità della questione di legittimità così prospettata non ha, ad ogni modo, evitato di lanciare un primo forte monito al legislatore statale affinché, con l'obiettivo di superare le insufficienze e disarmonie riscontrate, predisponesse, in tempi ragionevoli, una legislazione organica che “nazionalizzasse l'intero settore, precisando tra l'altro i possibili modi di intervento delle regioni e degli altri enti locali nonché i tipi e criteri di gestione delle case da gioco autorizzate, realizzando altresì, in tema di distribuzione dei proventi, quella perequazione di cui la legge 31 ottobre 1973, n. 637, sulla destinazione degli utili della casa da gioco di Campione, può essere considerata solo un primo passo”.

Monito che essendo rimasto del tutto inascoltato, è stato poi ribadito, con ancor maggiore vigore, con la sent. n. 291 del 2001, col riaffermarsi che la situazione normativa concernente le case da gioco aperte nel nostro Paese “è contrassegnata da un massimo di disorganicità: sia del tipo di interventi cui è

condizionata la apertura delle case (...), sia per la diversità dei criteri seguiti (...), sia infine per i modi disparati con i quali vengono utilizzati i proventi acquisiti nell'esercizio del gioco nei casinò", essendo del tutto evidente che sia, ad avviso della Corte costituzionale, ormai divenuto improrogabile un intervento normativo "sempre che il legislatore intenda persistere nella politica di deroghe agli artt. 718-722 del codice penale".

Ciò a maggior ragione dal momento che, in effetti, del tutto infondate e/o inammissibili sono state sempre dichiarate le questioni di legittimità costituzionale di cui agli artt. 718 e ss. c.p., talora perché in realtà i giudici *a quibus* indubbiavano pur sempre l'irragionevolezza della disciplina derogatoria (perché limitata a solo alcuni casi e non ad altri) e non già, di per sé, delle ridette norme incriminatrici¹⁸, tal altra perché la pure lamentata irragionevolezza (intrinseca e/o estrinseca) dei precetti penali nonché del relativo trattamento sanzionatorio non è stata ritenuta dallo stesso giudice costituzionale manifesta e arbitraria¹⁹.

4. *L'illegittimità delle altre iniziative regionali: il "caso" di Taormina e quello del Friuli Venezia-Giulia*

Se, dunque, sia le norme incriminatrici, sia la disciplina derogatoria statale, sia, ancora, quella approntata in Valle d'Aosta – in cui, come si è anticipato, il provvedimento regionale illegittimo è stato "sanato" dalla normativa statale successiva – malgrado i duri moniti, hanno superato il vaglio di legittimità costituzionale, le altre iniziative regionali volte a consentire l'apertura di nuove case da gioco tradizionali sul territorio nazionale sono risultate, invece, tutte vane.²⁰

Una vicenda emblematica, in questo senso, può essere considerata sicuramente quella di Taormina, dal momento che talune analogie riscontrabili con la peculiare situazione verificatasi per il Casinò di Saint-Vincent non hanno, tuttavia, condotto ad analoghi esiti.

Più nel dettaglio, al decreto del 27 aprile 1949, n. 1 dell'Assessore della Regione siciliana emanato in relazione al d.l. 22 aprile 1943, n. 560 (e al decreto interministeriale del 3 aprile 1947)²¹, in virtù del quale si autorizzava un ente

¹⁸ In questo senso, cfr. Corte cost., sentt. n. 80 del 1972 e 236 del 1995; ordd. n. 194 del 1972, n. 90 del 1973 e n. 69 del 1974.

¹⁹ Al proposito, cfr. Corte cost., sent. n. 237 del 1975, ordd. n. 520 del 1991 e n. 103 del 1992.

²⁰ Viceversa, per le misure di contrasto al gioco d'azzardo messe in campo a livello comunale, cfr. il contributo di V. SCJARABBA, *Le misure comunali di contrasto "totale" al gioco d'azzardo, infra*, in questo *Volume*.

²¹ Si ricordi che, come si è avuto cura di ricostruire nella parte motiva della decisione della Corte costituzionale n. 58 del 1959, con la l. 18 maggio 1942, n. 669, contenente norme relative alla gestione, nel territorio dello Stato, durante la guerra, delle attività economiche esercitate nell'Africa orientale, si

turistico libico a svolgere in Sicilia, per la durata di venti anni, i programmi inerenti al proprio scopo di incremento turistico ed alberghiero, ivi compreso l'esercizio del gioco d'azzardo, designandosi per l'appunto il comune di Taormina quale centro principale per lo svolgimento di tali attività²², seguiva un decreto del Presidente della Regione del 28 maggio 1959, n. 203-A con cui l'autorizzazione veniva data in favore di una società sub-concessionaria²³. Decreti, questi, che, in applicazione dell'art. 6 del t.u. 3 marzo 1934, n. 38, furono però annullati con d.p.r. 25 giugno 1959, n. 1098.

Venivano, dunque, sollevati due conflitti di attribuzione²⁴: uno dalla regione siciliana, per aver lo Stato, con l'annullamento di detti provvedimenti regionali, asseritamente violato la sfera di competenza a questa costituzionalmente attribuita in una materia, quella del turismo, di potestà normativa esclusiva della regione; uno dallo Stato, per aver la regione consentito un'attività vietata dagli artt. 718 e ss. c.p.

La Corte costituzionale, con la sent. n. 58 del 1959 ha, quindi, da un lato, dichiarato che non spettava allo Stato annullare i provvedimenti regionali per l'assorbente motivo che il Governo, con un atto di controllo in sede amministrativa, aveva interferito in una questione di rilevanza costituzionale attinente al regolamento dei rapporti fra lo Stato e la Regione siciliana, di esclusiva spettanza della Corte costituzionale. Dall'altro lato, però, in accoglimento del ricorso statale, ha, altresì, giudicato che non spettava alla Regione emanare provvedimenti in materia di giochi d'azzardo in deroga a norme penali, sì da annullare il decreto del Presidente della Regione siciliana, nella parte in cui autorizzava l'apertura di

stabili che gli enti, istituiti per l'esercizio delle attività anzidette, avrebbero potuto, col consenso dei Ministri per l'Africa italiana, per le finanze e per le corporazioni, esercitarle anche al di fuori del territorio stesso, con l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia. Con il d.l. 22 aprile 1943, n. 560, poi, tale disposizione fu estesa anche agli enti che svolgevano la loro attività nella Libia. E, pertanto, con decr. intermin. del 30 aprile 1947, l'Ente turistico ed alberghiero della Libia (E.T.A.L.), istituito con decreto del 31 maggio 1935, n. 1410, con sede in Tripoli, fu autorizzato ad esercitare in Italia gestioni alberghiere e le altre attività economiche previste dall'art. 1 del decreto del 1935.

²² Peraltro, come segnalato dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 58 del 1959, detto decreto assessorile, almeno da un punto di vista formale, è rimasto privo di efficacia, non essendo stato registrato alla Corte dei conti.

²³ Ciò in quanto l'autorizzazione ministeriale del 1947, cessate le ragioni che l'avevano giustificata, fu revocata con successivo decreto del 3 maggio 1951 e terminò di avere effetto dalla data del decreto stesso. Il decreto del Presidente della Regione del 1959 fu, quindi, emanato in quanto l'E.T.A.L. (l'Ente turistico ed alberghiero della Libia) non avrebbe più potuto esercitare alcuna attività nel territorio dello Stato (anche ammesso che vi fosse compreso il giuoco d'azzardo), e non avrebbe più potuto quindi neppure esercitarla in Sicilia, dato che all'estensione dell'attività anzidetta faceva espresso riferimento, come presupposto necessario, il provvedimento dell'Assessore del 1949.

²⁴ Al proposito, cfr. il ricorso della Regione siciliana, notificato il 20 luglio 1959, depositato il 27 luglio 1959, iscritto al n. 16 del Registro ricorsi del 1959, nonché quello del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 4 agosto 1959, depositato il 7 agosto 1959 ed iscritto al n. 18 del Registro ricorsi del 1959.

una casa da gioco a Taormina, a motivo della competenza esclusiva del legislatore statale in materia penale ai sensi degli artt. 3 e 25 Cost., non potendo le regioni non solo creare nuove figure di reato o richiamare, per violazione di norme regionali, sanzioni penali già comminate da leggi dello Stato, ma anche rendere lecita un'attività considerata illecita e passibile di sanzione penale dal legislatore statale.

Tali motivazioni non hanno però probabilmente del tutto convinto la regione siciliana che ha emanato subito dopo un nuovo decreto, di tenore analogo a quello del 1959, affermando questa volta di esercitare poteri che, come organo decentrato dello Stato, gli sarebbero derivati dal R.d. 18 marzo 1944, n. 91 (e successive modificazioni), e dal d.lgs.c.p.s. 30 giugno 1947, n. 567, in analogia a quanto aveva fatto il Presidente della Valle d'Aosta con decreto del 3 aprile 1946.

Anche in tale circostanza, tuttavia, lo Stato promuoveva un nuovo conflitto e la Corte costituzionale, con la sent. n. 23 del 1961, chiariva, quindi, che, come già accertato nella sent. n. 58 del 1959, il decreto interministeriale del 1947 era stato revocato nel 1951 e che, per conseguenza, il decreto regionale censurato riconosceva come esistente un diritto in realtà non sussistente.

La regione siciliana, non dandosi per vinta, dopo aver provveduto essa stessa ad annullare un ulteriore decreto giuntale autorizzativo del gioco d'azzardo²⁵, batté infine una terza via, provando, cioè, a istituire il Casinò municipale di Taormina con delibera consiliare n. 263 del 6 marzo 1963 e, in effetti, per quasi un anno, detto Casinò entrò così in funzione, divenendo meta di star internazionali dell'epoca, quali Marlene Dietrich, Gregory Peck e Cary Grant.

Con la l. 18 febbraio 1963, n. 87, istitutiva di un diritto erariale addizionale sui biglietti d'ingresso nelle case da gioco, si pensò, peraltro, ad un atteggiamento di quiescenza dello Stato (anche se, per vero, la disciplina, di portata generale, avrebbe dovuto riguardare "solo" le case da gioco legittimamente funzionanti sul territorio nazionale) e, parimenti, si ritenne che una qualche efficacia sanante l'avessero le norme di attuazione del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074 laddove, nel regolare i rapporti finanziari fra Stato e Regione, nell'allegata tabella C, n. 3, si riconosceva la riscossione da parte dello Stato di ingenti somme provenienti

²⁵ Il riferimento è, in particolare, al decreto del Presidente della Regione siciliana del 31 maggio 1961, n. 36, con cui erano apportate modificazioni al regolamento circa l'esercizio, in Taormina, delle attività della Società "À Zagara", allegato al già citato decreto dell'Assessore per il turismo e lo spettacolo del 27 aprile 1949, n. 1. Più nel dettaglio, con detto decreto si stabiliva, tra l'altro, che la costruzione, l'attrezzatura e l'arredamento del *Kursaal* e dell'annesso albergo dovevano essere completati, a spese della Società "À Zagara", entro tre anni e che l'esercizio delle attività previste dal provvedimento assessoriale dell'aprile 1949 dovevano essere iniziate entro 120 giorni, pure decorrenti dalla comunicazione del decreto anzidetto, disponendosi, altresì, in ordine alle modalità di esercizio del gioco d'azzardo e alle percentuali da corrispondersi dalla Società alla Regione ed ai Comuni di Messina e di Taormina. Contro detto atto fu, dunque, promosso un nuovo conflitto intersoggettivo, deciso però dalla Corte costituzionale con un dispositivo di cessazione della materia del contendere per essere lo stesso stato annullato, con effetto retroattivo, con successivo decreto del 20 giugno 1961 (Corte cost., sent. n. 3 del 1962).

appunto dal funzionamento del Casinò di Taormina, quale “voce” separata e distinta da quelle su lotto, lotterie e concorsi in genere contemplati in diverse disposizioni della stessa legge.

Il Casinò, nelle more del procedimento penale pendente nei confronti dell'esercente la casa da gioco per il reato di cui agli artt. 718 e 719 c.p. (definito, peraltro, con l'assoluzione dell'imputato²⁶), chiuse però definitivamente i battenti nel 1964²⁷, a nulla valendo i successivi tentativi di riaprirlo attraverso decreti assessorili²⁸, richieste di autorizzazione inoltrate al Ministero dell'Interno²⁹ o, ancora, la proposizione di iniziative legislative parlamentari³⁰.

A parte poi le altre – tutte vane – iniziative volte a consentire l'apertura (e, più spesso, la riapertura) di case da gioco in pressoché tutto il territorio nazionale sia con l'introduzione di una disciplina generalizzata, sia con la previsione di norme di favore *ad hoc* per singole situazioni locali³¹, deve essere, inoltre, almeno segnalata la vicenda verificatasi in Friuli Venezia-Giulia che, con la l.r. 17 luglio 2002, n. 17, aveva disposto l'istituzione di case da gioco, stabilendo che l'amministrazione regionale potesse promuovere la costituzione di una società per azioni con lo scopo di gestirle, ovvero potesse affidarne lo svolgimento, in regime di concessione, ad una società con sede in uno Stato membro dell'Unione europea. Detta legge (composta da un unico articolo) è stata, infatti, impugnata per l'asserito

²⁶ In tal senso, cfr. la decisione del pretore di Taormina (19 febbraio 1963), confermata in appello dal tribunale dell'Aquila il 18 aprile 1964 e dalla Corte di Cassazione il 14 novembre 1964. Più nel dettaglio, l'esercente la casa da gioco taorminese fu assolto dal reato previsto e punito dagli artt. 718 e 719, nn. 1 e 2, c.p. per la presenza della scriminante di cui all'art. 51 c.p. e per l'individuazione di una legge extra-penale permissiva sulla quale detta scriminante si sarebbe fondata (e, cioè, il r.d. 31 maggio 1935, n. 1410, istitutivo della Libia-E.T.A.L.).

²⁷ Sull'intera vicenda, per maggiori approfondimenti, in dottrina, cfr. G. PIOLETTI, *Giocchi vietati*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 77 ss.; G. GUGLIELMI, *Sulla liceità del Casinò di Taormina*, in *Rass. avv. St.*, 1964, I, 1, 223, ID., *La cessazione del giuoco d'azzardo in Taormina*, *ivi*, I, 2, 1191 ss.

²⁸ Al proposito, cfr. Corte cost., sent. n. 117 del 1967, con cui un nuovo conflitto intersoggettivo promosso dallo Stato ed avente ad oggetto un decreto del 28 aprile 1967, n. 648/67 dell'Assessore regionale siciliano per le finanze con cui si autorizzava il Comune di Taormina a dare esecuzione alla citata delibera consiliare n. 263 del 6 marzo 1963, istitutiva del Casinò municipale di Taormina, era stato definito nel senso della cessazione della materia del contendere. Ciò a motivo della intervenuta revoca dell'atto impugnato (con decreto dell'11 agosto 1967, n. 1138/67), dopo che la stessa Corte costituzionale, chiamata preliminarmente a decidere in via cautelare, con ord. n. 74 del 1967, ne disponeva la sospensione “per motivi di interesse generale”.

²⁹ Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 291 del 2001, cit.

³⁰ In tal senso, cfr., ad es., il d.d.l. A.S. n. 900 del 16 settembre 1977 (VII leg.), recante “*Provvedimenti in favore delle Regioni a statuto speciale della Sicilia e della Valle d'Aosta*”.

³¹ Dette iniziative sono state patrocinate in particolare dall'Anit (Associazione Nazionale per l'Incremento Turistico). Tra i comuni aderenti all'associazione che si sono candidati all'apertura di una casa da gioco possono menzionarsi i seguenti: Acqui Terme, Alghero, Anzio, Bagni di Lucca, Cortina d'Ampezzo, Gardone Riviera, Godiasco, Salice Terme, Grado, Lignano Sabbiadoro, Merano, Montecatini Terme, Rapallo, Riccione, San Pellegrino Terme, Sorrento, Stresa, Taormina, Viareggio.

contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale *ex art.* 117, comma 2, lett. l), Cost. Prevedibilmente, la Corte costituzionale, con la sent. n. 185 del 2004³², confermando l'orientamento già assunto in precedenza alla riforma del Titolo V della Costituzione³³, ha accolto la questione di legittimità costituzionale così prospettata, non mancando, peraltro, di riaffermare come "l'attuale assetto delle case da gioco in Italia è caratterizzato da lacunosità e disorganicità" e, dunque, di sollecitare un intervento di razionalizzazione da parte del legislatore.

Ciò posto, essa, da un lato, ha ancora una volta "legittimato" le deroghe previste per i Comuni di Sanremo, Venezia, Campione d'Italia e Saint-Vincent, rilevando come essa stessa le avesse, nelle precedenti pronunce, ricondotte a disparate discipline statali, diverse da quella contenuta negli artt. 718 e ss. c.p. E, dall'altro lato, ha aggiunto che pure detta norma penale deve considerarsi espressione non irragionevole della discrezionalità del legislatore, sebbene la *ratio* di questa non risieda (più) tanto nel disvalore che il gioco d'azzardo esprime in sé, quanto nell'"interesse della collettività a veder tutelati la sicurezza e l'ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire l'*habitat* ad attività criminali", tenuto conto, del resto, che tutte e quattro le case da gioco sono risultate quantomeno sfiorate, in modo più o meno diretto, da detto fenomeno³⁴.

³² A commento della citata sentenza, cfr. le osservazioni di F. GIUFFRÉ, *Vecchi privilegi e nuovi moniti nella questione delle case da gioco "autorizzate"*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it) e di A.F. MORONE, *In tema di norme penali e leggi regionali nel nuovo art. 117 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2004, 3278 ss.

³³ Oltre alla già citata sent. n. 152 del 1985, cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 234 del 1995, n. 117 del 1991, n. 309 del 1990, n. 487 del 1989. Per maggiori approfondimenti, volendo, cfr. F. BAILO, *La scrittura delle sanzioni (una prospettiva costituzionalistica)*, Milano, 2012, 86 ss.

³⁴ In linea, del resto, con quanto affermato dalla Corte di giustizia (sent. 21 ottobre 1999, causa C-67/98; sent. 24 marzo 1994, causa C-275/92; più di recente, *ex plurimis*, cfr. anche sent. 16 febbraio 2012, cause C-72/10 e C-77/10, § 61; sent. 24 gennaio 2013, cause C 186/11 e C 209/11, § 24; C 156/13, § 24; sent. 22 ottobre 2014, cause C-344/13 e C-367/13, § 36), in ordine alla discrezionalità degli Stati membri nel potere di determinare l'ampiezza della tutela dell'impresa con riferimento al gioco d'azzardo, fondandola oltre che sulle dannose conseguenze individuali e sociali di questo, in ragione degli elevati rischi di criminalità e di frode che ad esso si sarebbero accompagnati, tali norme imperative di carattere generale dovendo però soddisfare le condizioni di proporzionalità e di non discriminazione come definite in proposito dalla stessa Corte di Lussemburgo. In argomento, cfr. anche il contributo di C. CELLERINO, *Spunti recenti in tema di giochi e scommesse sul tavolo della Corte di giustizia: tra mercato, ordine pubblico e finanza pubblica, supra*, in questo *Volume*. Circa la penetrazione di attività criminali nel gioco d'azzardo e, in particolare, nei quattro casinò tradizionali cfr., volendo, il Dossier "Azzardopoli" per Libera, del 2012 (reperibile in <https://azzardo.liberapiemonte.it/wp-content/uploads/sites/6/2012/01/DossierAzzardopo2012.pdf>), 42 ss.

5. *Verso il superamento del modello dei Casinò tradizionali e il trend in atto: qualche sparsa osservazione conclusiva*

A fronte della situazione di sostanziale stallo normativo che, quindi, impedisce l’apertura di nuove case da gioco, occorre peraltro avvertire che i tre (dei quattro) Casinò “tradizionali” rimasti e che hanno beneficiato della tanto contestata disciplina derogatoria non paiono, in ogni caso, versare in condizioni ottimali.

Da un punto di vista squisitamente organizzativo, essi hanno, infatti, per lo più abbandonato il regime concessorio esterno, essendo ora gestiti da società per azioni a partecipazione (esclusivamente o prevalentemente) pubblica, quali espressioni delle amministrazioni locali e/o degli enti intermedi, mentre i proventi derivanti dal gioco d’azzardo ricadono, in parte, nelle casse del Ministero dell’interno e, per il resto, sulle finanze delle Regioni e dei Comuni in cui hanno sede.

Se poi, è venuto meno il divieto, per i residenti, di accedere alle case da gioco insistenti nei Comuni di riferimento³⁵ mentre, di recente, l’emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 ne ha disposto, sia pur in via temporanea, la totale chiusura³⁶, occorre segnalare come l’imperversare della crisi economica abbia, più in generale, fortemente inciso su queste realtà.

Del Casinò di Campione d’Italia è stato, come si è già ricordato, dichiarato il fallimento nel 2018, mentre per il Casinò di Saint-Vincent il tribunale di Aosta ha omologato nel 2019 una proposta di concordato preventivo ma la Corte di Appello di Torino, nel luglio 2020, accogliendo l’istanza di opposizione inoltrata da alcuni creditori ricorrenti, ha rimesso la questione dinanzi al Tribunale di prime cure il quale, ammettendo una nuova proposta di concordato preventivo, ne ha evitato il fallimento invece richiesto dalla Procura sin dal 2018, a motivo della “grave insolvenza, dalla situazione debitoria, dalle linee di credito sostanzialmente chiuse”, malgrado l’utile di 13,5 milioni di euro raggiunti proprio a seguito della ristrutturazione prevista dal concordato nel 2019.

Il Casinò di Sanremo, nell’esercizio del 2013, aveva dichiarato lo stato di

³⁵ Per ultimo, il divieto è decaduto dal 1° luglio 2009 per i valdostani, mentre per i sanremesi è venuto meno già dal 2002 e, per i veneziani, ancor prima.

³⁶ La temporanea chiusura delle sale da gioco è stata disposta, in forza del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, dall’art. 1, comma 1, lett. g), del d.p.c.m 8 marzo 2020 (poi integrato dal d.p.c.m. 9 marzo 2020). Da ultimo, cfr., però, il d.p.c.m. 11 giugno 2020 con cui è stato, tra l’altro, consentito l’esercizio delle attività di sale giochi, sale scommesse e sale bingo a condizione che le Regioni e le Province Autonome abbiano preventivamente accertato la compatibilità dello svolgimento delle suddette attività con l’andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e che individuino i protocolli o le linee guida applicabili idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi. Per una approfondita analisi sull’impatto che l’emergenza sanitaria in corso potrebbe determinare, più in generale, nel settore del gioco d’azzardo, cfr. il contributo di F. LA ROSA, F. BERNINI, *Gioco d’azzardo, crisi economica e performance aziendale, supra*, in questo *Volume*.

crisi aziendale, dando avvio ad una procedura di licenziamento collettivo per i lavoratori in esubero evitata solo grazie all'adozione di un processo alternativo di riduzione del costo del lavoro (quale, ad es., l'esodo volontario) ma che, a quanto consta, dall'ultimo esercizio pubblicato (e, cioè, quello per il 2017), vedrebbe ora raggiunto un equilibrio economico della società.

Infine, il Casinò di Venezia, dopo aver rischiato di perdere la sede di Ca' Noghera se, al quinto *referendum* consultivo per la separazione di Venezia e Mestre (svoltosi in data 1° dicembre 2019), avessero vinto i "sì", dando così avvio alla procedura autonomista, dal momento che lo stesso sarebbe andato a ricadere sotto il territorio mestrino, mentre a detenere l'autorizzazione per l'esercizio del gioco d'azzardo è il Comune di Venezia, ha raggiunto un'intesa per un nuovo contratto aziendale di lavoro e sono stati avviati lavori di ampliamento e miglìoria.

Esperò le minacce maggiori parrebbero derivare, da un lato, dal contestuale diffondersi, in modo sempre più capillare, di meno formali "sale da gioco" semiautomatizzate (c.d. *Kursaal*), specie in quelle sedi dove non è stato possibile aprire, per l'appunto, i Casinò tradizionali (ad es., ad Acqui, Bagni di Lucca, Fasano e Salsomaggiore), delle sale Bingo, ma poi anche dalla legalizzazione dei casinò *online* (su cui, per vero, anche i Casinò tradizionali si sono "attrezzati"), senza contare che politiche sicuramente più "aperturiste" nei confronti del gioco d'azzardo in genere e delle case da gioco in particolare, approntate anche da ordinamenti confinanti con il nostro, non hanno certamente contribuito a migliorare una situazione che permane delicata³⁷.

Il che, peraltro, induce a pensare che si è ormai giunti ad un bivio dinanzi al quale si impone una più ampia riflessione in ordine all'opportunità di procedersi o, in accoglimento del monito della Corte costituzionale, nel senso di una revisione organica della disciplina delle case da gioco, ad oggi certamente nebulosa e confusa, in modo che sia finalmente sorretta da principi generali e comuni (non essendo del resto spiegabili fino in fondo le ragioni che hanno sino ad ora determinato un tale *discrimen* tra un Comune e l'altro), oppure, in senso contrario, dirigersi a piè sospinto verso il superamento di un modello, quello sino ad oggi previsto, che, comunque lo si analizzi, sembra destinato ad essere superato dai nuovi *trend* in atto.

³⁷ Al proposito, cfr., *amplius*, in questo *Volume*, il contributo di P. MAGARÒ, *I casinò terrestri nei sistemi statali di regolamentazione del gioco d'azzardo*, *infra*, in questo *Volume*.

PIERA VIPIANA – MATTEO TIMO

I REGIMI AMMINISTRATIVI DEL GIOCO LECITO

Il contributo si prefigge lo scopo di sondare le principali tematiche connesse alla regolazione amministrativistica del gioco lecito. Particolare attenzione è prestata alle differenti posizioni giuridiche soggettive che scaturiscono dall'apposizione di limiti distanziometrici fra sale giochi e luoghi cd. "sensibili". L'indagine è svolta sulla scorta dei principali orientamenti assunti dalla giurisprudenza amministrativa.

ADMINISTRATIVE REGULATION OF LAWFUL GAMBLING

This paper aims to analyse the core issues linked to the administrative legislation of legal game activities. A special focus has been placed on the different rights stemming from the physical distances set between game rooms and the so called "sensitive areas". The research has been carried out on the basis of the main orientations of administrative case-law.

FRANCESCA BAILO

I CASINÒ "TRADIZIONALI" IN ITALIA

Obiettivo del presente contributo è analizzare, anche in una prospettiva storica, i Casinò "tradizionali" in Italia e le ragioni che ne hanno giustificato, anche sul piano costituzionale, la presenza, in virtù di una disciplina derogatoria rispetto a condotte che altrimenti sarebbero qualificate come reati ai sensi degli artt. 718-722 c.p., e che, peraltro, è passata più volte al vaglio della Corte costituzionale, riuscendone sempre indenne malgrado l'accertata disorganicità, a differenza di altre iniziative regionali che, al contrario, sono state dichiarate tutte illegittime per essere la materia riservata alla competenza legislativa esclusiva statale.

TRADITIONAL CASINOS IN ITALY

The aim of this paper is to analyze, also from a historical perspective, the "traditional" Casinos in Italy and the reasons that justified their presence, also on a constitutional level, by virtue of a derogatory discipline that would otherwise be qualified as offenses pursuant to art. 718-722 of the Criminal Code, and which, moreover, has passed the scrutiny of the Constitutional Court several times, always being the winners although the ascertained disorganization, unlike other regional initiatives which, on the contrary, have all been declared illegitimate for being the matter of exclusive competence of the state legislator.