

Sentenza della Corte costituzionale n. 27/2019

Materia: tutela della salute.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale Abruzzo.

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

Esito: infondatezza.

Il Tribunale amministrativo regionale della Regione Abruzzo, sezione di Pescara, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in relazione all'articolo 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco). La norma censurata include le caserme militari tra i luoghi sensibili, prevedendo l'articolo 3, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2013 che l'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito può essere rilasciata solo per gli esercizi ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dai luoghi stessi. Il giudice rimettente, premesso che la titolare di un'impresa individuale per l'esercizio dell'attività di raccolta scommesse su rete fisica (già munita di autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e licenza del questore ex articolo 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)), ha impugnato gli atti del Comune di Lanciano con cui era stata rigettata l'istanza per l'installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del TULPS. L'amministrazione precedente aveva disatteso l'istanza rilevando che ai sensi dell'articolo 3 della l.r. Abruzzo 40/2013 era necessaria anche l'autorizzazione del sindaco del Comune territorialmente competente; che la stessa poteva essere rilasciata solo per i locali ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dai luoghi sensibili elencati dalla disposizione censurata, tra cui sono ricomprese le caserme militari; e che, nel caso specifico, la vicinanza dell'esercizio a una caserma dei Carabinieri inibiva il rilascio dell'autorizzazione. Secondo il giudice a quo la disposizione censurata violerebbe in primo luogo l'articolo 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost., giacché introdurrebbe all'interno di una legge con chiare finalità di carattere socio-sanitario una categoria di luoghi sensibili estranea a tali finalità, eccedendo così le competenze regionali in materia di "*tutela della salute*" e intervenendo in realtà nell'ambito della materia "*ordine pubblico e sicurezza*", con conseguente invasione della potestà esclusiva statale. In secondo luogo, verrebbe violato l'articolo 3 Cost., giacché non vi sarebbe alcuna interferenza tra case da gioco e caserme militari tale da giustificare un regime speciale rispetto ad altre strutture con analoghe caratteristiche, come ad esempio quelle delle amministrazioni civili del comparto sicurezza. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate non sono fondate. La Corte costituzionale si è più volte pronunciata sulla disciplina dei giochi leciti, riconducendola alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "*ordine pubblico e sicurezza*" per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l'individuazione dei giochi leciti. Tuttavia, ciò non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada

nella competenza statale, potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati "sensibili", al fine di prevenire il fenomeno della ludopatia. Tali disposizioni sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. Si tratta cioè di normative che sono ascrivibili alle materie "tutela della salute" e "governo del territorio", nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente. Lo stesso legislatore statale, col decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), ha demandato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli il compito di pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante le cosiddette "slot machines", ubicati in prossimità di luoghi sensibili. Nelle more di tale pianificazione, non ancora realizzata, quasi tutte le Regioni hanno adottato disposizioni tese a individuare luoghi sensibili, prevedendo distanze minime dagli stessi, oscillanti fra i 300 e i 500 metri, per l'ubicazione di sale da gioco e scommesse, nonché di macchine da gioco. La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato l'estraneità di disposizioni siffatte all'ordine pubblico e alla sicurezza e la loro attinenza alla prevenzione della ludopatia, sottolineando inoltre la legittimità delle norme regionali e comunali anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. 158/2012, nonché la natura non tassativa dell'elencazione dei luoghi sensibili ivi prevista. In seguito, con la sentenza n. 108 del 2017, la Corte ha nuovamente sottolineato le finalità di carattere socio-sanitario di discipline regionali recanti limiti di distanza dai luoghi sensibili, ascrivibili alla materia della "tutela della salute". Inoltre, la pianificazione prevista dalla legislazione statale non costituisce una previa condizione necessaria per l'intervento delle Regioni, poiché la mancanza del decreto attuativo di tale pianificazione non può avere l'effetto di paralizzare "sine die" la competenza legislativa regionale, che si può esercitare nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale. Questo assetto è confermato dai più recenti interventi regolatori. In particolare, in data 7 settembre 2017 è stata siglata in Conferenza unificata l'intesa prevista dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), concernente la definizione delle caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale. L'intesa fa esplicitamente salva la potestà delle Regioni di dettare disposizioni recanti forme di maggiore tutela, ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d'azzardo. Ancorché tuttora non recepita dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dalla l. 208/2015, tale intesa è stata espressamente richiamata dalla successiva legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), prescrivendo che le Regioni adeguino la propria legislazione a quanto sancito dall'intesa stessa. Il quadro normativo e giurisprudenziale consente, quindi, alle Regioni d'intervenire per finalità di carattere socio-sanitario, prevedendo distanze minime dai luoghi sensibili per l'esercizio delle attività legate ai giochi leciti, anche individuando luoghi diversi da quelli indicati dal d.l. 158/2012. L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili non è estranea a tali finalità, costituendo le caserme peculiari centri di aggregazione di soggetti che possono considerarsi esposti a rischi legati alla ludopatia, vuoi con riferimento ai giovani che in esse soggiornano a fini di formazione militare, vuoi ai soggetti in difficoltà che, a vario titolo, vi transitano alla ricerca di tutela e protezione. A parere della Corte, dunque, il legislatore abruzzese si è mosso nell'ambito della propria potestà concorrente in materia di tutela della salute, con una disciplina certamente non irragionevole, giacché le caserme militari hanno caratteristiche che consentono di qualificarle come luoghi sensibili.

