

## I giochi pubblici tra Stato e Regioni

**Raffaele Bifulco**

11 giugno 2015

### ***I giochi pubblici nella prospettiva dei diversi livelli di governo.***

La questione, così prospettata, è relativamente nuova. Infatti, lasciando in disparte la disciplina dei giochi d'azzardo, che hanno trovato una disciplina puntuale di tipo penalistico, fino a pochi anni fa i giochi pubblici tradizionali erano di numero piuttosto limitato, gestiti centralmente e non ponevano problemi di ordine pubblico. E' l'innovazione tecnologica a cambiare la dimensione dei problemi: la possibilità di giocare su piattaforme elettroniche, a distanza o non a distanza, ha aumentato la possibilità di dislocare sul territorio gli esercizi commerciali in cui svolgere queste attività. L'intensa diffusione sul territorio ha creato, a sua volta, problemi nuovi legati sia al contrasto della criminalità sia alla tutela di fasce deboli della popolazione (ludopatia). Accanto all'innovazione tecnologica va poi registrato un mutamento di atteggiamento dell'Amministrazione pubblica nei confronti dello sviluppo del gioco e delle scommesse, che può collegarsi soprattutto alla crisi economica e alle esigenze di cassa dell'Erario. Questi fattori aiutano a spiegare come mai il tema della delimitazione delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali in materia sia profilo alquanto recente.

### ***L'art.117 Cost. e i giochi pubblici.***

La prospettiva comparatistica ci dice che la materia dei giochi pubblici non necessariamente rientra nelle attribuzioni centrali. In altri ordinamenti composti troviamo discipline molto diverse da quella italiana. Nell'ordinamento federale per eccellenza, gli Stati Uniti d'America, i giochi rientrano nella sfera competenziale degli Stati membri; anche un ordinamento molto vicino al nostro, come quello spagnolo, mostra una disciplina della materia in cui Stato e Comunità si ripartiscono compiti differenti ma ugualmente rilevanti.

Venendo all'ordinamento italiano, sappiamo che la riforma costituzionale del 2001 non ha incluso in nessuno degli elenchi dell'art.117.2-.3 Cost. la materia dei giochi pubblici. Si sarebbe perciò tentati di applicare l'art.117.4. Cost., che, come è noto, riserva alle Regioni le materie non contenute negli elenchi di cui ai due precedenti commi. Una simile operazione interpretativa ci porterebbe tuttavia fuori strada: la Corte costituzionale ha chiarito, fin dalle prime sentenze successive all'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, che non tutto ciò che non è contenuto negli elenchi dei commi secondo e terzo dell'art.117 Cost. è, solo per questo, rientrante nella competenza residuale delle Regioni; a questo requisito si aggiunge infatti quello per cui la materia innominata non deve essere riferibile ad altre materie nominate.

La questione allora diventa la seguente: esistono materie, appunto nominate, cui ricondurre quella dei giochi pubblici? Ora, a mio avviso, se fino a poco tempo nessuno avrebbe dubitato della riconducibilità della materia dei giochi all'interno della legislazione esclusiva dello Stato - attraverso, in particolare, il titolo 'ordinamento penale' di cui all'art.117.2.1). Cost., le accennate

evoluzioni tecnologiche, che la norma giuridica ha faticosamente ‘inseguito’ [1], forniscono spunti per una riconsiderazione di questa posizione. Innanzitutto perché, come dicevo, le nuove tecnologie hanno molto differenziato l’offerta di giochi sicché per alcuni di essi rimane molto intenso il legame con il divieto del gioco d’azzardo e con le sue molteplici deroghe, per altri -ad esempio, le lotterie- questo legame è molto più tenue. In secondo luogo perché la legislazione, seppure in maniera disorganica, disciplina una serie di giochi che prescindono completamente dalla disciplina derogatoria utilizzata per le case da gioco e che sono diffusi sul territorio in maniera capillare, ponendo così problemi diversi da quelli prettamente penalistici. In terzo luogo, a fronte di questa crescita dell’offerta di giochi disciplinata attraverso interventi normativi puntuali e disorganici rischia di non trovare giustificazione una disciplina di tipo esclusivamente centralistico, sganciata dalle esigenze dei livelli di governo regionali e locali; ragionando in termini di politica del diritto, nulla impedisce che la disciplina delle lotterie possa, ad esempio, essere in parte devoluta alle Regioni, soprattutto se si considera che gli introiti di tali giochi potrebbero essere utilizzati a fini di risanamento di bilanci spesso molto squilibrati.

### ***La giurisprudenza costituzionale di riferimento.***

Direi che anche la giurisprudenza costituzionale in materia indica, come dire, segni di discontinuità. Vediamo in quali forme e ampiezza.

La giurisprudenza più risalente mi pare di scarso aiuto per inquadrare i fenomeni più recenti legati ai giochi pubblici. In effetti, la gran parte delle questioni giunte alla Corte ha avuto a che fare, quanto all’oggetto del giudizio, con la disciplina delle case da gioco e, quanto al parametro, con le norme penali in materia di gioco d’azzardo, in particolare con l’art.718 c.p. che punisce l’esercizio di giuochi d’azzardo[2]. In questa giurisprudenza è tuttavia già registrabile una palese sensazione di disagio da parte della Corte costituzionale. Difatti, con riferimento a questo specifico del settore, la Corte, con la sent.152/1985, scrive di «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 nonché i tipi e criteri di gestione delle case da gioco autorizzate» (più di recente il monito sulle case da gioco è ripetuto sia in sent.291/2001 che in sent. 438/2002).

Tuttavia è solo con la riforma del Titolo V del 2001 che la Corte viene sollecitata a considerare la materia sotto una luce differente. Un primo chiaro segnale risale al 2004. Nella sentenza relativa alla legge regionale con la quale il Friuli Venezia-Giulia provava ad immaginare una gestione regionale delle case da gioco, la Corte giunge alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale sulla base dell’assunto che alle Regioni, anche quelle speciali, è sottratta la materia dell’ordinamento penale. In questo caso è ancora l’art.718 e ss. cp a rappresentare il fondamento dell’attrazione della materia alla legislazione esclusiva dello Stato. E tuttavia questa attrazione si giustifica per i giochi d’azzardo in quanto, come osserva la Corte, c’è “un 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” (sent. 185/2004).

Tuttavia è la recente sent. 300/2011 relativa ad una legge provinciale di Bolzano che mostra una evidente evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia. Credo sia opportuno sottolineare preliminarmente la *ratio* di questa legge, che mira, per un verso, a proteggere certe fasce della popolazione da forme patologiche di gioco lecito e, per un altro, ad evitare effetti pregiudizievoli derivanti dalla localizzazione degli esercizi commerciali destinati al gioco lecito per il contesto urbano. La Corte ha respinto le eccezioni di incostituzionalità distinguendo gli interessi legati all’ordine pubblico e alla sicurezza, riconducibili in capo allo Stato, dagli interessi -rientranti nelle attribuzioni degli enti regionali- legati alle conseguenze sociali dell’offerta di giochi su fasce di

consumatori psicologicamente più deboli e a quelli collegati all'impatto sul territorio dell'afflusso degli utenti a detti giochi.

Prima di esaminare l'influenza di questa decisione sulla legislazione regionale, è bene valutare l'effetto della sent. 300 nella prospettiva del riparto delle materie. A me pare che la sentenza rappresenti un'importante presa d'atto dei mutamenti che il settore dei giochi pubblici sta subendo; in particolare essa implicitamente riconosce che la materia non può più essere governata nella sola prospettiva penalistica. Accanto a questo rilevante interesse altri ve ne sono, alcuni dei quali riconducibili direttamente alle competenze regionali. A voler fare un paragone, mi azzarderei a dire che la disciplina del settore in esame presenta, da un punto di vista funzionale, molte affinità con quella dell'ambiente, in cui la Corte ha riconosciuto il ruolo centrale dello Stato, ammettendo tuttavia interventi legislativi regionali ove legittimati dal corretto esercizio di competenze regionali che inevitabilmente incidono sulla materia ambientale. Come proverò a dire, questa è solo una delle due alternative di fronte alla quale si trova il settore dei giochi pubblici, una volta che lo si voglia inquadrare nello spettro del riparto competenze Stato-Regioni. Sulla seconda alternativa verrò in sede di conclusioni.

#### ***Gli effetti della sent.300/2011 sulla legislazione regionale successiva.***

Dopo la sent. 300/2011 molte Regioni si sono affrettate a seguire l'esempio della Provincia di Bolzano, rendendo anche più spessa la trama della disciplina regionale. La *ratio* di queste leggi è soprattutto la tutela dagli effetti della ludopatia. Esse operano, ovviamente con diversi dosaggi, nelle seguenti direzioni [3]: individuazione delle distanze minime che devono intercorrere tra le sale da gioco e alcuni luoghi ritenuti come 'sensibili'; previsione di marchi/loghi *No Slot* per gli esercizi commerciali che dichiarino di non disporre di apparecchi per il gioco lecito; previsione di riduzione dell'aliquota IRAP per coloro che rimuovono, o non dispongono di, tali apparecchi e, in alcuni casi, previsione di un aumento di tale aliquota per le sale da gioco; divieti di pubblicità delle sale da gioco; previsione di possibili finanziamenti nei confronti degli esercizi commerciali privi di apparecchi per il gioco lecito. In molti casi le leggi regionali attribuiscono al Sindaco anche il potere di individuare altri luoghi sensibili.

Tutte queste leggi non risultano essere state impugnate dallo Stato. Per quanto molto simili tra loro, tali provvedimenti legislativi evidenziano una situazione di forte differenziazione dal punto di vista della disciplina normativa. Allo stesso tempo, le discipline regionali evidenziano un difetto di coordinamento della disciplina statale, che ha sostanzialmente trascurato di intervenire su quegli interessi che la Corte ha imputato al legislatore regionale. L'esistenza di questa carenza è dimostrata dal d.l. 158/2012 (c.d. decreto Balduzzi), che in più punti si limita a riprendere alcune innovazioni legislative regionali (mi riferisco in particolare a divieto di pubblicità e alle distanze dai luoghi sensibili, ripresi dalla legge provinciale di Bolzano e da quella regionale della Liguria).

#### ***La legge di delega: verso il modello 'tutela dell'ambiente' ovvero verso la ricerca di un 'punto d'equilibrio'?***

E' in questo contesto che prende forma la delega contenuta nell'art.14, l. 23/2014 in materia di giochi pubblici. Nella prospettiva della disciplina dei giochi pubblici come oggetto di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, alcuni aspetti della delega sono di sicuro interesse. In particolare la delega indica come obiettivi della disciplina la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, nonché il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi. Gli interessi degli enti territoriali sono presenti ma con esclusivo riferimento agli 'interessi locali', non essendo mai menzionati quelli

regionali e comunque non prevedendosi forme di coordinamento con le Regioni o con organismi ad esse riconducibili. Restringendo ulteriormente il fuoco d'analisi, con l'art.14.2.lett.2, il legislatore impone al Governo 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...»*.

Indubbiamente la delega in esame rappresenta un passo in avanti rispetto al d.l. 158/2012 visto che quest'ultimo neppure considerava gli interessi locali. Andrà tuttavia capito come il Governo interpreterà queste disposizioni, in specie quelle che fanno riferimento agli interessi locali. Direi che si aprono due strade al legislatore delegato.

Una prima potrebbe mostrarci un Governo che, *motu proprio*, mette in atto forme di coordinamento con le Regioni. E' infatti evidente, tanto per esemplificare, che il procedimento di pianificazione appena menzionato avrà una sicura incidenza sulle situazioni disciplinate a livello locale sulla base delle legislazioni regionali. Insomma il Governo potrebbe intendere in senso ampio questo riferimento agli interessi locali, ritenendo inclusa anche la presa in considerazione degli interessi regionali. Non pare tuttavia questa la strada indicata dal Parlamento.

Il secondo percorso potrebbe ripercorrere il modello utilizzato per alcune discipline statali interferenti con la materia ambientale. Lo Stato, cioè, potrebbe elaborare una disciplina legislativa che rappresenti un 'punto di equilibrio'. Questo riferimento al punto di equilibrio non va inteso come locuzione generica giacché nella giurisprudenza costituzionale esso è usato in senso tecnico e comporta precise conseguenze per la legislazione regionale.

Come è noto, lo stato dell'arte nei rapporti tra Stato e Regioni in materia ambientale è, in sintesi, il seguente: la considerazione unitaria della materia ambientale comporta la trasversalità degli interventi di tutela statali rispetto alle materie di competenza regionali; a ciò fa da *pendant* il potere per le Regioni di adottare interventi legislativi per la cura di proprie competenze legislative che interferiscono con la materia ambientale.

Questa soluzione subisce però una sicura eccezione in tutte le ipotesi, da valutare caso per caso, in cui la fissazione di *standards* nazionali non miri a tutelare solo interessi ambientali ma sia espressione del bilanciamento fra interessi ambientali e altri interessi rientranti nell'ambito delle competenze legislative regionali. Così è accaduto, ad esempio, nel caso del d.l. 279/2004, con il quale il legislatore statale ha stabilito il principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, in attuazione di una raccomandazione europea. In questo caso la Corte ha ritenuto che il legislatore avesse fatto uso delle sue competenze esclusive in tema di tutela dell'ambiente nonché di quelle concorrenti in tema di tutela della salute. Nel caso specifico la disciplina statale è stata intesa come diretta a contemperare due interessi contrapposti, rappresentati, per un verso, dall'esercizio della libertà di iniziativa economica e, per l'altro, dalla tutela dell'ambiente e dalla salute umana che, attraverso i principi di prevenzione e precauzione, sono in grado di esigere limiti alla libertà di iniziativa economica: la normativa statale è chiamata ad elaborare indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e ad individuare il *«punto di equilibrio fra esigenze contrapposte»* [4].

Stessa soluzione la Corte ha adottato nel caso della l. 36/2001 sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. Il Giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità di tutte le leggi regionali che, pur utilizzando competenze proprie delle Regioni, hanno provato a rendere più rigidi i criteri stabiliti a livello statale. A motivo di ciò la Corte ha sostenuto che *«la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni*

*nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato»* [5].

Le sentenze richiamate pongono, quindi, un principio speculare rispetto alle conseguenze della trasversalità. In base a quest'ultima, infatti, le Regioni sono abilitate ad intervenire nell'esercizio di proprie competenze con il limite di non poter ridurre gli *standards* statali di tutela; in altri termini, in questi casi ai diversi interessi regionali è consentito di interferire. In base al criterio del 'punto di equilibrio' la legislazione statale, che sia manifestazione della competenza statale in materia di ordinamento penale e che sia, al contempo, diretta a bilanciare ulteriori interessi, blocca la possibilità di interventi regionali; in questo caso è cioè lo Stato ad aver già trovato una soluzione al contemperamento di diversi interessi, anche regionali.

Nell'esercizio della delega il Governo, anche in risposta alle frequenti richieste di una disciplina uniforme dei giochi pubblici sul territorio, potrebbe far tesoro di queste precedenti esperienze e dimostrare di aver raggiunto un sapiente punto di equilibrio.

---

[1] Una recente ricostruzione critica della legislazione in materia di giochi pubblici è in G.SIRIANNI, *Il gioco pubblico. Dal monopolio fiscale alla regolamentazione, nella crisi dello Stato sociale*, in *Diritto pubblico*, 3/2012, 801 ss.

[2] Cfr. ad esempio sentt.80/1972 e 237/1975.

[3] Scontando possibili errori, ho contato nove legislazioni regionali in materia: l.r.Liguria 17/2012; l.r.Emilia-Romagna 5/2013; l.r.Lazio 5/2013; l.r.Toscana 57/2013; l.r.Lombardia 8/2013 e 11/2015; l.r.Abruzzo 40/2013; l.r.Puglia 43/2013; l.r. Friuli-Venezia Giulia 1/2014; l.r.Umbria 21/2014.

[4] Sent. 116/2006.

[5] Sent.307/2003; nello stesso senso cfr. sent. 214/2008.