CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **438/2002** (ECLI:IT:COST:2002:438)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **MEZZANOTTE**
Udienza Pubblica del **24/09/2002**; Decisione del **24/10/2002**
Deposito del **07/11/2002**; Pubblicazione in G. U. **13/11/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27350 27351 27352 27353 27354**
Atti decisi:

N. 438

SENTENZA 24 OTTOBRE - 7 NOVEMBRE 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 25 febbraio 2002, depositato in cancelleria il 6 marzo 2002 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2002 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi l'avvocato dello Stato Antonio Cingolo per il Presidente del Consiglio dei ministri e

l'avvocato Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 15 novembre 2001 e pubblicata sul *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 58 del 27 dicembre 2001.

Ad avviso del ricorrente l'intera legge censurata, che prevede la costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent, contrasterebbe con l'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che, nel confermare la legislazione esclusiva dello Stato quanto all'«ordinamento penale», riserverebbe allo Stato stesso anche l'individuazione delle ipotesi di deroga alle norme penali generali nonché delle forme e modalità della loro regolamentazione, tra le quali indubbiamente rientrerebbe, anche in base alla giurisprudenza di questa Corte, la disciplina del gioco d'azzardo, vietato, in via generale, dagli articoli 718 e seguenti del codice penale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva inoltre, "in via più specifica", questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge regionale n. 36 del 2001. Esso, stabilendo che quattro dei cinque componenti del consiglio di amministrazione della costituenda società per azioni *Casino de la Vallée* vengano designati dalla Giunta regionale "in deroga a quanto previsto dalla legge regionale 10 aprile 1997, n. 11", e quindi anche alle disposizioni, in essa richiamate, concernenti la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale, violerebbe le competenze esclusive riservate allo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza dal nuovo articolo 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione.

2. - La Regione autonoma Valle d'Aosta, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto che il ricorso statale sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

L'inammissibilità, secondo la Regione, colpirebbe il primo motivo di ricorso "per la sua formulazione generica, priva anche della semplice indicazione puntuale del presunto contrasto fra la legge regionale impugnata o le sue singole norme e i principi costituzionali di cui assume la violazione".

Nel merito, la resistente rileva che la disciplina posta dalla legge impugnata non inciderebbe affatto né sull'ordinamento penale né sull'ordine pubblico e la sicurezza, in quanto con la legge n. 36 del 2001 la Valle d'Aosta si sarebbe limitata ad esercitare le proprie competenze legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica in materia di "finanze regionali e comunali" e di turismo, competenze del resto già esercitate, senza contestazione, in varie altre occasioni, come con la precedente legge n. 88 del 21 dicembre 1993, che istituiva la gestione straordinaria della Casa da gioco di Saint-Vincent.

Ad avviso della Regione sarebbe infondato anche il secondo motivo di ricorso (quello che si appunta sull'articolo 6 della legge censurata), in quanto, da un lato, la legislazione statale sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale troverebbe comunque applicazione "a prescindere da qualsivoglia richiamo espresso delle fonti normative regionali" e, dall'altro, la disposizione censurata andrebbe interpretata nel senso che la deroga prevista sia da riferire esclusivamente a quelle disposizioni della legge regionale n. 11 del 1997 che concernono materie ed oggetti di competenza regionale (in particolare, il procedimento per le nomine di competenza regionale)

e non certo alla legislazione statale antimafia, che la Regione non avrebbe mai inteso disapplicare.

3. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale insiste per l'accoglimento del ricorso.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato ribadisce che l'opzione esercitata dalla Regione a favore del modello organizzativo "società per azioni a capitale totalmente pubblico" non sarebbe limitata alla disciplina di aspetti gestionali meramente tecnici, ma si estenderebbe alla regolamentazione dell'esercizio di una attività in deroga al codice penale. Peraltro, poiché ad occuparsi della casa da gioco valdostana sarebbe la Regione, senza alcun collegamento con l'ordinamento statuale, il Presidente della Regione cumulerebbe in sé le funzioni di prefetto in Valle d'Aosta e di gestore della casa da gioco, il che vanificherebbe ogni possibilità di controllo sull'attività di quest'ultima.

Quanto alla censura concernente l'articolo 6, il ricorrente sostiene che la fondatezza della stessa sarebbe dimostrata dal fatto che la Regione ha ritenuto necessario approvare la successiva legge regionale 29 luglio 2002, n. 15 [Modificazioni alla legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent)], che ne ha integrato il contenuto, rendendo esplicito che la deroga ivi prevista non si riferisce alla legislazione statale antimafia.

4. - Anche la Regione autonoma Valle d'Aosta ha depositato una propria memoria con la quale, pur ribadendo le precedenti argomentazioni a sostegno dell'infondatezza dell'impugnazione, rileva, principalmente, che la materia del contendere dovrebbe ritenersi venuta meno a seguito della approvazione della legge regionale 29 luglio 2002, n. 15, che ha modificato la legge regionale impugnata in relazione ai due motivi di censura prospettati dal ricorso.

A tale riguardo la resistente osserva che la nuova legge, con l'articolo 1, ha modificato l'articolo 1 della legge regionale n. 36 del 2001, sostituendo integralmente il primo comma con l'indicazione espressa che l'attività della Regione diretta a promuovere la costituzione della società di gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent è posta in essere esclusivamente "nell'esercizio delle proprie competenze e nel rispetto della competenza statale in materia di ordinamento penale". La medesima legge, con l'articolo 2, ha sostituito il comma 1 dell'articolo 6 della legge impugnata, prevedendo che, per la designazione dei quattro membri del consiglio di amministrazione della società di gestione della casa da gioco, la censurata deroga alla legge 10 aprile 1997, n. 11, non opera con riferimento alle disposizioni concernenti la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale.

Le modifiche apportate, secondo la Regione, farebbero venire meno i presupposti su cui si fondavano le doglianze del Presidente del Consiglio dei ministri, anche perché, come dimostrato da una dichiarazione del Presidente della Regione allegata alla memoria, la legge impugnata, nel suo testo originario, non avrebbe avuto alcuna concreta attuazione.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), denunciandone sia l'intero testo, sia, più specificamente, l'articolo 6.

Quanto al primo motivo di ricorso, si sostiene che la legge impugnata, nel dettare la disciplina per la costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa dello Stato la materia dell'«ordinamento penale» e con ciò anche l'individuazione delle ipotesi di deroga alle norme penali generali nonché delle forme e modalità di regolamentazione delle deroghe medesime, tra le quali è da includere la disciplina del gioco d'azzardo (artt. 718 e ss. del codice penale).

Con un ulteriore motivo di ricorso viene censurato l'art. 6 della stessa legge n. 36 del 2001, in forza del quale la designazione, da parte della Giunta regionale, di quattro dei cinque componenti del Consiglio di amministrazione della costituenda società per azione *Casino de la Vallée* avverrebbe "in deroga a quanto previsto dalla legge regionale 10 aprile 1997, n. 11" e, quindi, alle disposizioni in essa richiamate riguardanti la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi manifestazioni di pericolosità sociale.

Ne discenderebbe, ad avviso del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza.

2. - Non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità del primo motivo di ricorso, che investe l'intero testo della legge regionale n. 36 del 2001, avanzata dalla Regione Valle d'Aosta sul presupposto della genericità della censura. Infatti, anche se composta di più disposizioni di contenuto diverso, la legge, nel suo complesso, disciplina unitariamente l'attività gestionale e finanziaria della Casa da gioco di Saint-Vincent, prevedendo, a tal fine, la costituzione di una società per azioni a totale capitale pubblico (art. 1), della quale delinea i tratti fondamentali, quanto alla partecipazione (art. 2), all'oggetto e al capitale sociale (artt. 3 e 5), all'amministrazione (art. 6), alla vigilanza (art. 7) ed ai rapporti con la Regione (art. 10). E proprio di questo si duole il ricorrente, deducendo che l'intera disciplina delle case da gioco è riservata allo Stato, come una sorta di sub-materia afferente all'ordinamento penale che comprenderebbe anche la regolamentazione delle attività penalmente lecite conseguenti alla deroga alle disposizioni del codice penale che puniscono il gioco d'azzardo.

La censura non è dunque generica, né incomprensibile, giacché investe la legge nel suo insieme conformemente agli intendimenti del ricorrente, i quali, inequivocamente desumibili dall'atto introduttivo del giudizio, non sono suscettibili di fraintendimenti da parte della difesa regionale.

3. - Sempre in riferimento al primo motivo di ricorso deve essere inoltre respinta la richiesta della Regione Valle d'Aosta di dichiarare cessata la materia del contendere, a motivo della sopravvenuta approvazione della legge regionale 29 luglio 2002 n. 15 [Modificazioni alla legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent)], che ha sostituito integralmente il primo comma dell'art. 1 della legge impugnata precisando che l'attività della Regione diretta a promuovere la costituzione della società di gestione della Casa da gioco Saint-Vincent è posta in essere "nell'esercizio delle proprie competenze e nel rispetto della competenza statale in materia di ordinamento penale".

Se fosse fondata la prospettazione dell'Avvocatura, secondo la quale la disciplina della gestione di una casa da gioco consentita dalla legislazione statale in deroga ad un divieto penalmente sanzionato è attratta alla materia «ordinamento penale» e non riguarda materie di competenza regionale, non basterebbe certo alla Regione, per realizzare il fine dichiarato di rimuovere il vizio denunciato dallo Stato, introdurre una disposizione priva di un autonomo contenuto prescrittivo che lascia in vigore l'atto normativo oggetto della censura avanzata con il primo motivo di ricorso e si limita ad affermare la salvezza della competenza statale.

4. - Ai fini della precisa identificazione della materia del contendere deve essere inoltre chiarito che lo scrutinio deve arrestarsi ai motivi dedotti nel ricorso e non può investire anche l'ulteriore prospettazione dell'Avvocatura dello Stato, contenuta nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, secondo cui al Presidente della Regione, che in base all'art. 44 dello statuto svolge le funzioni di prefetto, verrebbero attribuite dalla legge impugnata anche le funzioni di gestore della casa da gioco, così da vanificare la funzione di controllo. Ancorché nella memoria non sia indicato il parametro costituzionale che sorreggerebbe tale prospettazione, questa eccede l'ambito della censura formulata nel ricorso, che è incentrata sulla riserva allo Stato della materia «ordinamento penale».

5. - Così precisata la consistenza della questione e chiarito che non vi è stata cessazione della materia del contendere in ordine alla legittimità costituzionale dell'intera legge n. 36 del 2001, è ora da dire che, nel merito, il primo motivo di ricorso deve essere respinto.

Sebbene la situazione normativa delle case da gioco operanti nel territorio nazionale sia lacunosa e contrassegnata da una notevole disorganicità, che richiederebbe una revisione dell'intera materia, come questa Corte ha già in diverse occasioni segnalato (sentenze n. 291 del 2001 e n. 152 del 1985), il ricorrente non pone in discussione il fatto che l'eccezionale deroga al divieto di gioco d'azzardo stabilito in via generale dagli artt. 718-722 cod. pen. derivi dalla normazione statale. E una volta ritenuto non operante il divieto derivante dalla legge penale, la definizione della natura giuridica del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività, dei suoi rapporti con l'amministrazione regionale e della destinazione dei suoi proventi - disciplina che, del resto, già risaliva alla legge della Regione Valle d'Aosta 21 dicembre 1993, n. 88 e che la legge impugnata ha inteso riproporre in modo parzialmente innovativo rispetto al precedente assetto, sostituendo una società per azioni interamente pubblica alla precedente gestione straordinaria anch'essa riferibile alla Regione - non impinge nella materia specificamente rivendicata dallo Stato con il ricorso.

6. - Quanto al secondo motivo di ricorso, deve invece essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Va difatti osservato che il comma 1 dell'articolo 6 della legge n. 36 del 2001, oggetto di specifica censura, è stato sostituito dall'articolo 2 della legge n. 15 del 2002 nel senso che, per la designazione dei quattro membri del Consiglio di amministrazione della società di gestione della casa da gioco, la deroga alla legge regionale 10 aprile 1997, n. 11 non opera rispetto alle previsioni di cui all'articolo 5, commi 1 e 3, ed all'articolo 6, commi 1, 2 e 3, di quest'ultima legge, rendendo in tal modo esplicito che le incompatibilità all'assunzione delle cariche sociali riguardano anche il difetto dei requisiti previsti dalla disciplina nazionale in tema di prevenzione della delinquenza di stampo mafioso e di altre gravi manifestazioni di pericolosità sociale.

Se poi si considera che, secondo la non smentita dichiarazione del Presidente della Regione, la legge impugnata non ha avuto applicazione alcuna, risulta evidente che il sopravvenuto mutamento del quadro normativo fa venire meno, oggettivamente, la necessità di una pronunzia della Corte (sentenza n. 84 del 1988; ordinanza n. 347 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione

Valle d'Aosta 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato;

2) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della stessa legge della Regione Valle d'Aosta 30 novembre 2001, n. 36, sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2002.

F.to:

Cesare RUPERTO, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2002.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.