

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **185/2004** (ECLI:IT:COST:2004:185)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **MEZZANOTTE**

Udienza Pubblica del **23/03/2004**; Decisione del **21/06/2004**

Deposito del **24/06/2004**; Pubblicazione in G. U. **30/06/2004**

Norme impugnate:

Massime: **28536 28537**

Atti decisi:

N. 185

SENTENZA 21 - 24 GIUGNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: 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, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2002, n. 17 (Istituzione di case da gioco nel Friuli-Venezia Giulia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 settembre 2002, depositato in cancelleria il 23 successivo ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2004 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

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

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 13 settembre 2002 e depositato il successivo 23 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2002, n. 17 (Istituzione di case da gioco nel Friuli-Venezia Giulia), denunciandone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere l) ed h), della Costituzione.

Il ricorrente, premesso che la legge impugnata prevede che l'amministrazione regionale possa promuovere la costituzione, ai sensi dell'art. 2458 del codice civile, di una società per azioni con lo scopo di gestire case da gioco ovvero possa affidare lo svolgimento di tale attività, in regime di concessione, ad una società con sede in uno Stato membro dell'Unione europea, ricorda che il gioco d'azzardo è attività punita dall'ordinamento giuridico penale come reato contravvenzionale (artt. 718 e ss. cod. pen.).

Il ricorrente sostiene quindi che l'art. 1 della legge regionale n. 17 del 2002 si porrebbe in palese contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'ordinamento penale. E giacché gli artt. 718 e ss. cod. pen. prevedono un divieto generalizzato del gioco d'azzardo, derogabile (e derogato) di volta in volta da leggi statali, risulterebbe evidente che alla predetta competenza legislativa debba restare riservata l'individuazione di ogni altro caso in cui si renda necessaria una deroga alle disposizioni penali. Del resto la stessa giurisprudenza costituzionale ha richiamato la necessità di una disciplina organica e razionalizzatrice della materia, sollecitando il legislatore nazionale a provvedere in tal senso; sicché nelle more dell'adozione della normativa a carattere generale risulta ormai consolidata la prassi per cui le case da gioco possano istituirsi soltanto con leggi statali, le sole a poter derogare ai divieti posti dall'ordinamento penale.

Ad avviso del ricorrente, sarebbe poi illegittimo anche il comma 9 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, il quale stabilisce che una quota del 20 per cento degli utili provenienti dalla gestione delle case da gioco sia destinato al rafforzamento delle strutture delle forze dell'ordine presenti nel territorio regionale. La disposizione contrasterebbe infatti con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza; nozione, quella di sicurezza pubblica, da interpretarsi in senso restrittivo, in ragione della connessione con la formula "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale".

Il ricorrente sostiene infine che le previsioni della legge regionale impugnata travalicherebbero i poteri che lo statuto speciale d'autonomia e le relative norme d'attuazione riservano alla Regione Friuli-Venezia Giulia, giacché essi non contemplerebbero in alcun modo le materie dell'ordinamento penale e della sicurezza pubblica.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Friuli-Venezia Giulia chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

3. - Con successiva memoria, depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ha ampiamente argomentato le proprie difese, criticando la premessa fondamentale da cui muove il ricorso dello Stato e cioè che gli artt. 718 e ss. cod. pen. prevedono un divieto generalizzato del gioco d'azzardo, oggetto di specifica deroga, in determinati casi, da parte di leggi statali.

Dopo aver sinteticamente passato in rassegna la disciplina giuridica delle case da gioco nei maggiori Paesi europei, la Regione si sofferma sulla situazione italiana, evidenziando che, nonostante il divieto posto dagli artt. 718 ss. cod. pen., nel nostro Paese operano quattro case

da gioco. La prima ad essere autorizzata all'esercizio di tale attività fu quella del comune di San Remo e ciò in base al r.d.l. 22 dicembre 1927, n. 2448 ("Provvedimenti a favore del comune di San Remo", convertito nella legge 27 dicembre 1928, n. 3125), che dava facoltà al Ministro dell'interno di "autorizzare, anche in deroga alle leggi vigenti, purché senza aggravio per il bilancio dello Stato, il comune di San Remo ad adottare tutti i provvedimenti necessari per poter addivenire all'assestamento del proprio bilancio e all'esecuzione di opere pubbliche indilazionabili". Con provvedimenti analoghi fu poi disposta l'apertura delle case da gioco di Campione (r.d.l. 2 marzo 1933, n. 201: "Provvedimenti a favore del comune di Campione", convertito nella legge 8 maggio 1933, n. 505) e di Venezia (r.d.l. 16 luglio 1936, n. 1404: "Estensione al comune di Venezia delle disposizioni del r.d.l. 22 dicembre 1927, n. 2448, recante provvedimenti a favore del comune di San Remo", convertito nella legge 14 gennaio 1937, n. 62).

Diversa fu la vicenda dell'istituzione della casa da gioco di Saint-Vincent, che si ebbe con un decreto del Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta; tuttavia, la legittimità della sua istituzione fu ricondotta, stante l'illegittimità di detto decreto, all'art. 2, lettera a), della legge 6 dicembre 1971, n. 1065 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), nella parte in cui disponeva che la Regione provvedesse al suo fabbisogno finanziario con le entrate tributarie costituite, tra l'altro, "da altre consimili entrate di diritto pubblico, comunque denominate, derivanti da concessioni ed appalti".

In definitiva, prosegue la Regione, sulla base di tale quadro normativo, sebbene privo di riferimenti a deroghe al codice penale e all'apertura di case da gioco, si formò un'interpretazione, accettata come diritto vivente, che ravvisava in esso "una legittimazione delle quattro case da gioco esistenti", pur ammettendosi che la situazione non corrispondesse "ad un ordinato sistema giuridico". Anzi, proprio a partire dalla sentenza n. 152 del 1985, la Corte costituzionale rilevò che la normativa in materia era contrassegnata "da un massimo di disorganicità" e che si imponeva la necessità di una legislazione organica che razionalizzasse il settore su scala nazionale. Un monito che è stato reiterato con la più recente sentenza n. 291 del 2001, dalla quale si potrebbe anche desumere che la scelta costituzionalmente legittima non sia quella delle deroghe al divieto penale del gioco d'azzardo; tuttavia, sostiene la difesa regionale, nell'attuale situazione di fatto e di diritto, tale opzione sarebbe da escludere e, al contrario, conforme a Costituzione sarebbe soltanto un "sistema di liceità dei giochi a certe condizioni".

Alla luce di tali osservazioni, si argomenta ancora nella memoria, non può dunque ritenersi che l'art. 718 cod. pen. ponga un divieto assoluto del gioco d'azzardo, giacché sarebbe "impensabile" che, a fronte dell'incriminazione penale, le situazioni di deroga possano essere state costituite senza che nelle leggi che le riguardano venissero mai inseriti né riferimenti all'attività da svolgere, né riferimenti al superamento della norma incriminante. Al contrario, tali vicende troverebbero spiegazione considerando che, nei singoli casi, il legislatore ha operato "nella convinzione che l'apertura di una casa da gioco autorizzata dalla pubblica autorità fosse operazione perfettamente lecita". In definitiva, secondo la Regione, la fattispecie di reato di cui all'art. 718 cod. pen. non escluderebbe provvedimenti dell'autorità pubblica volti alla creazione di speciali luoghi nei quali il gioco d'azzardo sia consentito. Questa dovrebbe essere la sola interpretazione costituzionalmente corretta dell'art. 718 cod. pen., il quale altrimenti non potrebbe sottrarsi a censura di incostituzionalità "proprio in quanto non limita la sua portata alle case da gioco non legalmente autorizzate dall'autorità amministrativa".

La Regione Friuli-Venezia Giulia conclude quindi per una declaratoria di non fondatezza della questione "previa, ove necessario, dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 718, primo comma, del codice penale, come integrato e derogato dalla legislazione speciale".

Nel caso in cui non si dovesse condividere tale impostazione, la Regione chiede comunque

che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità della legge impugnata venga circoscritta alla parte in cui essa "non subordina la propria operatività alla previa rimozione del divieto penale, in relazione alle case da gioco autorizzate". Sicché, una volta intervenuta la rimozione del divieto penale, "la legge regionale sarebbe legittimamente già pronta e perfettamente idonea a disciplinare il fenomeno senza ulteriori ritardi".

Viene infine contestata la censura specificamente mossa al comma 9 dell'art. 1 della legge. Ad avviso della Regione non sussisterebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione perché la disposizione si limiterebbe a prevedere, ai fini della sicurezza della popolazione, un intervento che non obbliga i beneficiari ad accettare le risorse all'uopo destinate, le quali rappresenterebbero soltanto "un investimento della comunità regionale sulla sua sicurezza, aggiuntivo rispetto alle risorse che nell'esercizio delle sue responsabilità istituzionali impiega lo Stato".

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2002, n. 17 (Istituzione di case da gioco nel Friuli-Venezia Giulia).

La legge denunciata, che consta di un solo articolo suddiviso in 15 commi, disciplina l'istituzione di case da gioco nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, prevedendo che l'amministrazione regionale possa promuovere la costituzione, ai sensi dell'art. 2458 del codice civile, di una società per azioni con lo scopo di gestire case da gioco ovvero possa affidare lo svolgimento di tale attività, in regime di concessione, ad una società con sede in uno Stato membro dell'Unione europea; la medesima legge detta poi le disposizioni relative all'affidamento in concessione delle case da gioco e rinvia ad un successivo regolamento la disciplina di tale attività.

Secondo il ricorrente, tale legge, travalicando i poteri che lo statuto speciale d'autonomia e le relative norme d'attuazione riservano alla Regione medesima, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'ordinamento penale, dovendo restare riservata a tale competenza l'individuazione di ogni caso in cui si renda necessaria una deroga alle disposizioni penali che vietano il gioco d'azzardo (artt. 718 e seguenti del codice penale).

Ulteriore e più specifica censura è rivolta poi al comma 9 dell'art. 1, il quale stabilisce che una quota del 20 per cento degli utili provenienti dalla gestione delle case da gioco sia destinato al rafforzamento delle strutture delle forze dell'ordine presenti nel territorio regionale. La disposizione contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza.

2. - La questione è fondata.

Rileva il ricorrente che, a fronte della disciplina contenuta nello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia (legge costituzionale n. 1 del 1963) e nelle relative norme di attuazione, che non attribuiscono una competenza alla Regione stessa in materia penale, un'estensione della competenza regionale non è desumibile neppure dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che rende applicabile alle Regioni ad autonomia speciale le disposizioni della novella costituzionale del 2001 che comportino per esse una più ampia autonomia. L'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva infatti allo Stato la materia dell'"ordinamento penale", da intendersi come sistema normativo riguardante il diritto sostanziale, giacché la disciplina processuale è enumerata nel primo periodo della stessa lettera l).

Si deve ricordare che la riserva allo Stato di tale competenza non è una novità introdotta in sede di revisione del Titolo V. Nella giurisprudenza di questa Corte era infatti ricorrente l'affermazione secondo cui la sola fonte del potere punitivo è la legge statale e le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia; non possono in particolare considerare lecita un'attività penalmente sanzionata nell'ordinamento nazionale (tra le altre, si vedano le sentenze n. 234 del 1995, n. 117 del 1991, n. 309 del 1990, n. 487 del 1989). Dalla riforma costituzionale del 2001, questo orientamento giurisprudenziale ha ricevuto una esplicita conferma, giacché è oggi positivamente previsto che la materia dell'ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è di esclusiva competenza dello Stato.

Resta aperto l'ordine dei problemi sui quali questa Corte si è già in passato soffermata. La "materia penale", intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile *a priori*; essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni. Si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite.

Di qui l'esigenza che l'esercizio della potestà statale in materia penale sia sempre contenuto nei limiti della non manifesta irragionevolezza, non soltanto in ossequio al criterio della *extrema ratio*, al quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 487 del 1989, n. 364 del 1988, n. 189 del 1987), deve essere sempre ispirata la repressione criminale. Alla stregua del criterio anzidetto la compressione delle competenze legislative regionali è giustificata quando la legge nazionale sia protesa alla salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria.

3. - Alla luce delle considerazioni che precedono è in primo luogo infondata la tesi difensiva della Regione, secondo la quale gli artt. 718 e ss. cod. pen. - che puniscono l'esercizio del gioco d'azzardo e considerano addirittura una aggravante l'apertura e la gestione di una casa da gioco - andrebbero interpretati nel senso di escludere dall'ambito dell'incriminazione i comportamenti posti in essere in base a provvedimenti derogatori dell'autorità pubblica. Una simile virtualità interpretativa è estranea all'art. 718 cod. pen., che non contempla alcuna deroga a favore di non meglio specificate autorità pubbliche. È certo vero che l'attuale assetto delle case da gioco in Italia è caratterizzato da lacunosità e disorganicità, che questa Corte non ha mancato di sottolineare, sollecitando un intervento di razionalizzazione da parte del legislatore (sentenze n. 438 del 2002, n. 291 del 2001, n. 152 del 1985). E tuttavia le attuali deroghe (che riguardano l'esercizio del gioco d'azzardo in apposite case da gioco nei Comuni di San Remo, Venezia, Campione d'Italia e Saint-Vincent) sono state dalla giurisprudenza, anche di questa Corte, ricondotte a disparate discipline statali, diverse da quella contenuta negli artt. 718 e ss. cod. pen., che resta di per sé inderogabile.

Si aggiunga che questa norma incriminatrice è espressione non irragionevole di quella discrezionalità del legislatore di cui si è appena detto, sebbene la *ratio* dell'incriminazione non risieda nel disvalore che il gioco d'azzardo esprimerebbe in sé, come pure talvolta si è sostenuto. Anche in esso si manifestano infatti propensioni individuali (impiego del tempo libero, svago, divertimento) che appartengono di norma ai differenti stili di vita dei consociati; stili di vita, i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore. Le fattispecie penali di cui agli artt. 718 e ss., rispondono invece all'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. La stessa preoccupazione è stata del resto avvertita anche a livello comunitario: la Corte di giustizia, in più di una

occasione (sentenza 21 ottobre 1999, causa C-67/98 e sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92), ha affermato che spetta agli Stati membri determinare l'ampiezza della tutela dell'impresa con riferimento al gioco d'azzardo ed ha fondato la discrezionalità di cui devono godere le autorità nazionali, oltre che sulle sue dannose conseguenze individuali e sociali, proprio sugli elevati rischi di criminalità e di frode che ad esso si accompagnano.

L'incriminazione in esame non può dunque dirsi in alcun modo eccedente il complesso di beni e valori che lo Stato, nei termini già chiariti, può tutelare con la sanzione penale, sebbene ciò non elida la necessità, già avvertita dalla Corte, di un intervento legislativo di riordino dell'attuale normativa del settore.

4. - In conclusione, la legge regionale impugnata, disciplinando l'istituzione di case da gioco nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, introduce una deroga al generale divieto di cui si è detto e nel far ciò invade la materia "ordinamento penale", dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, riservata in via esclusiva allo Stato.

L'unitarietà dell'oggetto della disciplina recata dall'unico articolo della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2002, n. 17, fa sì che la declaratoria di incostituzionalità debba investire l'intera legge, con conseguente assorbimento dell'ulteriore e più specifica censura proposta dallo Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2002, n. 17 (Istituzione di case da gioco nel Friuli-Venezia Giulia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2004.

Il Direttore della Cancelleria

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.