CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **72/2010** (ECLI:IT:COST:2010:72)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **22/02/2010**
Deposito del **26/02/2010**; Pubblicazione in G. U. **03/03/2010**
Norme impugnate: Decreto del Questore della Provincia di Bolzano 25/09/2008, prot. n. H1/2008/GAB.
Massime: **34391**
Atti decisi: **confl. enti 22/2008**

SENTENZA N. 72

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Questore della Provincia autonoma di Bolzano, prot. n. H1/2008/Gab, del 25 settembre 2008, recante: «tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del T.U.L.P.S. - RD 18 giugno 1931, n. 773», promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 13 novembre 2008,

depositato in cancelleria il 21 novembre 2008 ed iscritto al n. 22 del registro conflitti tra enti dell'anno 2008.

Udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, notificato il 13 novembre 2008, depositato il successivo 21 novembre, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto del Questore della Provincia autonoma di Bolzano (prot. n. H1/2008/Gab) del 25 settembre 2008, recante «tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del T.U.L.P.S. - R.D. 18 giugno 1931, n. 773», trasmesso al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano con nota prot. Mass. H1/2008/Gab. del 26 settembre 2008.

La ricorrente premette che, con nota del 26 settembre 2008, la Questura di Bolzano trasmetteva al Presidente della predetta Provincia la tabella contenente l'elenco dei giochi proibiti, unitamente al testo integrale del decreto del 25 settembre 2008 con cui la stessa era stata approvata, chiedendone l'esposizione, previa vidimazione da parte dell'autorità competente al rilascio della licenza, in tutte le sale da biliardo o da gioco e negli altri pubblici esercizi, compresi i circoli privati autorizzati alla pratica del gioco o all'installazione di apparecchi da gioco ubicati nei singoli comuni. Con lo stesso provvedimento venivano altresì disciplinati l'installazione e l'uso degli apparecchi da gioco automatici, semiautomatici ed elettronici.

Con il predetto atto, il Questore avrebbe operato una illegittima invasione delle competenze provinciali in materia di «esercizi pubblici» e di «spettacoli pubblici» di cui agli artt. 9, primo comma, numeri 6 e 7, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e di tutte quelle attribuzioni già spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, ma assegnate al Presidente della Provincia dall'art. 20 del medesimo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione. Il citato atto sarebbe lesivo, oltre che delle richiamate norme statutarie e dell'art. 107 dello stesso statuto, anche delle norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), ed al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché in violazione degli artt. 6, 97 e 117 Cost. e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Sulla base delle richiamate disposizioni, l'ordinamento individuerebbe nel Presidente della Provincia il titolare di poteri di pubblica sicurezza nelle materie di competenza provinciale, qualificando in via meramente residuale i poteri di pubblica sicurezza spettanti agli organi statali. Alla Provincia di Bolzano sarebbero attribuite competenze più ampie di quelle riconosciute alle Regioni ad autonomia ordinaria, non essendo possibile individuare nelle materie di competenza provinciale una netta separazione tra i compiti di polizia amministrativa locale e gli interventi a tutela della pubblica sicurezza.

La ricorrente ricorda, altresì, che, con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 dicembre 1988, n. 58 (Norme in materia di esercizi pubblici), è stato ulteriormente chiarito

(art. 11) che «nei pubblici esercizi possono essere tenuti e praticati i giuochi non vietati con decreto del presidente della giunta provinciale» ed analoga disposizione è enunciata dalla legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13 (Norme in materia di pubblico spettacolo), che, all'art. 9, comma 1, lettera d), ha ribadito ancora una volta la competenza del Presidente della Provincia in merito alla individuazione dei giochi vietati.

Dal combinato disposto delle norme suindicate emergerebbe, dunque, inequivocabilmente che compete solo al Presidente della Provincia di Bolzano determinare quali giochi debbano essere vietati negli esercizi pubblici e di quali apparecchi da gioco siano vietati l'installazione ed il funzionamento, tenuto anche conto del fatto che le tabelle dei giochi proibiti hanno un carattere fortemente locale e circoscritto e non possono essere ricondotti a "ragioni di unitarietà" o "ragioni di uniformità" per tutto il territorio nazionale.

La Provincia sostiene, altresì, che l'adozione del provvedimento impugnato da parte del Questore costituisce espressione di poteri di polizia la cui rilevanza si esaurisce all'interno delle attribuzioni provinciali dirette ad amministrare la materia degli «spettacoli pubblici per quanto attiene alla sicurezza» e degli «esercizi pubblici», come ampiamente delimitata dalle richiamate norme statutarie e di attuazione statutaria, senza involgere quegli interessi ulteriori che è compito dello Stato curare attraverso la protezione dell'ordine pubblico.

Pertanto, la ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Questore della Provincia di Bolzano, stabilire con proprio decreto l'elenco dei giochi proibiti ed approvare la relativa tabella da esporre nei pubblici esercizi, nonché disciplinare l'installazione e l'uso degli apparecchi da gioco, e, per l'effetto, annullare il decreto del 25 settembre 2008 nella sua interezza.

3.- Non ha svolto attività difensiva il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano assume che il decreto del Questore della medesima Provincia del 25 settembre 2008, recante la «tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del T.U.L.P.S.» e la disciplina dell'installazione e dell'uso degli apparecchi da gioco violerebbe gli articoli 9, primo comma, numeri 6 e 7, 16 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché l'art. 107 dello stesso statuto e le relative norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), ed al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), oltre agli artt. 6, 97 e 117 Cost. ed all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

L'atto sarebbe, infatti, lesivo delle competenze provinciali in materia di «esercizi pubblici» e «spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza» assegnate dalle predette norme, comprensive anche delle attribuzioni inerenti a detta materia e concernenti la pubblica sicurezza.

A sostegno di tale assunto la Provincia ricorda che lo statuto, agli artt. 9, primo comma, nn. 6) e 7), e 16, ha devoluto alle Province autonome la competenza legislativa concorrente – e la corrispondente competenza amministrativa – in materia di «spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza» ed «esercizi pubblici». Nelle medesime materie, peraltro, il

Presidente della Provincia esercita «le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza» (art. 20, primo comma, dello statuto).

Spetterebbe, dunque, alla Provincia, e per essa al suo Presidente, stabilire l'elenco dei giochi proibiti ed approvare la relativa tabella da esporre nei pubblici esercizi, nonché disciplinare l'installazione e l'uso degli apparecchi da gioco nei medesimi esercizi pubblici.

2.- Il ricorso non è fondato.

Il decreto impugnato è stato adottato in attuazione dell'art. 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), il quale attribuisce al Questore il compito di predisporre ed approvare la tabella dei giochi vietati, vidimata dalle autorità competenti al rilascio della licenza, e disciplina le modalità di installazione ed uso dei giochi leciti. Più precisamente, la suddetta norma: (1) definisce la nozione di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici d'azzardo e quella di apparecchi e congegni idonei per il gioco lecito; (2) vieta i primi e consente i secondi; (3) detta le sanzioni per le violazioni della disciplina relativa ai primi; (4) stabilisce le prescrizioni che limitano l'utilizzo dei secondi (divieto di utilizzo per i minorenni, tipologia dei luoghi ove essi possono essere installati, necessità di un limite massimo del loro numero in relazione alle dimensioni, all'ubicazione ed alla natura dell'attività del locale che li ospita, ecc.).

Questa Corte ha già riconosciuto che «tutte queste prescrizioni attengono chiaramente alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza non compresa nell'articolo 9 dello Statuto e che l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 237 del 2006). In tale materia «rientra non soltanto la disciplina dei giochi d'azzardo, ma, inevitabilmente, anche quella relativa ai giochi che (…) non sono ritenuti giochi d'azzardo (si tratta delle ipotesi di cui al comma 6 dell'art. 110 TULPS)» (sentenza n. 237 del 2006), considerati i caratteri comuni dei giochi – aleatorietà e possibilità di vincite in denaro – cui si riconnette un disvalore sociale, la conseguente forte capacità di attrazione e concentrazione di utenti e la probabilità altrettanto elevata di usi illegali degli apparecchi impiegati per lo svolgimento degli stessi anche nel caso dei giochi leciti. Rispetto alle finalità di tutela dell'interesse pubblico ad una regolare e civile convivenza perseguite dal legislatore statale, il luogo o il locale in cui si sono realizzati certi comportamenti (installazione ed uso di apparecchi da gioco) è solo un elemento fattuale che non può spostare l'ordine delle competenze.

D'altra parte, questa Corte ha più volte affermato che le Province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa «alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso quest'ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale», stante la riserva esclusiva allo Stato dei provvedimenti non riconducibili alla polizia amministrativa (sentenza n. 129 del 2009). Alla Provincia autonoma di Bolzano ed al suo Presidente sono, pertanto, attribuiti, in relazione alle materie di propria spettanza, solo compiti di polizia amministrativa, sempre che la loro rilevanza si esaurisca all'interno delle attribuzioni regionali dirette a disciplinare le richiamate materie, senza toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento che è compito dello Stato curare attraverso la tutela dell'ordine pubblico.

Su queste basi, risulta evidente che il provvedimento impugnato non ha determinato alcuna lesione delle attribuzioni provinciali e non è riconducibile ai poteri di polizia assegnati al Presidente della Provincia in materia di esercizi pubblici, posto che l'individuazione dei giochi proibiti e la disciplina di quelli leciti risponde ad esclusive esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini. La circostanza che l'osservanza di tali prescrizioni sia imposta nei locali destinati ad ospitare pubblici esercizi non vale, infatti, a sottrarre la

disciplina in questione alla materia riservata alla potestà legislativa statale, essendo il predetto provvedimento estraneo alle finalità che contraddistinguono la disciplina degli esercizi pubblici.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Questore della Provincia autonoma di Bolzano, stabilire con proprio decreto (prot. n. H1/2008/Gab) del 25 settembre 2008, trasmesso al Presidente della Provincia di Bolzano con nota prot. Mass. H1/2008/Gab. del 25 settembre 2008, la «tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del T.U.L.P.S. - R.D. 18 giugno 1931, n. 773», da esporre nei pubblici esercizi, nonché disciplinare l'installazione e l'uso degli apparecchi da gioco automatici, semiautomatici ed elettronici.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2010.

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.