CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **300/2011** (ECLI:IT:COST:2011:300)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **FRIGO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/11/2011**
Deposito del **10/11/2011**; Pubblicazione in G. U. **16/11/2011**
Norme impugnate: Artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22/11/2010, n. 13.
Massime: **35918**
Atti decisi: **ric. 4/2011**

SENTENZA N. 300

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 gennaio-1° febbraio 2011, depositato in cancelleria il 1° febbraio 2011 ed iscritto al n. 4 del registro

ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Roberta Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 25 gennaio 2011 e depositato il successivo 1° febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito).

1.1. – Il ricorrente, in premessa, richiama il contenuto delle disposizioni impugnate. In primo luogo, specifica come l'art. 1, comma 1 della citata legge abbia aggiunto alla precedente e risalente legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 maggio 1992, n. 13 (Norme in materia di pubblico spettacolo) l'art. 5-bis (quanto ai giochi leciti), ai sensi del quale: «1. Per ragioni di tutela di determinate categorie di persone e per prevenire il vizio del gioco, l'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, per l'esercizio di sale da giochi e di attrazione non può essere concessa ove le stesse siano ubicate in un raggio di 300 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale. L'autorizzazione viene concessa per 5 anni e ne può essere chiesto il rinnovo dopo la scadenza. Per le autorizzazioni esistenti il termine di 5 anni decorre dal 1° gennaio 2011.

2. Con delibera della Giunta provinciale possono essere individuati altri luoghi sensibili in cui può non essere concessa l'autorizzazione per l'esercizio di sale da gioco e attrazione, tenuto conto dell'impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica.

3. È vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da giochi e di attrazione.

4. L'esercente deve prestare idonee garanzie affinché sia impedito l'accesso ai minorenni a giochi vietati ai minorenni ai sensi del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, e successive modifiche. Con delibera della Giunta provinciale sono determinati i relativi criteri».

Con il comma 2 del predetto art. 1 è stato poi incluso l'art. 5-bis tra le disposizioni la cui violazione comporta l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 12, comma 1, della medesima legge provinciale n. 13 del 1992.

In secondo luogo, quanto all'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 13 del 2010, il ricorrente specifica, quale oggetto di impugnativa, il comma 2, con cui è stato inserito nell'art. 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 dicembre 1988, n. 58 (Norme in materia di esercizi pubblici) il comma 1-bis, ai sensi del quale: «Anche i giochi leciti non possono essere messi a disposizione in un raggio di 300 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o

semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale. La Giunta provinciale può individuare altri luoghi sensibili, in cui i giochi non possono essere messi a disposizione».

1.2. – Ad avviso del ricorrente, le norme ora ricordate eccederebbero la competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano, invadendo quella statale.

Al riguardo, osserva come l'intera disciplina del gioco e delle scommesse trovi il suo caposaldo nella previsione dell'art. 1 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 (Disciplina delle attività di giuoco), in forza della quale «l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato». Tale disposizione trarrebbe il proprio fondamento costituzionale dall'art. 43 Cost., secondo il quale «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente allo Stato o ad enti pubblici determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

La «ratio storica» della predetta riserva in favore dello Stato risiederebbe nei rilevanti interessi coinvolti nel gioco, quali le esigenze di contrasto della criminalità e, più in generale, di ordine pubblico e di fede pubblica; nonché nella necessità di tutela dei giocatori e di controllo di un fenomeno suscettibile di coinvolgere ingenti quantità di denaro, talvolta di illecita provenienza. Dal 2002 il soggetto preposto all'esercizio delle funzioni statali in materia di giochi pubblici è l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Il ruolo dello Stato risulterebbe confermato dal riparto di competenze sancito dall'art. 117 Cost.: la disciplina del gioco lecito andrebbe, infatti, ricondotta alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata allo Stato dal secondo comma, lettera h), del citato articolo, poiché attraverso il controllo del gioco lecito lo Stato eviterebbe il riciclaggio di denaro di illecita provenienza, il ricorso a forme di violenza nei confronti dei giocatori insolventi e l'incremento dei patrimoni della malavita organizzata.

La legislazione di settore si sarebbe, d'altra parte, decisamente orientata, non tanto verso l'enfatizzazione del disvalore morale del gioco d'azzardo, quanto piuttosto nella direzione della maggiore diffusione possibile del gioco lecito controllato dallo Stato, anche attraverso «l'ampliamento dell'offerta con nuove tipologie di giochi che risultino competitivi rispetto a quelli illegali o irregolari, in particolare sulla rete Internet».

Tale strategia – cui risulta chiaramente ispirata la disciplina dettata tanto dall'art. 38 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, quanto dall'art. 12 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77 – risponderebbe all'obiettivo di permettere il controllo e la gestione della «domanda di gioco», così da poter monitorare costantemente i flussi economici da essa derivanti, evitando che giocatori e capitali si indirizzino verso l'offerta illegale.

1.3. – La difesa dello Stato rimarca, per altro verso, come la riconducibilità della disciplina del gioco alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza sia stata più volte riconosciuta anche dalla Corte costituzionale.

Così, in particolare, nella sentenza n. 184 [recte: 185] del 2004, la Corte ha affermato che le fattispecie penali di cui agli artt. 718 e seguenti del cod. pen. – che puniscono l'esercizio del gioco d'azzardo – rispondono «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»: preoccupazione, questa, avvertita anche a livello comunitario, avendo «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), […] affermato che spetta agli Stati membri determinare l'ampiezza della tutela dell'impresa con riferimento al gioco d'azzardo» e «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».

Nella successiva sentenza n. 237 del 2006, la Corte ha poi chiarito che anche le modalità di installazione e uso dei giochi leciti attengono alla «materia ordine pubblico e sicurezza», non potendo tale materia ritenersi comprensiva della sola disciplina dei giochi d'azzardo.

Nel ribadire quest'ultimo enunciato, la sentenza n. 72 del 2010 ha evidenziato come esso si giustifichi alla luce tanto dei «caratteri comuni dei giochi – aleatorietà e possibilità di vincite in denaro – cui si riconnette un disvalore sociale», quanto della «conseguente forte capacità di attrazione e concentrazione di utenti» e della «probabilità altrettanto elevata di usi illegali degli apparecchi impiegati per lo svolgimento degli stessi anche nel caso dei giochi leciti». La medesima sentenza ha, inoltre, precisato che, «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».

La riserva statale in materia di disciplina del gioco lecito, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, riguarderebbe, d'altro canto, tutte le «offerte di gioco», tanto se effettuate tramite i tradizionali canali distributivi presenti sul territorio (ossia mediante le «reti fisiche»), quanto se operate con i nuovi canali di diffusione «da remoto», tra i quali la rete Internet.

1.4. – In questo contesto, le disposizioni legislative provinciali impugnate si porrebbero, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sia perché gli interventi con esse operati si riferiscono espressamente alla materia dei «giochi leciti», attratta alla competenza legislativa statale, sia perché introdurrebbero limiti ed ostacoli alla diffusione capillare del gioco lecito statale, diffusione conforme all'esigenza di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza.

Né, d'altra parte, le disposizioni censurate potrebbero essere ricondotte alla materia degli esercizi pubblici, nella quale la Provincia autonoma di Bolzano ha competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9, numero 7, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Non potrebbe ritenersi, infatti, prevalente la disciplina contenuta nell'art. 1 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), secondo la quale la Provincia esercita nella materia degli esercizi pubblici le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nei limiti della richiamata disposizione dello statuto.

2. – Si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

2.1. – La resistente rileva, preliminarmente, come l'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza: d'ora in avanti «TULPS»), ricompreso nel capo II, intitolato «Degli esercizi pubblici», disciplini, tra l'altro, le «sale pubbliche per bigliardi o per altri giochi leciti», le quali vengono espressamente e coerentemente qualificate come «esercizi pubblici» dall'art. 174 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza).

Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. n. 670 del 1972, attribuisce, per altro verso, alle Province potestà legislativa in materia di «pubblici spettacoli» ed «esercizi pubblici» (art. 9, primo comma, numeri 6 e 7), facendo salvi esclusivamente «i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'interno di annullare d'ufficio […] i provvedimenti adottati nella materia». Lo statuto devolve corrispondentemente alle Province anche le relative potestà amministrative (art. 16).

L'art. 11 delle norme di attuazione, di cui al d.P.R. n. 686 del 1973, attribuisce, poi, alla Provincia, nella materia che interessa, le prerogative ordinariamente spettanti agli organi centrali e periferici dello Stato.

In base alla competenza attribuitale dall'art. 9, primo comma, numero 7, dello statuto, la Provincia autonoma di Bolzano ha adottato la legge prov. n. 58 del 1988 e la legge prov. n. 13 del 1992, la quale ultima, all'art. 1, comma 1, disciplina l'esercizio delle sale da ballo, da bigliardo, da giochi ed attrazione. Ed è in questo contesto che troverebbero collocazione le disposizioni impugnate.

2.2. – Ciò premesso, la Provincia di Bolzano rimarca come, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la materia di cui alla lettera h) dell'art. 117, secondo comma, Cost., si riferisca «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico». Di conseguenza, solo ove l'intervento legislativo della Provincia fosse indirizzato a tale fine esso potrebbe ritenersi lesivo del parametro costituzionale evocato dal ricorrente, sulla base dell'assunto, posto a fondamento delle relative censure, che anche il gioco lecito può costituire occasione per la commissione di reati.

Contrariamente a quanto assume la difesa dello Stato, tuttavia, lo scopo delle norme impugnate non sarebbe affatto quello di evitare che dall'esercizio delle attività in questione possano derivare conseguenze penalmente rilevanti. Dette norme sarebbero finalizzate, invece, esclusivamente a preservare dalle implicazioni negative del gioco, anche se lecito, determinate categorie di persone, non in grado, per le loro condizioni personali, di gestire in modo adeguato l'accesso a tale forma di intrattenimento, oltre che a contenere l'impatto delle attività considerate sulla sicurezza urbana, sulla viabilità, sull'inquinamento acustico e sulla quiete pubblica. In questa prospettiva il legislatore provinciale ha escluso la possibilità di autorizzare e condurre l'esercizio di sale da gioco lecito in prossimità di strutture frequentate da giovani o, comunque, da soggetti vulnerabili.

In definitiva, si tratterebbe di norme volte a regolare – con prescrizioni di dettaglio – le attività delle sale da gioco in quanto esercizi pubblici e, come tali, rientranti integralmente nell'alveo della potestà legislativa provinciale riconosciuta dall'art. 9 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha contestato, con successiva memoria, la validità della tesi della Provincia, rilevando come la giurisprudenza costituzionale abbia reiteratamente precisato (da ultimo, con la sentenza n. 21 del 2010) che la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza non si esaurisce, in realtà, nell'adozione delle misure relative alla prevenzione e alla repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale dell'incolumità delle persone, e, quindi, la salvaguardia di un bene che necessita di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

La giurisprudenza della Corte ha, inoltre, puntualizzato la distinzione, già delineata dall'art. 159, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), tra la «polizia di sicurezza», riservata alla potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e la «polizia amministrativa

locale», devoluta a quella regionale, concludendo nel senso che quest'ultima è ravvisabile solo nei casi in cui le funzioni di polizia amministrativa si riferiscano alla tutela di attribuzioni specificamente regionali, mentre, laddove vengano coinvolti «beni giuridici fondamentali ed interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, la competenza a legiferare non può che essere statale. Principi, questi, ribaditi – in particolare, dalla sentenza n. 129 del 2009 – anche con specifico riferimento alla Provincia di Bolzano.

Nel caso oggi in esame, le finalità alle quali assolvono – per affermazione della stessa Provincia resistente – le norme impugnate non atterrebbero affatto alla cura di specifiche attribuzioni regionali, quanto piuttosto a «beni giuridici fondamentali» e a «interessi pubblici primari», la cui tutela dovrebbe ritenersi rimessa alla legislazione statale.

Sarebbe, infatti, innegabile che la tutela dei minori, cui le disposizioni impugnate sono deputate, costituisca un interesse di primaria importanza e «diffuso, nello stesso modo, su tutto il territorio nazionale», senza che possa ipotizzarsene una differente pregnanza solo in ragione della residenza del minore nel territorio della Provincia di Bolzano.

4. – In una propria memoria, la Provincia autonoma di Bolzano ha, a sua volta, ulteriormente puntualizzato le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, ribadendo l'estraneità della disciplina in esame alla materia «ordine pubblico e sicurezza».

Le disposizioni impugnate, infatti, non inciderebbero sulla distinzione tra giochi leciti ed illeciti, lasciando invariata, al riguardo, la normativa statale di riferimento. Esse si limiterebbero ad imporre restrizioni al rilascio di autorizzazioni per l'apertura e per l'esercizio di sale da gioco e di attrazione in luoghi ritenuti sensibili, individuando, in sostanza, l'ubicazione di esse, peraltro con una disciplina estremamente dettagliata.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito), deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, le norme impugnate – che disciplinano il gioco lecito, introducendo limiti alla sua diffusione – esorbiterebbero dalle competenze legislative della Provincia, dovendo essere ricondotte alla materia «ordine pubblico e sicurezza», nella quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in forza della disposizione costituzionale evocata.

Non diversamente dalla disciplina del gioco d'azzardo, anche quella del gioco lecito risponderebbe, infatti, ad esigenze di contrasto della criminalità e, più in generale, di tutela dell'ordine pubblico, inteso – alla luce della giurisprudenza costituzionale – quale «complesso dei beni giuridici fondamentali sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale». Favorendo, nei limiti del possibile, una «capillare diffusione» del gioco lecito, sotto il controllo dello Stato – conformemente alla direttrice che ispira la più recente legislazione in materia – si eviterebbe, in effetti, che la «domanda di gioco» si indirizzi verso canali illegali, consentendo un costante monitoraggio dei rilevanti flussi economici coinvolti in tale attività. Si contrasterebbero, così, fenomeni quali il riciclaggio di denaro di illecita provenienza, il ricorso a forme di violenza nei confronti dei giocatori insolventi e l'incremento dei patrimoni della malavita organizzata.

In tale preminente prospettiva, resterebbe quindi escluso che le norme censurate possano

trovare la loro base di legittimazione nelle competenze attribuite alla Provincia dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), e, in particolare, che possano essere ricondotte alla materia «esercizi pubblici», nella quale la Provincia ha competenza legislativa concorrente in virtù dell'art. 9, primo comma, numero 7, di detto statuto.

2. – In via preliminare, va rilevato come il Presidente del Consiglio dei ministri, pur chiedendo genericamente la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 13 del 2010, mostri, in realtà, di voler impugnare – in aggiunta all'art. 1 – il solo comma 2 dell'art. 2. Soltanto di tale comma viene, infatti, riprodotto il testo nel corpo del ricorso e unicamente ad esso afferiscono le censure svolte.

Peraltro, la modifica operata dal comma 1 del suddetto art. 2 è nel senso di ridurre i poteri del Presidente della Giunta provinciale, in favore di quelli statali: novellando l'art. 11, comma 1, della legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58 (Norme in materie di giochi leciti), esso rinvia, infatti, per la determinazione dei giochi non vietati, all'art. 110, sesto comma, del TULPS, anziché, come in precedenza, a un decreto del Presidente della Giunta provinciale.

L'oggetto dello scrutinio resta, di conseguenza, circoscritto agli artt. 1 e 2, comma 2, della legge prov. n. 13 del 2010.

3. – Nel merito, la questione non è fondata.

3.1. – Gli artt. 1 e 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 13 del 2010 modificano, rispettivamente, la legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13 (Norme in materia di pubblico spettacolo) – aggiungendovi l'art. 5-bis e novellandone l'art. 12 – e la già citata legge prov. Bolzano n. 58 del 1988, inserendo nell'art. 11 il nuovo comma 1-bis.

Le nuove disposizioni incidono in senso esclusivamente limitativo sul risalente e non discusso potere del Presidente della Giunta provinciale di autorizzare l'esercizio di sale da giochi e di attrazione, già previsto dall'art. 1, comma 2, legge prov. Bolzano n. 13 del 1992, vietando, in particolare, l'offerta in zone cosiddette «sensibili» di giochi leciti: giochi la cui individuazione, prima della legge oggi in esame, era essa stessa rimessa, come dianzi accennato, al Presidente della Giunta provinciale dal previgente art. 11, comma 1, legge prov. Bolzano n. 58 del 1988 (norma, al pari di quella in precedenza citata, non fatta a suo tempo oggetto di impugnativa da parte del Governo).

Più nel dettaglio, il neointrodotto art. 5-bis della legge prov. Bolzano n. 13 del 1992, al dichiarato fine di tutelare «determinate categorie di persone» e di «prevenire il vizio del gioco», esclude che l'autorizzazione possa essere rilasciata ove le sale da giochi o di attrazione siano ubicate nelle vicinanze («in un raggio di 300 metri») di «istituti scolastici, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani, o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale»; consentendo, altresì, alla Giunta provinciale di individuare ulteriori «luoghi sensibili» nei quali le predette sale non possono essere ubicate, in considerazione dell'«impatto» che esse avrebbero «sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica».

Il medesimo art. 5-bis – la cui violazione, per effetto del comma 2 dell'art. 1 della legge censurata, viene punita con le sanzioni amministrative previste dall'art. 12, comma 1, della legge prov. n. 13 del 1992 – vieta, inoltre, qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio delle sale in questione e obbliga l'esercente a prestare idonee garanzie affinché sia impedito l'accesso ai minorenni a giochi ad essi inibiti in base al TULPS.

A propria volta, il nuovo comma 1-bis dell'art. 11 della legge prov. n. 58 del 1988 stabilisce che anche i giochi leciti – ora individuati tramite rinvio all'art. 110, sesto comma, del TULPS – non possono essere «messi a disposizione» in un raggio di 300 metri dai «luoghi sensibili» sopra elencati e di quelli ulteriormente individuati dalla Giunta provinciale.

3.2. – Ciò premesso, l'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impugnate richiede, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalle medesime, tenendo conto della loro ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 430 e n. 165 del 2007).

Nella specie, le disposizioni oggetto del giudizio – le quali si inseriscono in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettando precipuamente limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti – sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica.

Le caratteristiche ora evidenziate valgono a differenziare le disposizioni impugnate dal contesto normativo, in materia di gioco, di cui si è già occupata questa Corte (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), rendendo la normativa provinciale in esame non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza»; materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene alla «prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso questo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2011).

Al riguardo, non può condividersi l'assunto del ricorrente, secondo il quale, proprio alla luce dei principi ora ricordati, la tutela dei minori – cui le norme regionali censurate sono (tra l'altro) preordinate – non potrebbe che spettare alla legislazione esclusiva statale, essendo incontestabile che detta tutela si traduca in un «interesse pubblico primario». Gli «interessi pubblici primari» che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, per quanto detto, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale.

Nel caso in esame, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti.

Le disposizioni impugnate, infatti, non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.