



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO II

Mario Perini

**Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco
con vincita di denaro**

22 maggio 2024

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



Mario Perini

Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*

**

SOMMARIO: 1. Giuoco e diritto costituzionale. – 2. La giurisprudenza costituzionale della prima fase: limiti al giuoco in funzione di sicurezza e ordine pubblici. – 3. La giurisprudenza costituzionale della seconda fase: la deregolamentazione del giuoco e la sua progressiva “liberalizzazione”. – 4. La giurisprudenza costituzionale della terza fase: il giuoco come fondamentale risorsa per il bilancio statale. – 5. La giurisprudenza costituzionale della quarta fase: le conseguenze della diffusione del giuoco come problema socio-sanitario. – 6. Qualche considerazione d’insieme.

ABSTRACT: *The article examines the evolution of legislation and constitutional decisions regarding gambling in Italy. It highlights how the "liberalization" of the sector, which began in the 1990s, and the consequent spread of gambling, have brought to light a plurality of constitutional values, thus necessitating a balancing act by both the legislature and the Constitutional Court.*

1. Giuoco e diritto costituzionale

Nonostante il tema del giuoco con vincita di denaro e delle conseguenze individuali e sociali dello stesso siano stati oggetto di approfondimento specialmente da parte di altri settori del diritto¹ e solo sporadicamente di quello costituzionale, sembrano ormai maturi i tempi per fornire alcuni spunti sui principali intrecci tra questo fenomeno e la nostra Carta.

* contributo sottoposto a referaggio.

Mario Perini è professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Siena.

** Lo scritto costituisce la rielaborazione dell’intervento tenuto in occasione del Convegno “Il gioco d’azzardo: una prospettiva multidisciplinare”, tenuto a Siena, Dipartimento di Giurisprudenza, il 1° dicembre 2023.

¹ L’elenco sarebbe assai lungo e, solo per dare un affresco di massima, si potrebbe richiamare: il diritto amministrativo (nei suoi diversi settori della sicurezza e dell’ordine, come ad esempio artt. 86, 110, TULPS; della legislazione sanitaria nazionale, come ad esempio, art. 7, d.l. n. 158/2012, art. 1, comma 133, l.n. 190/2014, e regionale, come ad esempio ll. R. Toscana nn. 57/2013 e 4/2018, l. R. Piemonte n. 19/2021; della disciplina urbanistica, come ad esempio art. 20, comma 3, lett. a, l. R. Veneto n. 6/2015, e art. 54, l. R. Veneto n. 30/2016; delle discipline concessorie e regolatorie, come ad esempio l.n. 315/1942, d.lgs. n. 496/1948, l.n. 722/1955, l.n. 528/1982, d.p.r. n. 303/1990, art. 16, l.n. 133/1999, art. 12, l.n. 383/2001, d.p.r. n. 33/2002, art. 1, comma 90, l.n. 296/2006, art. 2, comma 3, d.l. n. 138/2011, e, da ultimo, d.lgs n. 41/2024); il diritto penale (reati specifici legati al giuoco d’azzardo, come ad es. artt. 718-723, c.p., artt. 1 e 4, l.n. 401/1989, art. 25 *quaterdecies*, l.n. 231/2001; e reati comuni comunque connessi a tali attività); il diritto civile (specifiche previsioni relative al giuoco, come ad esempio la disciplina dei contratti aleatori ex art. 1469, c.c., o quella dell’azione in caso di giuochi e scommesse ex art. 1933, c.c.; e discipline frequentemente applicate con riferimento a fenomeni di giuoco d’azzardo, come ad esempio l’amministrazione di sostegno di cui agli artt. 303 ss., c.c., il sovraindebitamento di cui alla l.n. 3/2012); il diritto tributario (come ad esempio d.lgs. n. 504/1998); il diritto



Sebbene, infatti, la dottrina costituzionalistica, con importanti eccezioni², abbia lasciato il campo dell'esame giuridico del fenomeno ad altre discipline, risultano ormai piuttosto frequenti gli interventi della Consulta espressamente dedicati al tema, nelle sue diverse sfaccettature costituzionali.

Con queste note, non vi è alcuna intenzione di offrire una ricostruzione complessiva ed esaustiva del tema, ma quella di ripercorrere lo sviluppo giurisprudenziale in materia, contestualizzandolo rispetto all'evoluzione della normativa di settore, al fine di individuare le norme e i principi costituzionali alla luce dei quali è stato letto il fenomeno del giuoco con vincita di denaro.

L'auspicio è che qualcuno possa cogliere questi spunti per approfondire debitamente le diverse tematiche emerse. È possibile fin d'ora evidenziare che l'evoluzione giurisprudenziale, di pari passo con quella legislativa e regolamentare, è inquadrabile in quattro fasi, in ognuna delle quali distinti valori costituzionali vengono alla luce e si sviluppano sempre nuove sensibilità. Dapprima l'ordine legislativo e costituzionale ruota esclusivamente, o quasi, attorno alla sicurezza e all'ordine pubblico, con conseguente repressione generalizzata del fenomeno; per arrivare all'attuale "liberalizzazione" del giuoco – attraverso passaggi progressivi in cui le possibilità di giuoco lecito aumentano esponenzialmente ad ogni successiva fase – che è costituzionalmente ancorata all'autonomia individuale, alla libertà di iniziativa economica e alle esigenze di bilancio dello Stato.

2. La giurisprudenza costituzionale della prima fase: limiti al giuoco in funzione di sicurezza e ordine pubblici

La vicenda esaminata nella prima decisione della Consulta in materia evidenzia molto bene quale fosse la principale problematica che il gioco con vincita di denaro ha posto fino a pochi decenni fa nell'Italia Repubblicana: le case da giuoco autorizzate³.

contabile (come ad esempio art. 12, d.l. n. 39/2009). Se poi si dà un breve e sommario sguardo alla giurisprudenza comune, utilizzando la banca dati *Foroplus* e limitandosi alle decisioni pubblicate, escludendo le massime e dunque approssimando necessariamente per difetto i risultati, si nota la crescente attenzione alle tematiche legate al giuoco con vincita di denaro in ognuno di questi settori. Limitandosi ai giudici di vertice, ad oggi, si reperiscono 285 decisioni del Consiglio di Stato; 252 decisioni della Cassazione civile; 513 decisioni della Cassazione penale; 25 decisioni della Corte dei conti. Se si svolge analogo ricerca sulla banca dati *One Legale* di Wolters Kluwer il risultato è ancora maggiore: 339 Cassazione civile; 1781 Cassazione penale; 530 Consiglio di Stato.

² Cfr., ad es., P. Costanzo (a cura di), [Giochi e scommesse sotto la lente del giurista](#), Genova, Genova University Press, 2021.

³ In generale, cfr. F. BAIO, *I Casinò "tradizionali" in Italia*, in P. Costanzo (a cura di), [Giochi e scommesse](#), cit., 176 ss.



Siamo in quella prima fase storica della disciplina repubblicana dell'azzardo, non molto dissimile da quella del precedente ordinamento, in cui il giuoco è fortemente limitato e disincentivato, sottoposto a stringenti limiti penali e controlli di polizia e riservato allo Stato centrale⁴. Nel corso di questo periodo, i divieti vengono ulteriormente rafforzati, se si pensa ad esempio alla legge n. 507/1965, con cui si proibiscono anche i giuochi a ripetizione e prolungamento di partita (flipper). L'unico valore costituzionale a cui si ispira la normativa è quello dell'ordine e della sicurezza pubblici, nonostante, come si dirà, sempre più forti spinte vengono dalla realtà sociale ed economica ad ampliare le possibilità di giuoco.

Con la [sentenza n. 50 del 1959](#), la Corte esamina il "decreto-legge" (sic!) della Regione siciliana 1° luglio 1959, n. 1, con cui, in sostanza, si permette l'apertura di un nuovo casinò a Taormina al fine di risollevarne la disastrosa economia di quella città. I motivi dell'incostituzionalità del provvedimento siciliano attengono unicamente alla sua forma (appunto, decreto-legge *regionale*), inammissibile nel nostro ordinamento, ma la vicenda è assolutamente emblematica di quale fossero allora le questioni di maggiore rilevanza ordinamentale legate al giuoco, vale a dire i divieti di esercizio dell'azzardo fissati dall'art. 718, c.p., e dagli artt. 86 e 110, TULPS, nonché le 4 eccezioni previste per i casinò di Sanremo, Venezia, Campione e Saint-Vincent.

Anche la successiva e coeva [sentenza n. 58/1959](#) riguarda la medesima vicenda sotto diverso profilo costituzionale. Si tratta di due conflitti intersoggettivi, riuniti in unico giudizio, che vedono contrapposti lo Stato e la Regione siciliana sempre in merito all'apertura di un casinò a Taormina. Per quanto qua interessa, la Corte annulla i provvedimenti regionali in quanto "non spetta alla Regione siciliana emanare provvedimenti in materia di giuochi d'azzardo in deroga a norme penali".

Sempre questa vicenda è alla base della successiva [sentenza n. 23/1961](#)⁵, con cui la Corte risolve un altro conflitto fra enti originato dall'impugnazione da parte dello Stato di un nuovo provvedimento regionale con cui si autorizza l'esercizio di un casinò a Taormina. Il ricorso viene accolto sempre in base alla considerazione che si tratti di "una materia riservata alle leggi dello Stato" (par. 4, considerato in diritto).

Ancora legata al tentativo della Regione Sicilia di istituire un casinò a Taormina è la successiva [sentenza n. 3/1962](#), ennesimo conflitto intersoggettivo tra Stato e Regione che si conclude, però, con una cessazione della materia del contendere, avendo la Regione annullato il provvedimento all'origine della controversia.

Nella successiva [sentenza n. 125/1963](#)⁶, inizia ad intravedersi quello che costituirà, qualche decennio più tardi, una delle attività ludiche più diffuse, non solo nella sua versione

⁴ Art. 1, d.lgs. n. 496/1948.

⁵ Su cui cfr. S. De FINA, *Gioco d'azzardo ed autonomia regionale*, in *Giurisprudenza siciliana*, 1961, 796 ss.

⁶ Su cui cfr. A. MONTEL, E. DE LA FOREST, *Apparecchi o congegni automatici da giuoco o da trattenimento*, in *Riv. pen.*, 1964, II, 404 ss. Le successive [ordinanze nn. 139/1963](#) e [158/1963](#) in tema di giuoco d'azzardo,



“aleatoria”: gli “apparecchi, meccanismi o congegni automatici da giuoco o da trattenimento di qualsiasi specie”, vietati, nei locali pubblici o aperti al pubblico, in via generale dall’art. 110, TULPS. Il giudice *a quo* ritiene che tale divieto generalizzato, inclusivo anche di giochi automatici non d’azzardo, fosse in contrasto con l’art. 41, Cost., uno dei valori che, vedremo, saranno proprio alla base della futura disciplina in tema di giuoco. La Corte introduce una distinzione che avrà molto peso nella successiva evoluzione economica e normativa del settore e che, entro certi aspetti, anticipa anche quella che sarà la scala di valutazione del gambling nel DSM-5⁷. Secondo la Corte, infatti, il contrasto con l’utilità sociale, nei termini che si dirà, riguarda “solo quegli apparecchi o quei congegni che subordinano lo svago alla loro utilizzazione come mezzo di giuoco o di scommesse”; mentre non può impedire la fabbricazione, il noleggio e l’utilizzo di “altri che offrono soltanto svago o divertimento, e cioè che in nessun caso possono stimolare attività riprovevoli” (enfasi aggiunta). Essa, dunque, dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 110, TULPS, “nella parte in cui fanno divieto di concedere licenze per l’uso, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi o di congegni automatici di puro trattenimento, senza cioè alcuna possibilità di dar luogo a giuoco o a scommesse”.

La Corte individua per la prima volta la *ratio* della disciplina del TULPS, e del connesso divieto penalistico, nel “prevenire reati; tutelare le libertà cui accenna l’art. 41 della Costituzione, messe in pericolo dal diffondersi di quei reati; impedire che la dignità umana ricevesse offesa dallo sterile impiego dell’autonomia individuale” (par. 2, Considerato in diritto). Sembrerebbero introdursi nell’orizzonte costituzionalistico del giuoco anche altri due valori, accanto a quello della sicurezza e dell’ordine pubblici tradizionali: la libertà di iniziativa economica e lo “sterile impiego dell’autonomia individuale”, quest’ultima, si suppone, ricavabile dall’art. 41, comma 2, Cost., ma anche dagli artt. 2 e 4, Cost.

Se, però, si legge complessivamente la motivazione della Corte, non sfugge che in verità ci si muova sempre nell’alveo tradizionale della sicurezza ed ordine pubblici, vale a dire, nelle parole della Corte, della “moralità pubblica che si è intesa salvaguardare” (par. 2, considerato in diritto), al fine di vietare apparecchi che possono stimolare attività “riprovevoli” (*ibidem*). Nulla in contrario, invece, per quegli altri diversi meccanismi che danno una “onesta” ricreazione (par. 3, considerato in diritto). Il fulcro dell’argomentazione, anche se nuovi spunti sono introdotti, sembra ruotare attorno alla morale pubblica, come limite all’autonomia individuale e all’iniziativa economica.

entrambe aventi ad oggetto l’art. 110 TULPS, sono dichiarazioni di manifesta infondatezza per aver la Corte già dichiarato l’incostituzionalità, nel senso richiesto dai giudici *a quo*, con la [sent. n. 125/1963](#).

⁷ Si fa riferimento alla distinzione tra: “Giuoco informale e ricreativo”, “Giuoco problematico” e “Giuoco patologico”. Cfr. AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed., 2013, Washington DC, American Psychiatric Publishing (DSM-V).



È assai opportuno sottolineare che la Corte, in questa fase e coerentemente con la normativa vigente, esprime un chiaro e netto giudizio di disvalore nei confronti del giuoco con vincita di denaro, qualificandolo “attività riprovevole”. Non passeranno molti anni che si assisterà ad un completo capovolgimento di questa valutazione.

Con la [sentenza n. 87/1965](#), la Corte torna ancora una volta sulla *vexata quaestio* del casinò di Taormina⁸. Si tratta di due giudizi riuniti, un conflitto intersoggettivo e un giudizio in via d’azione, che però si risolvono con una cessazione della materia del contendere, per aver la Regione Sicilia eliminato i provvedimenti impugnati.

Il contenuto della successiva [sent. n. 88/1968](#)⁹ non sembra, a prima vista, particolarmente interessante. Si tratta, infatti, di un giudizio incidentale nel quale si contesta il dovere di esporre nei locali pubblici la “la tabella dei giuochi d’azzardo e di quelli vietati dal questore”. Secondo il giudice *a quo* la tabella in sé rappresenterebbe una violazione del principio di riserva assoluta di legge di cui all’art. 25, Cost., andando a integrare discrezionalmente il precetto penale. La Corte, correttamente, evidenzia che ciò che rileva nel giudizio *a quo* non è il contenuto della tabella, ma bensì l’obbligo di esporla (un “obbligo di fare”), che è specificamente previsto dalla normativa primaria, senza dunque che possa ravvisarsi alcuna violazione dell’art. 25, Cost. La sentenza, piuttosto, interessa perché, per la seconda volta, una vicenda giunta all’attenzione della Corte chiama (indirettamente) in causa la libertà di iniziativa economica, in questo caso, però, senza richiamarla espressamente. La Corte, argomentativamente, si muove sempre nel familiare recinto della sicurezza e dell’ordine pubblici, ma fuori vi è una realtà in progressivo cambiamento che non mancherà, nei decenni successivi, di irrompere nella legislazione e nella stessa giurisprudenza costituzionale.

La successiva [sent. n. 12/1970](#)¹⁰ prende in esame il divieto, introdotto nel 1965, con una modifica dell’art. 110, TULPS, per apparecchi a “ripetizione” e a “prolungamento” di partita, vale a dire i “flipper”. La Corte riconferma il suo precedente del 1963 e ritiene coerente il nuovo divieto in quanto gli apparecchi a ripetizione o prolungamento di partita non costituiscono mero “svago o divertimento”, ma vero e proprio giuoco vietato: lo “svago”, in questi apparecchi, “è conseguibile solo attraverso il compimento di un’attività di giuoco o di scommessa” (par. 4, considerato in diritto). La Consulta si muove sempre nell’ambito della familiare moralità pubblica, ma si vede costretta a spendere molti più argomenti rispetto al recente passato ([sent. n. 125/1963](#)) per rigettare la questione sollevata in riferimento all’art. 41, Cost. Questo potrebbe indicare che, là fuori, nella realtà economica e sociale, qualcosa sta cambiando e sempre più spesso la disciplina del giuoco fondata sul divieto generalizzato non è più così condivisa.

⁸ Su cui cfr. R. CHIEPPA, *Osservazione*, in *Giur. Cost.*, 1965, 1265 ss. Sempre sul casinò di Taormina, il conflitto intersoggettivo risolto nel senso della cessazione della materia del contendere con [sent. n. 117/1967](#).

⁹ Su cui, cfr. G. PIOLETTI, *I giuochi proibiti e l’art. 25 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1968, 1455 ss.

¹⁰ Su cui cfr. D. FERRATO, *Divieti in tema di apparecchi automatici*, in *Riv. pen.*, 1970, II, 12 ss.



In questa sentenza, come nel precedente del 1963, la Corte afferma che la disciplina sul giuoco tende ad assicurare che “i cittadini ed in particolare i giovani non diano vita a situazioni o comportamenti (perdita di tempo e di denaro, dedizione all’ozio, vita in comune con persone disponibili anche per attività moralmente e socialmente riprovevoli, ecc.) non del tutto compatibili con il rispetto della stessa dignità umana” (par. 5, considerato in diritto). E anche in questa occasione sembra che l’argomentazione sia riconducibile all’art. 41, comma 2, Cost.

Una conferma (indiretta) che, in questa fase, la disciplina del giuoco ruoti sempre fermamente attorno ai valori della sicurezza e ordine pubblico, viene dalla coeva [sent. n. 144/1970](#), nella quale si esaminano le norme del TULPS (artt. 108, 109 e 145) che impongono agli albergatori e affittacamere di fare preventiva dichiarazione all’autorità locale di pubblica sicurezza circa l’identità degli ospiti e di annotarne le generalità. La Corte giustifica, tra l’altro, queste previsioni richiamando quella che essa ritiene essere la *ratio* contenuta nell’art. 108, comma 3, TULPS, allora vigente: evitare che in quei locali si svolga, tra l’altro, il giuoco d’azzardo (par. 2, Considerato in diritto).

Con la [sent. n. 80/1972](#), la Corte in due risicatissimi paragrafi si disfa di altra questione di costituzionalità avente ad oggetto le norme penali incriminatrici del giuoco d’azzardo (artt. 718 e 720, c.p.) per violazione del principio di eguaglianza, tra coloro che pongono in essere quei comportamenti vietati in qualsiasi parte del territorio nazionale e coloro che lo fanno nei comuni di Venezia, San Remo e Campione d’Italia. Certamente, la stringatezza della motivazione dipende anche dal rilevato *aberratio ictus* del giudice *a quo* che, invece di impugnare le norme eccezionali che autorizzano il giuoco d’azzardo in quei Comuni, impugna le regole penali generali ed astratte. D’altronde, non è possibile non rilevare che limitarsi a soli due paragrafi, di due righe ciascuno, per giustificare il rigetto indica chiaramente che la Corte ritiene di muoversi in un contesto assolutamente assodato e in un quadro normativo assolutamente stabile.

La successiva [ordinanza n. 87/1972](#), di restituzione degli atti al giudice *a quo* e dunque apparentemente di rilievo scarso o nullo nella tematica in oggetto, evidenzia però un’interessante prospettiva che tanto peso avrà nel seguito della disciplina sul giuoco. La vicenda oggetto del giudizio, infatti, aveva a che fare con norme in materia di “assestamento di bilancio” del Comune di San Remo (art. 1, comma 1, d.l. n. 2448/1927), e delle decisioni dell’ente locale di utilizzare le funzioni concessorie relative al giuoco d’azzardo proprio per risolvere criticità economiche di rilievo locale. Dal punto di vista giurisprudenziale, nessuna novità o nessun rilievo particolare, ma la vicenda mostra bene come nella società e nella realtà economica e istituzionale il giuoco inizia ad essere percepito come strumento utilizzabile in funzione delle criticità finanziarie pubbliche (degli enti locali, nel caso di specie). Anche in tale vicenda, la realtà emergente sembra anticipare futuri sviluppi della normativa in materia.



Con la [sentenza n. 113/1972](#) viene nuovamente posta all'attenzione della Corte la questione (già affrontata con la precedente [sent. n. 88/1968](#)) circa la violazione della riserva assoluta di legge in materia penale disposta dall'art. 25, Cost., a causa della mancata completa predeterminazione delle attività vietate (giuochi d'azzardo e non d'azzardo) dagli artt. 723, c.p., e 110, TUPS¹¹. La questione, cioè, è quella ben nota al diritto penale costituzionale delle norme penali in bianco¹². La Corte qua conferma il suo orientamento, peraltro non privo di ondeggiamenti, secondo cui "gli atti e i provvedimenti amministrativi [a carattere meramente tecnico], connessi a precetti penali posti a garanzia della loro osservanza, sono da ritenere legittime manifestazioni dell'attività normativa dell'amministrazione: per cui il precetto penale risulta costituito dalla generica imposizione di obbedienza a quegli atti e provvedimenti" (par. 2, considerato in diritto)¹³. La sentenza viene ulteriormente e armonicamente ad inserirsi nel quadro consolidato di questa fase della disciplina del giuoco, tutto incentrato sul divieto penale e sulla tutela del valore dell'ordine e sicurezza pubblici.

La [sentenza n. 126/1972](#) va unicamente ricordata in quanto il giuoco d'azzardo è richiamato dal giudice *a quo* come *tertium comparationis* per affermare la violazione dell'art. 3, Cost., da parte dell'art. 236, ult. comma, c.p.p., in quanto esso dispone l'arresto facoltativo in flagranza per il reato di ubriachezza (art. 688, comma 1, c.p.), mentre non lo prevede per contravvenzioni più gravi come, appunto, l'esercizio di giuochi d'azzardo (art. 718, c.p.). Ancora una volta, ciò mostra quanto, nell'opinione giudiziale comune, non solo il divieto penale per l'azzardo non ponga problemi, ma neppure la specifica regolamentazione processuale piuttosto rigorosa (arresto facoltativo in flagranza).

Ben diversa prospettiva è quella avanzata dal giudice *a quo* nel giudizio deciso, "con insolita celerità"¹⁴, dalla successiva [ord. n. 90/1973](#). È indicativo che il giudizio sia sollevato da un Pretore, dunque, probabilmente da un "giovane" magistrato sensibile ai nuovi valori costituzionali e all'evoluzione socioeconomica del Paese, per il quale non si riesce a comprendere come sia costituzionalmente giustificabile che possano coesistere "norme che

¹¹ Conferma di questa sentenza si ha, successivamente, anche nella [sentenza n. 278/1988](#) (par. 5, considerato in diritto).

¹² Su cui cfr. ad es. M. RONCO, *Il Reato. Tomo I. Struttura del fatto tipico. Presupposti oggettivi e soggettivi dell'imputazione penale. Il requisito dell'offensività del fatto*, Bologna, Zanichelli, 2007, p. 40; M. D'AMICO, G. ARCONZO, *Commento all'art. 25 della Costituzione*, in A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 526 ss.

¹³ Aggiungendo, nello stesso paragrafo, che il precetto dell'art. 25, Cost., non risulta violato "quando sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena".

¹⁴ A. PIZZORUSSO, *Nota redazionale*, in *Foro It.*, 1973, I, p. 2636.



puniscono i giocatori d'osteria" con altra che "autorizza invece l'apertura di casinò (per non parlare delle lotterie nazionali gestite dal ministero delle finanze)"¹⁵.

La Corte, nella prospettiva monodimensionale della sicurezza e ordine pubblici, si limita a dichiarare la manifesta inammissibilità, per la questione principale¹⁶, e la manifesta infondatezza, per quella sollevata in via subordinata¹⁷. La prospettiva monodimensionale della Corte, che è anche quella della legislazione in questa prima fase, inizia a suscitare forte insofferenza per una sua sempre più palese incoerenza con l'assetto costituzionale.

Con la sentenza [n. 237/1975](#), continua questo "braccio di ferro tra la Corte costituzionale e i Pretori"¹⁸, per i quali il principio di uguaglianza risulterebbe violato "sotto il profilo che la diversa disciplina normativa stabilita dal legislatore in tema di gioco a seconda la natura dei soggetti che ad esso partecipano o dei soggetti ai quali viene riconosciuta la facoltà di esercitarlo o di organizzarlo, non troverebbe valida giustificazione" (par. 1, ritenuto in fatto).

Molteplici questioni sono sollevate da tre diversi pretori censurando la disciplina del giuoco alla luce dei precetti costituzionali già richiamati in altre pronunce: oltre all'art. 3, l'art. 41 (sulla libertà di iniziativa economica), gli artt. 14, 17 e 18.

Quello che colpisce è, ancora una volta, la stringatezza della motivazione della Corte nel rigettare le questioni. La parte della motivazione relativa alla pretesa violazione degli artt. 14, 17 e 18 (par. 7, considerato in diritto) è talmente sintetica da risultare quasi oscura nel suo esatto significato.

Quella relativa alla violazione dell'art. 41, Cost., non lo è solo perché vi è un rinvio a precedenti decisioni, più ampiamente motivate. L'unico (minimo) sforzo da parte della Corte di allontanarsi dalla sua prospettiva monodimensionale appiattita su ordine e sicurezza pubblici riguarda proprio la pretesa violazione dell'art. 3 sotto il profilo della disparità di trattamento tra chi tiene o agevola un giuoco d'azzardo (punito dall'art. 718, c.p.) e chi comunque tiene o agevola un giuoco qualsivoglia (non punito in forza del combinato disposto degli artt. 718 e 721, c.p.)¹⁹. Se è pur vero che qualsiasi giuoco, in quanto tale, ha un qualche margine di aleatorietà e può sempre comportare il fine di lucro, essendo dunque potenzialmente riconducibile alla definizione di "azzardo" ex art. 721, c.p., d'altronde la Corte ha "giuoco" facile a sostenere che si tratta di situazioni obiettivamente diverse che pertanto meritano trattamenti distinti.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Per irrilevanza, con riferimento alle norme che consentono l'organizzazione e la partecipazione al gioco d'azzardo rispettivamente nelle case da gioco di Venezia, di San Remo e di Campione d'Italia, che non trovano applicazione nel giudizio *a quo*.

¹⁷ Relativamente agli artt. 718 e 720, c.p., per essere la Corte già intervenuta in merito con dichiarazione di infondatezza ([sent. n. 80/1972](#)) e manifesta infondatezza ([ord. n. 194/1972](#)).

¹⁸ A. PIZZORUSSO, *Nota redazionale*, cit.

¹⁹ Cfr. sent. cit., par. 7 considerato in diritto.



La [sentenza n. 152/1985](#) costituisce idealmente il perfetto completamento di questa prima fase storica dell'evoluzione del giuoco d'azzardo, ma al tempo stesso apre, altrettanto simbolicamente, la strada alla seconda epoca della regolazione repubblicana²⁰.

Per la prima volta sono censurate diverse disposizioni legislative, di periodi storici distinti, dalle quali si fa discendere l'autorizzazione alle 4 case da giuoco italiane²¹. Essa rappresenta l'apice massimo di sviluppo della precedente giurisprudenza, in quanto l'oggetto del contendere è sempre quello del divieto, di ordine pubblico, di tenere giuoco d'azzardo, penalmente sanzionato, e le eccezionali deroghe previste per i quattro casinò italiani. Le norme costituzionali invocate sono sempre le stesse: l'art. 3, comma 1 (uguaglianza), e l'art. 25, comma 2 (riserva di legge in materia penale), e la Consulta respinge tutte le questioni, sia in base a profili processuali sia sostanziali.

Allo stesso tempo, però, si notano nella sentenza degli importanti cambiamenti di prospettiva da parte della giurisprudenza costituzionale che anticipano, sotto diversi profili, la futura fase storica.

La Corte anzitutto assume un atteggiamento decisamente critico verso la legislazione in vigore, tanto da rilevare che "in realtà, sia i provvedimenti legislativi che dettero luogo all'apertura delle case da gioco di Sanremo, di Campione e di Venezia sia le leggi 6 dicembre 1971, n. 1065 e 26 novembre 1981, n. 690 (in tema di ordinamento finanziario della Valle d'Aosta) offrono il fianco alla critica per le formule a dir poco reticenti cui tutte fanno ricorso" (par. 5, considerato in diritto). La sentenza, evidenziando che "la situazione normativa formatasi a partire dal 1927 è contrassegnata da un massimo di disorganicità", si chiude con un incisivo monito al legislatore nazionale affinché "in tempi ragionevoli" intervenga con una "organica previsione normativa su scala nazionale" e sia così soddisfatta "la necessità di una legislazione organica che nazionalizzi l'intero settore" (par. 6, considerato in diritto).

Vi è, peraltro, un altro profilo di novità che traspare nella decisione costituzionale. Mentre, infatti, in passato la Corte ha sempre giustificato la disciplina del giuoco²² sulla base dei valori dell'ordine e sicurezza pubblici, in questa sentenza si riconosce chiaramente e inequivocabilmente che vi sia un altro valore costituzionale coinvolto, cioè quello delle finanze pubbliche. Si riconosce che ragioni giustificative della disciplina allora in vigore possono legittimamente consistere nel "sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di

²⁰ Su questa sentenza cfr. ad es. G. ABBAMONTE, *Turismo e case da gioco*, in *I TAR*, 1990, II, 121 ss. Conferma di questa sentenza si trova anche nella successiva [ord. n. 140/1988](#).

²¹ Nelle parole della Consulta, "questa Corte, mentre è messa in grado di esaminare per la prima volta profili di legittimità costituzionale che riguardano le case da gioco aperte nel nostro Paese", par. 6, considerato in diritto.

²² Sia quella che pone i divieti sia quella derogatoria per i casinò.



dissesto finanziario” (par. 5, considerato in diritto)²³. È stato ovviamente il legislatore che negli anni precedenti ha normato la materia in modo tale da utilizzare, in parte, i proventi dei casinò a fini di sostegno delle finanze pubbliche (locali o regionali)²⁴, ma è la Corte che con questa sentenza riconosce ufficialmente la legittimità di tale scelta e di tale finalità alla luce della Costituzione.

Per qualche anno ancora, continua sia il “braccio di ferro tra la Corte costituzionale e i Pretori”²⁵ sia il tentativo di censurare la disciplina in materia di giuoco d’azzardo rispetto agli artt. 3 e 25, Cost. sia l’ormai consolidata posizione della Corte in merito²⁶.

3. La giurisprudenza costituzionale della seconda fase: la deregolamentazione del giuoco e la sua progressiva “liberalizzazione”

La seconda fase storica del giuoco con vincita di denaro nell’Italia repubblicana si apre con la grave crisi valutaria e finanziaria del 1992 e porta alla diffusione di sempre nuove forme di giuoco con lo scopo di utilizzare i proventi come risorsa di bilancio. È la fase in cui sono introdotte nuove offerte di giuoco e nuovi giochi molto popolari²⁷, nonché sono rilasciate nuove concessioni a privati. Accanto alla sicurezza e all’ordine pubblici, si affianca il valore del pareggio tra entrate ed uscite (art. 81, comma 3, Cost., nella versione originaria) che si evolverà, con la riforma costituzionale del 2012, nell’“equilibrio di bilancio” (art. 81, comma 1, Cost. vigente).

In questa fase storica, si pongono le basi e si avvia una sostanziale “liberalizzazione” del settore, non solo introducendo innumerevoli nuove tipologie di giuoco lecito, ma soprattutto spalancando la porta ai privati²⁸.

È importante rilevare che la prima decisione significativa di questa seconda fase, la [n. 291/2001](#), si inquadri perfettamente nello “spirito dei tempi”. La questione, sollevata dal TAR Sicilia si origina dall’impugnazione del decreto del Ministro dell’interno con cui si è negato al comune di Taormina l’autorizzazione ad istituire una casa da gioco, in quanto il Ministro

²³ Sul punto specifico cfr. A. BRANCASI, *Una brutta sentenza in tema di casinò ed una occasione perduta per la finanza regionale*, in *le Regioni*, 1985, 1039 ss.

²⁴ Cfr. ad es. art. 2, l.n. 1065/1971; art. 1, l.n. 690/1981.

²⁵ A. PIZZORUSSO, *Nota redazionale*, cit.

²⁶ Cfr. ad es. le ordd. [nn. 140/1988](#), [543/1988](#), [520/1991](#), [103/1992](#), e [360/1997](#) (dove è un Tribunale a sollevare la questione), nonché la sent. nn. [236/1995](#).

²⁷ Si pensi al Gratta e Vinci disciplinato dal Ministero delle Finanze con d.m. 12 febbraio 1991, n. 183.

²⁸ Su questo processo, anche in ottica comparata, cfr. ad es. P. CALVOSA, *Gli effetti del processo di liberalizzazione sulle dinamiche di mercato nel settore delle scommesse sportive in Italia*, in *Economia e diritto del terziario*, 2017, 293 ss.; con taglio costituzionalistico, cfr. ad es. F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in [Costituzionalismo.it](#), 2017, n. 3, in part. 15 ss.



ritiene di non essere titolare del relativo potere autorizzatorio. Il TAR impugna quella varia, generica e dispersa normativa primaria che già in passato²⁹ si è considerato contenere il titolo abilitativo all'esercizio dei quattro casinò italiani. Per un verso il quadro pare sempre lo stesso della prima fase storica – quello dell'ordine e della sicurezza pubblici, arricchito, secondo gli ultimi sviluppi, dal riferimento alle "esigenze di natura finanziaria" degli enti pubblici –, ma la prospettiva è completamente mutata, anzi si potrebbe dire radicalmente capovolta, pur richiamando analoghi parametri costituzionali del passato (art. 3, Cost.). Mentre in passato i giudici comuni, nell'interesse dell'uguaglianza dei cittadini e a tutela della loro sicurezza, censuravano la disparità di trattamento tra chi svolgeva il giuoco d'azzardo in alcune specifiche località del Paese e tutti gli altri, ora il giudice *a quo* agisce per ottenere la possibilità di aprire nuovi casinò, sempre, però alla luce del principio di uguaglianza formale (art. 3, comma 1, Cost.). Questa volta, l'art. 3 è invocato nella prospettiva inversa di permettere a chiunque di ottenere il trattamento derogatorio previsto dalla legislazione eccezionale che abilita in alcuni comuni italiani il giuoco d'azzardo. A sostegno di questa tesi, il giudice *a quo* richiama, tra gli altri, il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, al fine di giustificare, nell'interesse delle comunità locali, un superamento delle disuguaglianze di fatto attraverso l'incremento turistico, lo sviluppo economico-sociale e la piena occupazione che deriverebbero dalla possibilità di autorizzare nuove case da giuoco. Altro parametro invocato è quello dell'art. 41, Cost., in quanto il regime derogatorio abilitante i quattro casinò violerebbe arbitrariamente la libertà d'iniziativa economica di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento. È altrettanto significativo che nelle argomentazioni del giudice comune si richiamino, con agganci costituzionali distinti (art. 3, comma 2; art. 4; art. 5, Cost.), le esigenze di "risanamento dei bilanci" pubblici.

La Corte respinge la questione attraverso argomenti processuali: l'irrilevanza dovuta alla natura cautelare del giudizio, in cui è stata sollevata la questione e che non permetterebbe comunque di utilizzare al TAR l'eventuale norma aggiunta dalla Corte; l'inammissibilità della richiesta di addizione normativa non "a rime obbligate". Anche in questo caso, però, la Corte conclude con un monito al legislatore; anzi, essendo ormai trascorsi molti anni dal precedente monito del 1985 in cui si richiedeva di intervenire "in tempi ragionevoli", adesso diviene ormai "improrogabile [...] un intervento legislativo, non essendo più giustificabile un sistema normativo ormai superato e sotto diversi profili incoerente rispetto all'attuale quadro costituzionale" (par. 4, considerato in diritto).

La sentenza fa emergere tutte le nuove problematiche di questa seconda fase dell'evoluzione del giuoco d'azzardo nell'Italia repubblicana e, soprattutto, la nuova prospettiva che inizia a diffondersi nella società, grazie alle innovazioni legislative introdotte dal 1992. Il giuoco d'azzardo è sempre meno percepito come problema di ordine e sicurezza

²⁹ Cfr. [sent. n. 152/1985](#).



pubblici. La sua sempre più ampia diffusione legale³⁰, per un verso, e la sua importanza crescente per le finanze pubbliche³¹, dall'altro, lo rende un'attività economica come tante altre, anzi come una delle attività economiche maggiormente in grado di produrre entrate per lo Stato.

Nonostante questo quadro così radicalmente cambiato, ancora la successiva [sentenza n. 438/2002](#) si occupa di una dei 4 storici casinò autorizzati. Il giudizio in via d'azione vede contrapposti il Governo alla Valle d'Aosta che con una nuova legge aveva redisciplinato la gestione del casinò di Saint-Vincent³².

La sentenza, per quanto qua interessa, non rileva tanto per le motivazioni con cui la Corte respinge il primo motivo di ricorso e dichiara cessata la materia del contendere con riferimento al secondo motivo, bensì per alcune argomentazioni del Governo nell'impugnare la legge regionale sotto il profilo della violazione dell'ordine pubblico e sicurezza. Anzitutto, occorre notare che questi ultimi valori, prima comunque ricavabili da un variegato numero di disposizioni costituzionali³³, sono ormai espressamente codificati in Costituzione, con la riforma del Titolo V, all'art. 117, comma 2, lett. h. La cosa estremamente interessante è che il Governo, censurando la legge regionale per violazione di questo parametro, non sostiene che lo Stato abbia esclusiva competenza a disciplinare il giuoco in quanto riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, cioè non spende quell'argomento che per decenni invece era alla base della collocazione dell'azzardo nel quadro costituzionale. Esso, invece, censura uno specifico aspetto di dettaglio della normativa regionale (art. 6, l.r.) che abilita la Giunta a designare alcuni membri del Consiglio di Amministrazione della costituenda società di gestione del casinò, in deroga a norme dirette alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso³⁴. Unicamente sotto questo profilo si ritiene violato l'ordine pubblico e la sicurezza. Ciò sembrerebbe chiaramente palesare che per il Governo il giuoco

³⁰ Nel 1991 viene introdotto il regolamento per le lotterie istantanee (d.m. 12 febbraio 1991, n. 183) che trova applicazione per la prima volta nel 1994 con il "Gratta e Vinci", il quale riscuote immediatamente grande successo. Nel 1994, in base all'art. 11, d.l. n. 557/1993, si procede all'esternalizzazione dei punti di raccolta del lotto e la possibilità di attivare nuove concessioni. Nel 1995 si legalizzano le *slot machines* nei luoghi pubblici (l.n. 425/1995). Nel 1997 vengono incrementate le estrazioni del lotto (D.M. 27 dicembre 1996, n. 691). Nello stesso anno viene introdotto il SuperEnalotto (D. Ministro Finanze 10 ottobre 1997, di approvazione del nuovo "Regolamento del concorso pronostici enalotto"). Nel 2000 è introdotta la possibilità di aprire sale scommesse (art. 37, l.n. 388/2000).

³¹ La normativa richiamata nella precedente nota, oltre ad introdurre sempre nuove "deroghe" al divieto di giuoco d'azzardo, individua come obiettivo prioritario quello della contribuzione alle finanze pubbliche.

³² Su questa decisione, cfr. F.A. MORONE, *Case da giuoco: una disorganicità normativa compatibile con la Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003, 3928 ss.; A. VEDASCHI, *La gestione del casinò di Saint-Vincent spetta alla Regione*, in *Giur. Cost.*, 438 ss.

³³ Cfr. Gli artt. 13, comma 3; 14, comma 2; 16, comma 1; 17, comma 3; 41 comma 2; 120, comma 2; 126, comma 2, Cost.

³⁴ Cfr. [sent. n. 438/2002](#), par. 1, considerato in diritto.



d'azzardo in sé non sia più riconducibile alla narrativa e ai valori dell'ordine pubblico e della sicurezza. Semmai lo sono gli specifici modi di gestione dello stesso. Per l'Esecutivo, il titolo costituzionale competenziale sembra essere mutato.

Peraltro, che si sia in una fase di profondo cambiamento lo si ricava dal monito debolissimo della Corte in questa sentenza. Nonostante il legislatore nulla abbia fatto rispetto agli auspici della Corte di riorganizzare normativamente l'intera materia e sebbene proprio questo contrasto tra Stato e Regione potesse offrire lo spunto per un'ennesima sollecitazione da parte della Corte, questa si limita a rilevare che 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](#))" (par. 5, considerato in diritto). Sembrerebbe quasi che la Corte si renda conto che la questione dei quattro casinò storici sia ormai sorpassata, sopravanzata dalle innumerevoli innovazioni normative con cui si sta di fatto liberalizzato l'azzardo.

4. La giurisprudenza costituzionale della terza fase: il giuoco come fondamentale risorsa per il bilancio statale

La terza fase della disciplina normativa sul giuoco d'azzardo nell'Italia repubblicana si apre nel 2001 sempre in funzione dell'incremento e razionalizzazione del gettito pubblico³⁵, stabilendo la gestione unitaria delle "funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi"³⁶ e attribuendola all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato³⁷ (ora Agenzia delle Dogane e dei Monopoli). Si introduce la possibilità del giuoco a distanza (telefonico e online)³⁸, rafforzando le norme di contrasto alle infiltrazioni criminali, ma al contempo aumentando ulteriormente le tipologie di giochi

³⁵ Come rilevato in dottrina: "nel corso degli ultimi anni, si è assistito ad un incremento dell'offerta di giochi e lotterie e ad una diffusione notevole presso il pubblico di tali forme di «intrattenimento». Tale incentivo statale al gioco viene giustificato con l'intento di assecondare l'esistente «domanda popolare», indirizzandola verso circuiti legali, ma sembra dettata principalmente da «evidenti» ragioni di carattere erariale" (enfasi aggiunta), V. ZAMPELLA, *Concorsi pronostici, scommesse e finanziamento dello sport*, in L. BRUSCUGLIA, R. ROMBOLI, *Sport e ordinamenti giuridici: atti del seminario congiunto tra il dottorato in diritto privato e la scuola di dottorato in giustizia costituzionale e diritti fondamentali*, a cura di G. Famiglietti, Pisa, Plus-Pisa University press, 2009, p. 330.

³⁶ Art. 12, l.n. 383/2001.

³⁷ Art. 4, d.l. n. 138/2002.

³⁸ Con Regolamento adottato dal Ministero delle Finanze con d.m. 15 febbraio 2001, n. 156, attuato con il successivo d.m. 31 maggio 2002 recante "Norme disciplinanti l'accettazione telefonica e telematica delle scommesse sportive, in attuazione del decreto ministeriale 15 febbraio 2001, n. 156".



ammessi e “liberalizzando”³⁹ il settore, aprendolo a sempre nuovi concessionari, anche non italiani⁴⁰. Il fulcro della disciplina in parte continua a ruotare attorno ai valori della sicurezza e dell’ordine pubblici⁴¹, da un lato, e a quello del pareggio di bilancio⁴², dall’altro, ma, proprio a seguito della sempre più ampia presenza di operatori nel settore, molte norme regolatorie sono introdotte al fine di garantire il corretto funzionamento di questo “mercato”. L’art. 41, Cost., già comparso nella giurisprudenza costituzionale fin dagli anni ‘60, diviene uno dei valori costituzionali fondanti la nuova disciplina dell’azzardo.

Sempre in questa terza fase nell’evoluzione della disciplina repubblicana sul giuoco d’azzardo e proprio a causa e in ragione delle sue nuove caratteristiche, attori istituzionali ritenuti da sempre estranei alle attribuzioni normative ed amministrative sul tema, anche in forza del chiaro disposto dell’art. 1, d.lgs. n. 496/1948, cominciano a intervenire, determinando così un incremento vistoso del contenzioso amministrativo e costituzionale. Si tratta essenzialmente della generalità delle Regioni e degli Enti locali che fino ad ora, pur avendo tentato più volte di accampare titoli competenziali in materia⁴³, erano sempre stati esclusi da ogni possibilità di intervento da parte della Corte costituzionale, eccezion fatta ovviamente per i quattro casinò storici in relazione ai quali la legislazione prevedeva varie forme di partecipazione dei comuni e delle regioni specificamente coinvolte⁴⁴. Con la diffusione e la “liberalizzazione” del giuoco, si iniziano a manifestare, anzitutto a livello

³⁹ Si usa ovviamente tale espressione in senso atecnico, rimanendo il settore caratterizzato da una riserva statale originaria. D’altronde, l’aumento delle tipologie di giochi ammissibili, degli operatori autorizzati a intervenire, del ruolo assunto dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principale “regolatore” del settore, lo fa assomigliare sempre più ad un mercato, se non liberalizzato, certamente non monopolistico. Sul punto sono sempre attuali la ricostruzione e le considerazioni di A. Battaglia, B.G. Mattarella (a cura di), *Le regole dei giochi: la disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014; più di recente, cfr. P.M. VIPIANA, M. TIMO, *I regimi amministrativi del gioco lecito*, in P. Costanzo (a cura di), [Giochi e scommesse](#) cit., 162 ss.

⁴⁰ Cfr. art. 38, d.l. n. 233/2006.

⁴¹ Ancora nel 2009, ad esempio, la tutela dei minori relativamente al giuoco d’azzardo è finalizzata a “contrastare in Italia la diffusione del gioco irregolare ed illegale, nonché di perseguire la tutela dei consumatori e dell’ordine pubblico”: cfr. art. 24, comma 11, l.n. 88/2009.

⁴² Tanto da prevedere di finanziare, almeno sulla carta, parte della ricostruzione post terremoto in Abruzzo: cfr. art. 12, d.l. n. 39/2009. Che il giuoco d’azzardo in questo periodo sia principalmente considerato come fonte di gettito erariale lo si può chiaramente desumere da numerose disposizioni tributarie e contabili nelle quali si autorizza la continua riforma del settore e l’introduzione di sempre nuove forme di giuoco “al fine di assicurare maggiori entrate”, cfr. ad es. art. 2, comma 3, d.l. n. 138/2011.

⁴³ Si pensi ad esempio alla vicenda del casinò di Taormina e ai ripetuti tentativi del Comune di Taormina e della Regione Sicilia di disciplinare la materia: cfr. *supra* par. 2.

⁴⁴ Si pensi in particolare alle vicende del casinò di Saint-Vincent e al ruolo della Regione Valle d’Aosta (Corte cost., [sent. n. 438/2002](#)). Oppure a quello di Sanremo e al ruolo di questo Comune (Corte cost., [sent. n. 152/1985](#); [ord. n. 140/1988](#)).



locale, profili di natura sanitaria⁴⁵ e urbanistica⁴⁶, che rientrano pienamente nelle attribuzioni degli enti territoriali in questione.

La prima sentenza costituzionale di questo periodo, [n. 185/2004](#), sembra quasi un ritorno al passato⁴⁷: il Governo impugna una legge del Friuli Venezia-Giulia con cui si istituisce un nuovo casinò in quella regione. La Corte, ricondotta la materia alla sicurezza e ordine pubblici e individuato l'“ordinamento penale” (comparsa nel riformato art. 117, comma 2, lett. l) come titolo competenziale, dichiara l'incostituzionalità della legge regionale. La materia, a suo dire, sarebbe⁴⁸ coperta da una proibizione penale “contenuta negli artt. 718 e ss. cod. pen., che resta di per sé inderogabile” (par. 3, considerato in diritto). Apparentemente *nihil sub sole novum*, salvo il riformato articolo 117, Cost., che, però, non muta assolutamente i termini della questione⁴⁹. Se si legge, però, più attentamente la decisione, si notano due cose interessanti. Anzitutto, il monito al legislatore di riformare la legislazione in materia, così pressante negli anni '80, diviene quasi una frase di stile⁵⁰, priva di qualsiasi incisività. In secondo luogo, la Corte, per la prima volta, riconosce che l'azzardo non sia un disvalore in sé, ma ponga problemi di sicurezza e ordine pubblico come “fenomeno che si presta a fornire l'habitat ad attività criminali” (par. 5, considerato in diritto)⁵¹. La Corte, peraltro, si spinge oltre, andando a neutralizzare il valore del giuoco d'azzardo in sé e venendo a riconoscere che “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

⁴⁵ La diffusione del giuoco inizia a creare problemi di salute pubblica (ludopatia) che all'inizio ricadono interamente sui bilanci delle regioni e degli enti locali.

⁴⁶ La diffusione e “liberalizzazione” del giuoco aggrava problemi di tutela delle persone più fragili che non possono escludere anche interventi urbanistici di localizzazione e zonizzazione delle attività connesse al giuoco.

⁴⁷ Su cui cfr. ad es. F. GIUFFRÉ, *Vecchi privilegi e nuovi moniti nella questione delle case da gioco «autorizzate»*, in [Forumcostituzionale.it](#), 2004.

⁴⁸ Si usa il condizionale in quanto, in questa fase storica, sembra ormai che il giuoco d'azzardo e le scommesse siano ampiamente ammissibili in molteplici forme: cfr. la ricostruzione normativa ad inizio paragrafo.

⁴⁹ Così, infatti, Corte cost., [sent. 185/2004](#), par. 2, considerato in diritto, dove tra l'altro si legge 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 [...]. 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”.

⁵⁰ Nelle parole della Corte: “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](#))”, par 3, considerato in diritto.

⁵¹ Già in precedenza s'è notato che il Governo aveva ormai assunto questa prospettiva: cfr., *supra*, [sent. n. 438/2002](#).



disvalore” (par. 5, considerato in diritto). Niente di più lontano dal precedente del 1963 ([sent. n. 125](#)) nel quale ci si riferiva al medesimo fenomeno qualificandolo come “attività riprovevole”.

La [sentenza n. 237/2006](#) – un giudizio di azione sollevato dallo Stato nei confronti della Provincia di Trento per aver questa con legge introdotto una regolamentazione degli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di trattenimento o da gioco di abilità – mette bene in luce quanto si evidenziava all’inizio di questo paragrafo con riferimento ai tentativi – per ora, fallimentari – degli enti territoriali di intervenire nel settore. La Corte accoglie il ricorso e dichiara l’incostituzionalità della legge provinciale in quanto interviene in ambito rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi degli art. 117, comma 2, lett. h, Cost., e art. 9, numero 7, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)⁵².

Tenuto conto dell’oggetto della questione di l.c. e della diffusione degli apparecchi da giuoco di vario genere, la sentenza, riprendendo la disciplina normativa in vigore⁵³, distingue tra “apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco d’azzardo” vietati e “apparecchi idonei per il gioco lecito”, vale a dire quelli di “abilità o intrattenimento”. Questi ultimi, in particolare, sono classificati in cinque categorie alla luce del nuovo testo dell’art. 110, TULPS.

La vicenda, come si accennava, rileva per l’emersione evidente delle preoccupazioni degli enti territoriali in merito alla diffusione del giuoco. In particolare, è la stessa Provincia resistente che spiega le ragioni dell’intervento legislativo, poi dichiarato incostituzionale, chiarendo che risulta necessario limitare “l’uso di apparecchi che, pur leciti, possono rivelarsi pericolosi qualora non controllati, ed incentivare così una insensata propensione al gioco” (par. 4, considerato in diritto). Inizia a intravedersi quello che sarà il tema centrale della successiva fase e che viene colto proprio dagli enti più vicini al cittadino: le conseguenze negative sulla popolazione della “liberalizzazione” e della conseguente diffusione del giuoco.

È interessante notare che, per la prima volta, gli enti territoriali intervengono per tentare di porre limiti al giuoco, laddove nelle precedenti vicende giurisprudenziali esaminate l’interesse era invece quello di incrementarlo (ad esempio con i tentativi di aprire nuovi casinò).

La [sentenza n. 215/2018](#) si occupa di un ulteriore passo compiuto nel 2005 per una riduzione dei vincoli e limiti al giuoco⁵⁴. Con la Finanziaria per il 2006, infatti, il legislatore, tra

⁵² Sulla sentenza, cfr., ad es., P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#).

⁵³ Cfr. art. 110, TULPS; art. 22, l.n. 289/2002, n. 289; art. 39, comma 6, d.l. n. 269/2003.

⁵⁴ Su questa sentenza, cfr., ad es., M. GAMBARDILLA, *Retroattività della legge penale favorevole e bilanciamento degli interessi costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2408 ss.; F. POLI, *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nella giurisprudenza costituzionale ed europea*, in [Rivista AIC](#), 2012, num. 3.



l'altro, stabilisce la depenalizzazione delle violazioni dell'art. 110, TULPS, conservando, come fattispecie penalmente rilevanti, solo quelle degli artt. 718-723, c.p.

La questione ruota attorno ad una specifica disposizione (art. 1, comma 547, l.n. 266/2005) che lascia in vigore la previgente normativa a carattere penale per le violazioni dell'art. 110, commesse prima dell'entrata in vigore della Finanziaria 2006. La decisione affronta un tema classico del diritto penale costituzionale e cioè la violazione del principio della retroattività della *lex mitior*, soprattutto se si tratta, come nel caso di specie, di *abolitio criminis*.

La Corte ha dunque buon giuoco a dichiarare l'incostituzionalità della disposizione impugnata che invece imponeva di continuare a punire comportamenti ormai depenalizzati.

La sentenza merita di essere ricordata, non tanto per l'applicazione (scontata) del principio costituzionale richiamato al caso di specie, ma soprattutto per mettere in luce come il legislatore, in questa fase della disciplina del giuoco, stia progressivamente "liberalizzando" il settore, in questo caso venendo a depenalizzare, sottoponendo a mere sanzioni amministrative, comportamenti diretti a incrementare la diffusione del giuoco.

La [sentenza n. 72/2010](#) sembra riaffermare argomenti e principi ormai consolidati nella giurisprudenza costituzionale, quali l'afferenza della disciplina del giuoco alla materia (esclusiva statale) dell'"ordine pubblico e sicurezza"⁵⁵, con esclusione di una competenza in materia degli enti territoriali minori, anche ad ordinamento speciale. La vicenda, infatti, riguarda un conflitto intersoggettivo sollevato dalla provincia di Bolzano con cui si impugna il decreto del Questore nel quale è contenuta la tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110, TULPS.

Tale decreto impone al Presidente della Provincia di provvedere all'esposizione della tabella 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. La Corte rigetta il ricorso in quanto la competenza in materia ("ordine pubblico e sicurezza") è pacificamente dello Stato.

Ancora una volta, emerge chiaramente la viva preoccupazione degli enti territoriali sulle conseguenze della "liberalizzazione" e diffusione del giuoco avvenuta in forza della legislazione di questa terza fase.

La Corte, però, sembra rimanere legata a paradigmi ormai superati – quello dell'ancoramento esclusivo del settore alla materia (statale) dell'ordine pubblico e della sicurezza –, nonostante nella sua stessa giurisprudenza precedente fossero emersi altri valori costituzionali di riferimento che avrebbero forse potuto giustificare un intervento delle autonomie territoriali.

⁵⁵ Cfr. par. 2, considerato in diritto.



5. La giurisprudenza costituzionale della quarta fase: le conseguenze della diffusione del giuoco come problema socio-sanitario

Una quarta fase si apre intorno alla seconda decade del 2000, quando anche il legislatore nazionale prende atto dei problemi sanitari che la “liberalizzazione” del giuoco d’azzardo pone⁵⁶, nonostante continui a favorirne la diffusione⁵⁷, come importante leva fiscale. Se, da un lato, si continua ad ampliare le possibilità di giuoco, a rafforzare i controlli e la vigilanza – a fini di sicurezza e ordine pubblici⁵⁸ e in funzione di tutela della concorrenza –, a considerarlo come fondamentale entrata erariale⁵⁹, si assiste, dall’altro, a un incremento della normazione diretta a contrastare i fenomeni sanitari degenerativi del giuoco⁶⁰, prima indicati col termine “ludopatia”⁶¹, poi “Gioco d’Azzardo Patologico” o “GAP”⁶² e successivamente riclassificati come “Disturbo da Giuoco d’Azzardo” o “DGA”⁶³.

L’acme di questo processo evolutivo è ben chiarita dalla formulazione dell’art. 1, comma 123, l.n. 197/2022 (Bilancio 2023) dove si legge che le finalità di tale intervento normativo

⁵⁶ Nella dottrina costituzionalistica, sia sufficiente il rinvio a R. CHIEPPA, *Scommesse sportive e rischio di manipolazione delle competizioni sportive*, in *Riv. dir. sportivo*, 2017, 271 ss.; Idem, *Il giurista cattolico e le sfide del presente: problemi nel diritto amministrativo nell’esperienza giuridica contemporanea*, in *Iustitia*, 2018, 81 ss.; R. BALDUZZI, *Il (disturbo da) gioco d’azzardo tra politica e magistratura*, in *Corti supreme e salute*, 2021, 207 ss.; L. TRUCCO, *Quale rilievo costituzionale del “gioco”?* in P. Costanzo (a cura di), *Giochi e scommesse*, cit., 403 ss.

⁵⁷ Cfr., ad es., art. 24, commi 33, 39 e 40, d.l. n. 98/2011.

⁵⁸ Ad es., artt. 52 ss., d.lgs. n. 231/2007, con le importanti modifiche introdotte con d.lgs. n. 90/2017.

⁵⁹ Cfr. ad es. art. 2, comma 3, d.l. n. 138/2011, art. 1, commi 918 ss., l.n. 208/2015; art. 1, commi n1051-1052, l.n. 145/2018; art. 1, commi 731-732, l.n. 160/2019; art. 1, comma 550, l.n. 234/2021.

⁶⁰ Primi accenni ad una nuova attenzione al fenomeno si trovano, a livello nazionale, nell’art. 1, comma 70, l.n. 220/2010, i cui per la prima volta si utilizza il termine “ludopatia”, demandando ad un decreto interdirigenziale di adottare “linee d’azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo”; nell’art. 24, commi 20-21, d.l. n. 98/2011, dove si stabilisce il divieto di giuoco per i minori, e soprattutto nell’art. 24, comma 24, dove si stabilisce che “ai fini del miglior conseguimento degli obiettivi di tutela del giocatore e di contrasto ai fenomeni di ludopatia connessi alle attività di giuoco” si avviino “procedure di analisi e verifica dei comportamenti di giuoco volti ad introdurre misure di prevenzione dei fenomeni ludopatici”. Successivamente, la normativa, nazionale e regionale, con obiettivi “sanitari” aumenta in maniera esponenziale. Tra gli altri si possono ricordare: art. 5, d.l. 158/2012, che introduce nei LEA il riferimento ai soggetti affetti da ludopatia; art. 1, comma 133, l.n. 190/2014, in cui si stanziavano fondi per il DGA; art. 9, d.l. 87/2018, con cui si stabilisce il divieto di pubblicità di giuochi e scommesse al fine di contrastare la ludopatia; art. 1, comma 569, l.n. 145/2018, con la finalità di rendere effettivi i limiti orari di giuoco fissati dagli enti locali; art. 1, commi 123-124, l.n. 197/2022

⁶¹ Cfr. art. 1, comma 70, l.n. 220/2010.

⁶² AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4th ed., 1994, Washington DC, American Psychiatric Publishing (DSM-IV)

⁶³ AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed., cit. Anche l’OMS ha inserito tali comportamenti tra i “disturbi delle abitudini e degli impulsi”: cfr. OMS, *International Classification Disease* (ICD-11).



sono costituite dal “perseguimento della garanzia del gettito erariale, [...da...] un’effettiva e adeguata riorganizzazione del settore delle reti di raccolta dei giochi pubblici, che assicuri altresì la tutela della salute pubblica”. Le finalità, ispirate ad altrettanti valori costituzionali, sono riunite in un’unica formulazione, laddove in passato erano separatamente considerate e a base di distinte discipline. Ancora più chiaramente tale compenetrazione tra diverse finalità, originariamente distinte, si trova ora codificata nella riforma del settore, dove l’art. 15, comma 1, l.n. 111/2023, stabilisce che essa debba avvenire “fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, quale garanzia di tutela della fede, dell’ordine e della sicurezza pubblici, del contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi, nonché della prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose”⁶⁴.

Per riassumere, i valori costituzionali che sono finora emersi dalla disciplina legislativa del gioco con vincita di denaro, sono costituiti dall’equilibrio di bilancio (art. 81, comma 1, Cost.), dalla sicurezza e dall’ordine pubblici (art. 117, comma 2, lett. h, e, già prima, artt. 13, comma 3; 14, comma 2; 16, comma 1; 17, comma 3; 41 comma 2; 117, comma 2, lett. d, h; 117, comma 3; 120, comma 2; 126, comma 2, Cost.), dalla libertà di iniziativa economica (art. 41, Cost.), dalla concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e, e art. 41, comma 1, Cost., da leggersi alla luce degli artt. 101 ss., TFUE, in forza degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.) e dalla salute, individuale e collettiva (art. 32, comma 1, Cost.). Tali valori sembrano posti sullo stesso piano dal legislatore, senza indicazioni circa la preminenza di uno sugli altri. Ciò sembra particolarmente significativo in sede di eventuale bilanciamento che dovesse svolgersi in sede di contenzioso costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale di quest’ultima fase arricchisce ulteriormente il quadro dei valori costituzionali coinvolti e si muove in perfetta armonia con il quadro generale poco sopra delineato. Con l’amplificarsi degli interessi coinvolti nella disciplina di settore, le decisioni aumentano in maniera esponenziale rispetto al passato e le argomentazioni sono sempre più complesse ed elaborate.

Già dalla prima sentenza, la [n. 300/2011](#)⁶⁵ – peraltro emessa a distanza di pochi mesi dalla [n. 72/2010](#)⁶⁶ – si nota questo cambiamento di prospettiva. I litiganti sono i medesimi

⁶⁴ In attuazione di tale delega è stato adottato il d.lgs. n. 41/2024.

⁶⁵ Su cui, cfr., ad es., F. ANGELINI, *Quando non bastano le «regole del gioco» la Corte fa «ordine»*. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011, in *Rivista AIC*, 2012, n. 1; R. BIFULCO, *I giochi pubblici tra Stato e Regioni*, in *Confronticostituzionali.eu*, 2015; A.M. CECERE, *Dalla tutela dell’interesse della comunità locale alla tutela dei diritti. Il sindacato del giudice amministrativo sugli atti di prevenzione del gioco d’azzardo*, in *Munus*, 2019, 313 ss.; M. ROSPI, *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse tra competenza dello Stato e competenza delle Regioni e degli altri Enti locali alla luce del principio di proporzionalità*, in *federalismi.it*, 2020, n. 29; M. TIMO, *La tutela della concorrenza e della salute nella disciplina del gioco lecito*, in *Dir. amm.*, 2019, 413 ss. Pare utile sottolineare che, parallelamente alle preoccupazioni crescenti degli enti territoriali, del legislatore



dell'ultima delle sentenze riconducibili alla precedente fase, anche se a parti invertite, lo Stato vs la Provincia di Bolzano che ha approvato una legge per limitare i c.d. "giuochi leciti" rispetto a luoghi "sensibili" (scuole, centri giovanili, RSA, ecc.) e per vietarne la pubblicità. La legge provinciale individua espressamente la finalità di tale regolamentazione restrittiva, richiamando "ragioni di tutela di determinate categorie di persone e per prevenire il vizio del gioco" (art. 1, comma 1, l.P. Bolzano n. 13/2010) o, nelle chiosa fattane dalla Corte, "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" (par. 3.2, considerato in diritto).

A differenza di quanto successo l'anno precedente ([sent. n. 72/2010](#)), questa volta la Corte riconosce la competenza provinciale escludendo si tratti di "ordine pubblico e sicurezza", proprio in ragione della finalità espressa dalla legge provinciale. Si riconosce per la prima volta la possibilità per enti territoriali minori di intervenire in un settore che tradizionalmente era ricondotto esclusivamente alla materia (statale) dell'ordine e sicurezza pubblici. La Corte si rende conto che il giuoco (in questo caso quello "lecito") ormai non pone problemi solo in relazione alla prevenzione e repressione della criminalità, ma incide trasversalmente, a causa della sua progressiva diffusione, su molteplici interessi, non solo nazionali.

Sebbene il titolo di competenza individuato dalla Provincia per legittimare il suo intervento normativo fosse quello degli "esercizi pubblici" (par. 2, ritenuto in fatto, e par. 3.1, considerato in diritto), la Corte non si pronuncia esplicitamente, limitandosi, da un lato, ad escludere che si tratti di "ordine pubblico e sicurezza" e, dall'altro, richiamando l'interesse della Provincia ad occuparsi delle "conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di

nazionale e della stessa giurisprudenza, comune e costituzionale, aumenti anche l'interesse della dottrina pubblicistica sul tema, prima limitata a sporadici interventi.

⁶⁶ Come si è visto (cfr. *supra* par. 4), in quella sentenza la Corte restava ancorata alla tradizionale impostazione per cui il fondamento costituzionale della disciplina di settore era costituito esclusivamente dall'ordine e sicurezza pubblici e di conseguenza negava alle autonomie territoriali qualsiasi titolo per interventi in materia. La Corte, peraltro, in modo a dire il vero non troppo convincente, tenta di operare un *distinguishing* rispetto a quel recente precedente, argomentando che nella normativa altoatesina adesso impugnata viene chiaramente specificato e dichiarato lo scopo di tutelare interessi riconducibili a competenze costituzionali della Provincia, escludendosi così la riconducibilità alla materia esclusiva statale "ordine pubblico e sicurezza", come era accaduto invece per il precedente costituito dalla [sent. n. 72/2010](#). L'argomento, però, non è pienamente convincente in quanto è nota la giurisprudenza costituzionale che individua i titoli costituzionali di competenza in base a criteri sostanziali e non a mere affermazioni contenute nelle fonti contestate (v., ad es., la stessa [sent. n. 310/2011](#), par. 3.2, considerato in diritto). Posto che le ragioni sostanziali della Provincia di Bolzano sia nel 2010 ([sent. n. 72](#)) sia nel 2011 ([sent. n. 300](#)) rispondono a medesimi interessi – quelli di salvaguardare persone fragili –, la diversa soluzione data dalla Corte nei due casi sembra consistere in un *overruling* piuttosto che in un *distinguishing*.



consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell’impatto sul territorio dell’afflusso a detti giochi degli utenti” (par. 3.2, considerato in diritto). La Corte, dunque, sembrerebbe orientarsi per un inquadramento costituzionale della competenza provinciale in questo settore diverso da quello proposto dalla resistente, senza peraltro precisarne chiaramente il titolo, ma che parrebbe riconducibile, almeno per le regioni ordinarie, a materie concorrenti, quali la “tutela della salute” e il “governo del territorio”, o residuali, come la “viabilità” di interesse territoriale o l’“assistenza sociale”, oppure, ancora, a materie su cui insistono comunque titoli competenziali convergenti, come la tutela dei minori.

Si apre così la strada ad interventi delle autonomie territoriali sul “giuoco” e si amplia il novero dei valori costituzionali da tenere in considerazione nella disciplina in materia.

Questa sentenza pare significativa anche per un *obiter* che, salvo sviste, è la prima volta che compare nella giurisprudenza costituzionale. Si allude alla precisazione circa il potenziale disvalore del giuoco come fonte di reddito rispetto al lavoro, quando la Corte fa riferimento alla “capacità suggestiva dell’illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni” (par. 3.2, considerato in diritto, ultimo paragrafo). Sembrerebbe emergere implicitamente nelle considerazioni della Corte e alla luce della diffusione del fenomeno e delle conseguenze sulla vita dei cittadini, una contrapposizione tra il valore costituzionale del lavoro (artt. 1, comma 1, e 4, Cost.) e attività, certamente lecite⁶⁷, fonte di reddito su base essenzialmente aleatoria.

La successiva sentenza⁶⁸ è la sent. [n. 220/2014](#) che, di fatto, estende la possibilità di intervento in materia di regolamentazione dei luoghi del giuoco anche agli enti territoriali minori (comuni)⁶⁹. Formalmente si tratta di una sentenza di inammissibilità per mancato esperimento di interpretazione adeguatrice⁷⁰ da parte del giudice *a quo*. In sostanza, si suggerisce al TAR, che aveva sollevato la questione, di esperire un’interpretazione alla luce

⁶⁷ Come già ha chiarito la Corte nella [sent. n. 185/2004](#): vd. *supra* nel testo par. 4.

⁶⁸ In verità andrebbe anche richiamata la [sent. n. 174/2014](#) che riguarda la disposizione, dichiarata poi incostituzionale, che attribuiva alla competenza funzionale inderogabile al TAR Lazio (Roma) le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti, emessi dall’autorità di polizia, relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro. La declaratoria di illegittimità, argomentata nel par. 3 del considerato in diritto, attiene a profili di organizzazione della giustizia amministrativa ai sensi dell’art. 125, Cost., e non fa emergere alcun profilo rilevante quanto alla disciplina sostanziale del giuoco. Sul tema, in generale, cfr. P. DE LISE, *La giurisprudenza costituzionale sulla competenza funzionale del T.A.R. del Lazio*, in *Giur Cost.*, 2014, 2989 ss.

⁶⁹ Su questa decisione, cfr., ad es., A.M. CECERE, *Dalla tutela dell’interesse*, cit., 313 ss.; A. MASARACCHIA, *Una decisione diversa dal recente indirizzo della Consulta (nota a TAR Lombardia - Sez. I - n. 2412/2015)*, in *Guida al diritto*, 2016, n. 1, 91 s.; S. Rossi, *Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindacati no slot e i loro poteri*, in *le Regioni*, 2015, 427 ss.

⁷⁰ In generale, su questa tipologia di decisioni, cfr., ad es., M. PERINI, *L’interpretazione della legge alla luce della costituzione fra corte costituzionale ed autorità giudiziaria*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione: verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?* Torino, Giappichelli, 2002, 33 ss.



della Costituzione seguendo le indicazioni della prevalente giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità sia di merito⁷¹, che consenta di ricondurre all'art. 50, comma 7, d.lgs. n. 267/2000, il potere sindacale di disciplinare le distanze da luoghi "sensibili" e gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il giuoco, in funzione di esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, e della circolazione stradale. Una siffatta lettura della disposizione del TUEL potrebbe, infatti, incardinare negli enti locali la competenza in materia di giuoco attraverso il richiamo alla pianificazione e al governo del territorio, rispetto al quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al Comune le relative funzioni.

Alla luce della diffusione del giuoco e del conseguente "fenomeno del gioco di azzardo patologico (g.a.p.)" (par. 5.1, considerato in diritto), la Corte sembra consolidare la convinzione della necessità di interventi multilivello sul fenomeno che è ormai in grado di incidere su molteplici valori costituzionali, di competenza di distinti enti territoriali, Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

Nel frattempo, però, anche il legislatore nazionale prende coscienza di questa situazione – cioè, dell'"esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile"⁷² – e inizia ad introdurre rimedi del tutto conformi alle iniziative degli enti autonomi. La legge n. 23/2014, tra l'altro, conferma, se mai ce ne fosse stato bisogno, le competenze in materia di giuoco degli enti territoriali autonomi, secondo quanto emerso dalla recente giurisprudenza costituzionale⁷³.

Con la [sentenza n. 56/2015](#)⁷⁴, riemergono con forza gli interessi imprenditoriali ed economici privati che stanno dietro la disciplina del giuoco. Come molte altre sentenze di questo periodo, la questione è assai complessa, riguardando la normativa di settore, disorganica, caotica e tecnicamente assai articolata. La vicenda riguarda un concessionario di apparecchi AWP (Amusement with Prizes) che contesta alcuni articoli della legge di stabilità per il 2011 (art. 1, commi 77, 78 e 79, l.n. 220/2010), che prevedono le articolate procedure per la concessione delle nuove forme di giuoco VLT (VideoLottery), per violazione di tre parametri costituzionali: l'art. 3, Cost. (legittimo affidamento)⁷⁵; l'art. 41 (iniziativa economica

⁷¹ Cfr. ad es. Cons. St., sentt. nn. 3271/2014 e 2710/2012; ordd. nn. 2133/2014, 996/2014, 2712/2013; TAR Lombardia, Brescia, sent. n. 1484/2012; TAR Campania, sent. n. 2976/2011; TAR Lazio, sent. n. 5619/2010.

⁷² Art. 14, comma 2, lett. a, l.n. 23/2014.

⁷³ Art. 14, comma 2, lett. e, l.n. 23/2014.

⁷⁴ Su cui cfr., ad es., R. CHIEPPA, *Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l'esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo*, in *Giur. Cost.*, 2015, 506 ss.; M. MACCHIA, *Il regime concessorio dei giochi e delle scommesse pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 1401 ss.

⁷⁵ Cfr. ad es. *infra* [sent. n. 49/2021](#).



privata)⁷⁶; l'art. 42 (proprietà privata)⁷⁷. Per ottenere le nuove concessioni, infatti, il soggetto già concessionario di AWP è tenuto a: a) pagare una somma consistente per ogni apparecchio VLT; b) adeguarsi alle nuove e più stringenti regole patrimoniali e di gestione dei giochi; c) partecipare alle nuove gare. Queste previsioni normative sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali invocati.

La sentenza riveste un grande interesse in quanto traccia un quadro ricostruttivo (al 2015) del regime del gioco lecito con videoterminali. La Corte chiarisce che si tratta di un monopolio (fiscale) fondato sugli artt. 1 e 2, d.lgs. n. 496/1948, che riserva allo Stato questa attività, cioè una "attività economica svolta dal privato in regime di concessione di un servizio pubblico riservato al monopolio statale" (par. 5.1, considerato in diritto). Peraltro, negli ultimi decenni il settore è stato arricchito di numerosi nuovi giochi leciti e aperto a molti privati, per lo più tramite concessione. Parafrasando le distinzioni comunemente accolte per le privatizzazioni⁷⁸, si potrebbe parlare di una "liberalizzazione" fredda del settore.

La Corte rigetta tutte le censure sollevate. La tutela dell'affidamento del privato non può giungere a impedire allo Stato, nel perseguimento di ragionevoli interessi costituzionali, di modificare, anche in senso peggiorativo, la normativa applicabile, soprattutto in un settore dove esiste un monopolio (fiscale) che è fortemente regolato. La libertà di iniziativa economica incontra il limite dell'utilità sociale e quest'ultima ha un peso particolarmente consistente in un campo (monopolistico) nel quale gli interessi pubblici da tutelare sono particolarmente rilevanti. La proprietà privata è anch'essa soggetta a limiti di interesse generale e, comunque, nel caso di specie, non esistono diritti reali che subiscano alcuna forma di espropriazione.

La sentenza si segnala per la comparsa della concorrenza (par. 4.1, considerato in diritto) tra i valori costituzionali coinvolti nella disciplina del giuoco⁷⁹. Il richiamo a questo principio è particolarmente significativo se si tiene conto che non era stato invocato (almeno direttamente) da parte del giudice *a quo*. La Corte sembra affermare che vi sia la necessità costituzionale di garantire il rispetto della concorrenza (ad esempio nelle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni) e che ogni eccezione alla stessa – pur ammissibile in questo settore a forte caratterizzazione pubblicistica – richieda una ragionevole base costituzionale.

La [sentenza n. 108/2017](#)⁸⁰ esamina il successivo passo compiuto dalla normativa di contrasto al giuoco e ai fenomeni connessi della ludopatia e del GAP, la quale – dopo

⁷⁶ Cfr. ad es. *supra* [sentt. nn. 125/1963; 12/1970; 237/1975; 291/2001](#).

⁷⁷ Cfr. *infra* [sent. n. 185/2021](#).

⁷⁸ Cfr. ad es. M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁷⁹ In tema di disciplina del giuoco e concorrenza, cfr., ad es., M. TIMO, *La tutela della concorrenza*, cit.

⁸⁰ Su cui cfr., ad es., A.M. CECERE, *Dalla tutela dell'interesse*, cit., 313 ss.; R. CHIEPPA, *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle*



l'intervento pionieristico della Provincia di Bolzano e la sperimentazione a livello comunale tramite regolamenti e ordinanze sindacali⁸¹, confermata dalla legislazione nazionale – viene adottata a livello legislativo da larga parte delle Regioni. Di solito questa disciplina regionale regola gli orari di apertura⁸², le distanze minime delle sale da giuoco rispetto a luoghi “sensibili” e, talvolta, il divieto di pubblicità. Già di per sé questa evoluzione normativa denota la crescente preoccupazione di tutti gli enti autonomi alla diffusione del giuoco e delle patologie connesse, anche in ragione dei costi ricadenti interamente su di loro, laddove i “ricavi” fiscali sono pressoché interamente incamerati dall'erario, costituendone una parte non irrilevante.

Si tratta di un giudizio principale dove lo Stato impugna la legge pugliese di “Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)”⁸³ per violazione della competenza esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” – richiamando, nell'argomentare questo motivo di ricorso, le [sentenze n. 72/2010](#) e [n. 237/2006](#), ancora espressione della tradizionale impostazione per cui il giuoco è esclusivamente inquadrabile all'interno di questa materia –, nonché censurando, in via subordinata, la violazione dei principi fondamentali in materia di “tutela della salute”. La Corte conferma il *revirement* giurisprudenziale – rispetto ai precedenti richiamati dallo Stato – realizzato a partire dalla [sentenza n. 300/2011](#) – con la quale si inaugura questa quarta fase nella disciplina del giuoco – e rigetta gli argomenti erariali evidenziando le finalità, esplicitamente indicate nella legge regionale ed emergenti dalla sua specifica disciplina, del tutto estranee alla materia dell'ordine e della sicurezza pubblici (par. 3.1, considerato in diritto).

La Corte, per la prima volta in maniera espressa, individua nella “tutela della salute” (art. 117, comma 3, Cost.) il fondamento costituzionale degli interventi regionali in materia di giuoco finalizzati al contrasto dei fenomeni degenerativi da esso derivanti (par. 3.1, considerato in diritto). La sentenza si spinge oltre nel riconoscimento alle regioni di autonomia competenziale in materia, evidenziando che tra i principi fondamentali statali in questo settore è ricavabile solo quello della “legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi «sensibili»”, configurandosi, il

dilaganti patologie (ludopatia o gap), in *Giur. Cost.*, 2017, 1118 ss.; M. ROSPI, *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse tra competenza dello Stato e competenza delle Regioni e degli altri Enti locali alla luce del principio di proporzionalità*, in [federalismi.it](#), 2020, n. 29; S. SCAGLIARINI, «Rien ne va plus»: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2017; M. TIMO, *La tutela della concorrenza*, cit.

⁸¹ Su cui, cfr. ad es. V. SCIARABBA, *Le misure comunali di contrasto “totale” al gioco d'azzardo*, in P. Costanzo (a cura di), [Giochi e scommesse](#), cit., 253 ss.

⁸² Cfr., ad es., S. FREGA, *Fasce orarie di divieto di esercizio delle sale scommesse e delle sale videolottery*, in P. Costanzo (a cura di), [Giochi e scommesse](#), cit., 302 ss.

⁸³ L.R. Puglia n. 43/2013.



resto della disciplina statale, come regolamentazione di dettaglio, derogabile, dunque, dalle regioni (par. 4.1, considerato in diritto)⁸⁴.

Con la [sentenza n. 27/2018](#), viene nuovamente portata all'attenzione della Corte la disciplina fiscale e concessoria del giuoco⁸⁵, ormai enormemente mutata a seguito della sostanziale "liberalizzazione" del settore. Le questioni sollevate sono estremamente complesse, soprattutto a causa della farraginoso e stratificata normativa vigente al tempo in materia e della presenza di orientamenti giurisprudenziali ampiamente integrativi dei lacunosi e confusi precetti legislativi. Nell'ambito di questo quadro normativo era stato possibile che *bookmakers* con sede all'estero, sforniti di titolo concessorio per esercitare questa attività in Italia, potessero operare nel nostro territorio, avvalendosi di una rete di ricevitorie, le quali operavano come mere esecutrici degli incarichi, senza partecipare alla "gestione" dell'attività. La questione principale riguarda chi fosse il soggetto passivo delle imposte stabilite per la "gestione"⁸⁶ dei concorsi pronostici e le scommesse, se solo i concessionari abilitati oppure chiunque esercitasse tale attività in Italia, indipendentemente dall'esistenza di un titolo abilitativo, e dunque anche i *bookmakers* stranieri e le ricevitorie in Italia.

Al di là di altre importanti questioni di diritto tributario e intertemporale affrontate dalla decisione, quello che qua interessa evidenziare è la convinzione della Corte della ragionevolezza della scelta legislativa⁸⁷ di sottoporre a tassazione tutti questi soggetti (concessionari, *bookmakers* stranieri non abilitati e ricevitorie) in ragione "del principio di lealtà fiscale nel settore del gioco, allo scopo di evitare l'irragionevole esenzione per gli operatori posti al di fuori del sistema concessorio, i quali finirebbero per essere favoriti per il solo fatto di non avere ottenuto la necessaria concessione, ovvero di operare per conto di chi ne sia privo" (4.3, considerato in diritto). La Corte individua anche i valori a fondamento di questa disciplina nella "tutela dei consumatori, in particolare minori di età, dell'ordine pubblico, della lotta contro il gioco minorile e le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi" (4.1, considerato in diritto). Si arricchisce ulteriormente la platea degli interessi costituzionali incisi dalla disciplina del giuoco, venendo l'ordine pubblico e la

⁸⁴ Una conferma dell'orientamento espresso in questa sentenza si ha con la successiva [n. 238/2018](#), par. 6, considerato in diritto, in cui si dà ormai per scontata la legittimazione delle regioni a regolare le distanze dai luoghi "sensibili" degli esercizi dove viene svolto il giuoco, per fini di contrasto al GAP.

⁸⁵ Cfr., ad es., A. FEDELE, *In tema di presupposto e soggetti passivi dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse*, in *Giur. Cost.*, 2018, 276 ss.

⁸⁶ La legislazione prevede che per gestore si debba intendere la "persona fisica o giuridica che provvede con propria organizzazione allo svolgimento delle operazioni del giuoco o del concorso", cfr. art. 23, d.p.r. n. 581/1951.

⁸⁷ Art. art. 1, comma 66, lettera b), l.n. 220/2010.



sicurezza – prima unico valore costituzionale rilevante in materia – a costituirne solo uno dei tanti⁸⁸.

Con la [sentenza n. 27/2019](#)⁸⁹ si torna sulla questione della competenza legislativa regionale ad intervenire nel settore del giuoco lecito e si ribadisce che sulla materia insiste sia una competenza statale (esclusiva) ascrivibile all'ordine pubblico e la sicurezza – per le finalità di prevenzione e repressione della criminalità – sia ulteriori competenze degli enti territoriali autonomi, quando la finalità dell'intervento rientri tra le loro attribuzioni costituzionali, come la “tutela della salute” e il “governo del territorio”. Pertanto, nel caso di specie, risulta legittimo l'intervento regionale se le sue finalità consistono nella prevenzione e nella limitazione “delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti” (par. 6.1, considerato in diritto).

Il punto del contendere riguarda l'individuazione da parte della Regione Abruzzo di luoghi sensibili – ai fini delle distanze degli esercizi destinati al giuoco lecito – ulteriori⁹⁰ rispetto a quelli già elencati dalla legislazione statale⁹¹.

Trattandosi di materie concorrenti (art. 117, comma 3, Cost.), la cornice statale non può che consistere in principi generali e non in regole di dettaglio, le quali, se eventualmente fissate dallo Stato, risultano però liberamente derogabili dalle regioni. L'elencazione, pertanto, degli specifici “luoghi sensibili” individuati nell'art. 7, comma 10, d.l. n. 158/2012, non può avere carattere tassativo, ma è integrabile dalla legislazione regionale, laddove siano individuati ulteriori luoghi che ragionevolmente possano considerarsi “sensibili” per le loro caratteristiche, come ad esempio, ritiene la Corte, le caserme militari⁹², le stazioni bus o ferroviarie, le amministrazioni civili del comparto sicurezza, ecc.

Questa sentenza si segnala anche per la (ri)comparsa⁹³ del richiamo al principio della libertà d'iniziativa economica di cui all'art. 41, Cost., e a quello della “tutela della

⁸⁸ Come si ricava indirettamente dalla [sent. n. 9/2021](#) (parr. 1.1, ritenuto in fatto, e 2, considerato in diritto), quando l'intervento legislativo riguardo al giuoco è diretto alla prevenzione o alla repressione della criminalità, allora la competenza resta certamente statale, trattandosi di ordine e sicurezza pubblici.

⁸⁹ Su cui cfr., ad es., B. DE MARIA, *Il gioco preso sul serio: la lotta alle ludopatie tra competenze statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, 2019, 1169 ss.; M. MACCHIA, *Il regime concessorio dei giochi* cit.; M. ROSPI, *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi*, cit.

⁹⁰ Si trattava di Caserme militari.

⁹¹ Cfr. art. 7, comma 10, d.l. n. 158/2012

⁹² La Corte, in particolare, ritiene che le caserme lo siano in quanto “sono destinate all'addestramento e all'alloggio dei militari, in particolare e nella maggior parte dei casi dei giovani che svolgono la precipua formazione in tale campo. Si tratta, quindi, senz'altro di peculiari centri di aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti. E, in tal senso, non si vede come l'appartenenza a un corpo militare (e tantomeno il legittimo possesso di un'arma) potrebbe essere ritenuto di per sé un indice di minore vulnerabilità alla ludopatia”, par. 6.2, considerato in diritto.

⁹³ Cfr., *supra*, con riferimento alle [sentt. nn. 125/1963](#); [88/1968](#); [12/1970](#); [237/1975](#); [291/2001](#); [56/2015](#).



concorrenza” (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) (par. 3.3, ritenuto in fatto; par. 5, considerato in diritto). Sono argomenti introdotti nel giudizio dalle parti private e scartati per ragioni processuali, essendo estranei al *thema decidendum* originario. È però importante notare che a fronte di interventi locali e regionali sempre più incisivi nella limitazione del giuoco e supportati dalla giurisprudenza costituzionale, gli attori economici iniziano a reagire invocando quei valori costituzionali che sono alla base della sostanziale “liberalizzazione” e diffusione del giuoco.

La [sentenza n. 177/2020](#) – emessa nell’ambito di un giudizio principale con cui lo Stato ha impugnato numerose disposizioni della legge pugliese contenente il “Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza”⁹⁴ – torna sul tema delle attribuzioni regionali in materia di giuoco e conferma il suo orientamento⁹⁵ che legittima l’intervento delle regioni – e degli enti locali: cfr. par. 11, considerato in diritto – se finalizzate a realizzare interessi rimessi anche alle proprie competenze. Interessante notare che nel caso di specie non si tratti tanto di azioni dirette a contrastare le conseguenze del giuoco (GAP), ma a diffondere buone pratiche e prevenirne la diffusione attraverso la “promozione culturale” (par. 11.1, considerato in diritto), che viene ad arricchire ulteriormente il novero dei valori coinvolti nel giuoco.

Con la [sent. n. 49/2021](#)⁹⁶ vengono nuovamente a galla, dopo i precedenti costituiti dalle [sents. n. 56/2015](#) e [n. 27/2018](#), gli (enormi) interessi economici sottesi al settore del giuoco, nonché viene approfondito, rispetto alla [sent. n. 27/2019](#), il modo in cui si declina la libertà di iniziativa economica in questa materia.

Anche qua la vicenda è assai complessa così come le censure del giudice *a quo* (TAR del Lazio), le difese delle parti private intervenute e le argomentazioni della Corte, a causa della stratificazione normativa e della sua scarsa chiarezza. La ragione primigenia della questione è rappresentata dall’introduzione nel settore del principio di fonte eurounitaria “secondo il quale le concessioni pubbliche vanno attribuite ovvero riattribuite, dopo la loro scadenza, secondo procedure di selezione concorrenziale con l’esigenza di perseguire, in materia di concessioni di gioco per la raccolta del bingo, il tendenziale allineamento temporale di tali concessioni” (art. 1, comma 636, l.n. 147/2013). Si tratta, in sostanza, dell’introduzione del principio di concorrenza anche nell’ambito del monopolio fiscale del giuoco, peraltro già suggerita dalla Corte nella [sent. n. 56/2015](#), al par. 4.1, considerato in diritto.

⁹⁴ L.R. Puglia n. 14/2019.

⁹⁵ Difronte ai consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia, a partire dalla [sent. n. 300/2011](#), gli argomenti del Governo – a sostegno della tesi per cui la materia del giuoco sia interamente riconducibile alla competenza esclusiva statale dell’ordine e sicurezza pubblici – risultano ormai di stile (6.1, ritenuto in fatto).

⁹⁶ Su cui cfr., ad es., M. ROMA, [La Consulta sulla c.d. proroga tecnica per gli operatori del gioco lecito nella Legge di Bilancio 2018. Lo scrutinio «a maqle larghe» della Corte nella sentenza 49/2021, tra esigenze di finanza pubblica e libertà di iniziativa economica privata](#), in questa [Rivista](#), 2021/II, 649.



Lo Stato, non riuscendo (o non volendo) implementare questo principio, dispone la proroga c.d. “tecnica” delle concessioni ormai scadute, stabilendo però un incremento consistente del “canone”. Su sollecitazione di alcuni concessionari, il TAR censura due profili: a) l’incremento del canone che non tiene conto della sua effettiva sostenibilità economica da parte degli operatori privati e risultando perciò del tutto irragionevole e violando così l’art. 3, Cost.; b) l’estensione della “proroga tecnica” a tempo non precisato che violerebbe l’art. 41 (libera iniziativa economica), Cost., e l’art. 16 (libertà di impresa), Carta di Nizza, in quanto impedirebbe agli imprenditori di valutare la convenienza economica della scelta se aderire o meno alla proroga.

La Corte rigetta entrambi i profili di incostituzionalità.

Quanto al primo profilo (incremento irragionevole del canone), la Corte usa un argomento sostanziale dirimente, che emerge grazie all’istruttoria svolta avvalendosi dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio. Risulta, infatti, che per il novanta per cento delle concessioni – che presentano una raccolta di giocate compresa tra 2 e 15 milioni di euro – l’incidenza degli oneri concessori varia in misura compresa tra lo 0,75 e il 2,7 per cento rispetto alla raccolta (par. 7.4, considerato in diritto). La Corte sembra voler dire che si tratta pertanto di un sacrificio assolutamente minimo imposto ai privati, che mantengono il loro margine di profitto, anche a seguito dell’aumento del “canone”.

Pure non considerando questo profilo economico-sostanziale, la Corte rileva che “esso si inserisce in un quadro complessivo di progressiva valorizzazione dei rapporti concessori e dei vantaggi competitivi che ne derivano per i privati, in funzione di una maggiore efficienza nell’utilizzo delle pubbliche risorse”, che, in conformità agli artt. 3 e 97 Cost., mira a perseguire obiettivi di equità e razionalizzazione dell’uso di tali beni (par. 7.3, considerato in diritto). Peraltro, il privato, che aderisce liberamente alla proroga a fronte dell’incremento del “canone”, ottiene, oltre al prolungamento altrimenti non giustificato della concessione, la possibilità di partecipare alle future gare di assegnazione delle stesse. Il bilanciamento operato dal legislatore è dunque ragionevole, venendo posti sul piatto, da un lato, il buon andamento e l’efficienza dell’amministrazione (art. 97, Cost.) e, dall’altro, vantaggi giuridici ed economici non irrilevanti a favore del privato.

Quello che giova sottolineare è che la Corte, in modo estremamente chiaro con questa sentenza, avvia un’opera di bilanciamento tra valori costituzionali riconducibili alla disciplina del giuoco. Nelle precedenti decisioni, tutti questi valori sono via via emersi, abbandonandosi l’originaria impostazione per cui la materia sottenderebbe unicamente l’ordine e la sicurezza pubblici. Ora i molteplici e multiformi valori così emersi iniziano ad essere bilanciati alla luce del principio costituzionale di ragionevolezza (art. 3, Cost.). Ricorrendo al canone della ragionevolezza e al bilanciamento, la Corte, implicitamente, già afferma che nessuno di questi valori può considerarsi prevalente sugli altri. La giurisprudenza costituzionale è ormai consolidata sul punto quando riconosce che la “Costituzione italiana, come le altre



Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale” ([sent. n. 85/2013](#), par. 9, considerato in diritto). Quando si usa il bilanciamento, vuol dire che siamo di fronte a valori, nessuno dei quali è da considerarsi prevalente o, nelle parole della Corte, “tiranno”.

Nello specifico settore in esame, ciò significa allora che né l'ordine pubblico e la sicurezza, né la tutela della salute, né quella della concorrenza⁹⁷, né il governo del territorio, né il diritto di iniziativa economica né la tutela del consumatore, e così via dicendo, può ritenersi preminente, ma entra in un grande contenitore dove tutto si confonde e sfuma secondo il canone della ragionevolezza e della proporzionalità.

Quanto al secondo profilo di censura (violazione della libertà di iniziativa economica e di impresa), la Corte nuovamente sottolinea che la scelta di aderire alla proroga (e alla futura partecipazione alla gara) è liberamente fatta dall'imprenditore e che, già così, si concede un beneficio eccezionale, essendo la concessione ormai esaurita e non potendosi pertanto invocare la tutela dell'affidamento⁹⁸. Peraltro, rileva la Corte, in questo settore intensamente regolato, “la pervasiva componente pubblicitica che caratterizza il settore dei giochi pubblici può giustificare l'imposizione di sacrifici o limitazioni, in funzione del perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla regolazione di queste attività imprenditoriali” (par. 8.2, considerato in diritto).

La Corte, infine, ritorna ad “ammonire” il legislatore statale. Come si ricorderà, già negli anni '80 ([sent. n. 152/1985](#)), la Corte si era mostrata assai preoccupata dal carattere eccessivamente caotico e disorganico della normativa nazionale in materia. La preoccupazione continuava ad essere espressa ancora negli anni 2000 ([sentt. nn. 291/2001](#), [438/2002](#), [185/2004](#)), ma in maniera sempre meno convinta. L'attenzione, poi, si era spostata sugli'interventi delle amministrazioni territoriali autonome in funzione di tutela della salute. Potendo ora tornare ad esaminare nel merito la disciplina nazionale sul giuoco, la Corte evidenzia “i gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare”, con conseguente “incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori” (par. 10, considerato in diritto). Cosa colpisce è la preoccupazione, in questo caso,

⁹⁷ Tutela della concorrenza che viene espressamente alla luce tra i principi costituzionali coinvolti nel par. 6.1, considerato in diritto.

⁹⁸ Sulla tutela dell'affidamento, ricavabile dall'art. 3, Cost., cfr., *supra*, in relazione alla [sent. n. 56/2015](#).



per i profili di tutela della concorrenza e non più per quelli della certezza del diritto (disorganicità e lacunosità della normativa), sui cui si incentravano i moniti degli anni '80 e 2000. E non è che la normativa nazionale sia divenuta nel frattempo organica e completa, tutt'altro. È probabilmente una diversa sensibilità della Corte che si appunta su altri e diversi valori costituzionali.

La [sentenza n. 185/2021](#) torna sul tema delle conseguenze della diffusione del giuoco sulla popolazione, ma questa volta venendo a salvaguardare gli interessi imprenditoriali e proprietari, tanto che l'incostituzionalità della norma impugnata viene affermata anche sulla base della violazione degli artt. "42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU" (par. 6, considerato in diritto), cioè quelli che tutelano appunto la proprietà privata⁹⁹.

In verità, la sentenza è principalmente ricordata in dottrina¹⁰⁰ per le tecniche decisorie utilizzate – in particolare per l'evoluzione della dottrina delle "rime obbligate" e sui limiti alle manipolative – e per l'affermazione di un filone giurisprudenziale molto importante in materia di diritto costituzionale penale, relativo al tema delle sanzioni (penali e amministrative) stabilite in maniera fissa dal legislatore, senza possibilità, per il giudice o la p.a., di modularle, tra un minimo e un massimo, alla luce delle concrete circostanze dell'illecito (amministrativo o penale). Questa necessaria discrezionalità di chi irroga la sanzione è fondata su diversi principi costituzionali, tra i quali quello di eguaglianza (art. 3, comma 1, Cost.) – che impone, anche nell'applicazione del diritto, di trattare casi uguali ugualmente e casi diversi diversamente – e quello di personalità della responsabilità

⁹⁹ Cfr., ad es., *supra*, [sent. n. 56/2015](#).

¹⁰⁰ A. BONOMI, *Sanzioni amministrative «di seconda generazione», principio di proporzione, diritti fondamentali*, in [federalismi.it](#), 2021, n. 6; M. BRANCA, *Sentenza n. 185 del 2021 e sentenza n. 40 del 2023: identici principi e applicazioni opposte*, in *Giur. Cost.*, 2023, 1425 ss.; G. CASAVECCHIA, *Sanzioni amministrative fisse e rime obbligate. Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 185 del 2021*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2021, n. 6; C. De LUCA, [La Corte costituzionale torna sulle «rime possibili»: un'insolita pronuncia di mero accoglimento per caducare una sanzione amministrativa fissa](#), in questa [Rivista](#), 2021/III, 1011; B. DE MARIA, *La Corte di fronte alla proporzionalità delle sanzioni amministrative: una sentenza dai risvolti sistemici*, in *Giur. Cost.*, 2021, 2874 ss.; R. PINARDI, *L'«horror vacui» nel controllo di costituzionalità su misure di carattere sanzionatorio (note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 185 del 2021)*, in [Nomos](#), 2021, n. 3; ID., *Una pronuncia a rime «possibili», ma anche «parziali». Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2023, n. 5; S. PRANDI, *Pene fisse e proporzionalità nel quadro dei rapporti tra diritto amministrativo punitivo e diritto penale*, in *Dir. pen e proc.*, 2022, 333 ss.; N. RECCHIA, *Principio di proporzione e sanzioni amministrative. Ancora un importante intervento della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2021, 1942 ss.; ID., *La proporzione sanzionatoria nella triangolazione tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *Quad. cost.*, 2022, 871 ss.; A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e il processo incidentale tra regole e regolarità*, in *Quad. Cost.*, 2022, 325 ss.; M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in *Dir. Soc.*, 2023, 1 ss.; F. SEVERA, [La proporzionalità delle sanzioni amministrative nella giurisprudenza costituzionale: questioni di sostanza e questioni di processo](#), in questa [Rivista](#), 2023/II, 541.



individuale (art. 27, comma 1, Cost.). Le sanzioni (penali o amministrative) fisse, impedendo di considerare la concreta gravità delle singole fattispecie, violano questo principio e quello connesso di proporzionalità.

La vicenda riguarda un bar dove era presente un solo apparecchio da giuoco, nel quale il titolare aveva omesso di esporre la targa con l'indicazione dei rischi di dipendenza. In queste ipotesi, la legge (art. 7, comma 6, d.l. n. 158/2012) prevedeva una sanzione amministrativa, in misura fissa, di 50.000 euro, indipendentemente dalla gravità del fatto, non potendosi cioè tener conto del numero di apparecchi da giuoco coinvolti, dal carattere, totale o parziale, dell'inosservanza, della dimensione della sala da giuoco, ecc.

La sentenza, dal punto di vista della materia del giuoco che qua si sta esaminando, risulta interessante da altri punti di vista.

Anzitutto, come già evidenziato, la Corte chiarisce che tra i diversi valori e interessi costituzionali coinvolti nella disciplina del giuoco vi è anche quello imprenditoriale e proprietario che va necessariamente temperato con quelli già più volte emersi nella sua precedente giurisprudenza: l'ordine pubblico e la sicurezza, la tutela della salute, l'assistenza socio-sanitaria, la tutela del consumatore, il governo del territorio, ecc. Questo riconoscimento è importante perché non potrà che riemergere in futuro al momento in cui fosse necessario bilanciare tra distinti interessi e valori costituzionali.

La decisione poi ricostruisce, per la prima volta, un quadro classificatorio generale delle azioni di contrasto al GAP (par. 6, considerato in diritto). Accanto agli iniziali interventi degli enti locali minori, alla successiva legislazione regionale si è aggiunta la legislazione nazionale tesa a contrastare il fenomeno, "diffusosi in parallelo al progressivo aumento dell'offerta ludica consentita, sino ad assumere dimensioni allarmanti". Il quadro complessivo è così divenuto assai articolato e la Corte coglie l'occasione per fornirne una cornice di riferimento.

In prima battuta, la Corte evidenzia che la scelta "proibizionistica" è stata scartata ormai da anni, da quando cioè lo Stato ha progressivamente ampliato le possibilità di giuoco lecito e realizzato una sostanziale "liberalizzazione" del settore.

Le azioni normative di contrasto adottate, allora, si sono sviluppate nei seguenti filoni.

Misure di "prevenzione logistica" (art. 7, comma 10, d.l. n. 158/2012 e normativa regionale e locale), che stabiliscono distanze minime di sale da giuoco rispetto a luoghi "sensibili".

Misure a "tutela dei minori", consistenti nel divieto di ammettere i minorenni a partecipare a giochi con vincita di denaro (art. 24, commi 20 e 21, d.l. n. 98/2011¹⁰¹ e legislazione regionale).

Misure di divieto o limitazione della "pubblicità" (art. 7, commi 4-6, d.l. n. 158/2012, art. 9, d.l. n. 87/2018 e legislazione regionale) di giochi e scommesse.

¹⁰¹ Cui si aggiunge oggi l'art. 9-*quater*, d.l. n. 87/2018.



Misure di “responsabilizzazione” sia dei concessionari – cui è imposto l’obbligo di informazione sui rischi da giuoco nelle sale, nei punti vendita, nelle aree e nei siti internet dove si esercita il giuoco, sulle schedine, sui singoli apparecchi, nonché fornire informazione sui servizi di assistenza sul territorio – sia dei giuocatori, attraverso le formule di rischio e le informazioni che debbono essere riportate su ogni schedina e tagliando con cui si esercita il giuoco (art. 7, comma 5, d.l. n. 158/2012, e art. 9-bis, d.l. n. 87/2018) oppure attraverso meccanismi di autolimitazione – sull’orario, sul tempo massimo di giuoco e sull’importo delle giocate – che il giocatore online deve impostare prima di operare nelle piattaforme telematiche.

La Corte tralascia di richiamare anche altre due misure di contrasto già vigenti all’epoca della sentenza, vale a dire quelle di “monitoraggio” sull’andamento del volume di giuoco e sulla sua distribuzione sul territorio nazionale (art. 9-ter, d.l. n. 87/2018) e quelle di “certificazione di qualità”, consistenti nella disciplina del logo “No Slot”¹⁰² per i locali che eliminano o si impegnano a non installare gli apparecchi da intrattenimento (art. 9-quinquies, d.l. n. 87/2018).

La [sentenza n. 90/2022](#) sembra tornare alle origini della giurisprudenza costituzionale e della disciplina del giuoco, riguardando (indirettamente) le sorti di un casinò storico, quello di Saint-Vincent. In verità, si tratta di un conflitto intersoggettivo che vede contrapposti la Regione Valle d’Aosta allo Stato, per aver la Corte dei conti condannato, per danno erariale, alcuni consiglieri regionali i quali avevano approvato il piano di rafforzamento patrimoniale del resort e casinò di Saint-Vincent, violando in questo modo l’insindacabilità consiliare disposta, per la Valle d’Aosta, dall’art. 4, Statuto Speciale, e dall’art. 122, comma 4, Cost., per le regioni ordinarie¹⁰³. Un tipico conflitto tra enti su atto giurisdizionale¹⁰⁴.

¹⁰² Su cui cfr. ad es. Q. CAMERLENGO, *Lombardia. Il contrasto a droga e dipendenze patologiche tra sicurezza primaria e competenze convergenti regionali: riflettori accesi sulla Lombardia*, in *le Regioni*, 2021, in part. 419 ss.

¹⁰³ Su questa decisione, soprattutto quanto ai profili della forma di governo regionale, cfr. E. CAVASINO, *Il perimetro variabile dell’insindacabilità dei Consiglieri regionali: la vis politica delle decisioni «strategiche» per l’economia regionale. Nota a Corte costituzionale n. 90 del 2022*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2022, n. 2; M. COSULICH, *Dall’autonomia dell’azzardo all’azzardo dell’autonomia: la Valle d’Aosta e il suo Casinò*, in *le Regioni*, 2022, 790 ss.; D. GIROTTO, *Il ruolo del Consiglio nell’evoluzione della forma di governo della Regione*, in *le Regioni*, 2023, 629 ss.; T.F. GIUPPONI, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e natura amministrativa della delibera: verso una verifica sostanziale della natura “politico-strategica” delle valutazioni del Consiglio*, in *Giur. Cost.*, 2022, 955 ss.

¹⁰⁴ Su cui in generale, cfr., ad es., R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti ed «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Aa.Vv., Studi in onore Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, vol. II, 584 ss.; M. NISTICÒ, *Cronaca di Giurisprudenza costituzionale: il conflitto tra Stato e Regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale*, in [Rivista AIC](#), 2011, n. 2.



La Corte accoglie il ricorso e dichiara che non spetta allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti condannare i consiglieri, in quanto i loro comportamenti sono riconducibili a “votazione” effettuata nell’esercizio delle funzioni e pertanto insindacabile.

La sentenza rileva ai presenti fini per tre ragioni.

La prima, di natura più che altro dottrinale, riguarda l’aggiornamento sulla ricostruzione del quadro normativo relativo alle tradizionali case da giuoco e, specificamente, di quella di Saint-Vincent (par. 4.1.1, considerato in diritto).

La seconda relativa all’ennesima precisazione circa i valori costituzionali emergenti nella disciplina del giuoco, che qua sono individuati nel “turismo” e nelle esigenze di bilancio delle regioni e dei comuni (par. 4.1.1, considerato in diritto).

Infine, per la fotografia storico-economica della situazione del giuoco oggi, nella quale i quattro tradizionali casinò sono ormai in affanno economico, tanto da richiedere, nel caso di specie, una ricapitalizzazione di circa 60 milioni di euro (par. 1.1, ritenuto in fatto, e par. 1, considerato in diritto). Rispetto alla prima fase di sviluppo della disciplina del giuoco in Italia, la realtà ormai è radicalmente mutata.

L’[ordinanza n. 49/2023](#) – nonostante sia dichiarativa dell’estinzione del processo principale per rinuncia del ricorrente, accettata dalla regione siciliana resistente – si segnala per evidenziare proprio quel cambiamento radicale storico-economico di cui si scriveva poco sopra. L’interesse politico-economico della Sicilia che, per decenni, si era incentrato sul tentativo di aprire un nuovo casinò a Taormina¹⁰⁵, si volge alle concessioni per la raccolta di scommesse, cercando di introdurre una forma di “subingresso per atto tra vivi nelle licenze di pubblica sicurezza”, in violazione della (sicura) competenza statale esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblici.

L’ultima sentenza, la [n. 54/2024](#), è particolarmente significativa, in quanto sviluppa quell’accento, emerso in controluce in un *obiter* della [sent. n. 310/2011](#)¹⁰⁶. La questione ruota attorno alle sanzioni collegate alla disciplina di quello che era il Reddito di cittadinanza¹⁰⁷. In particolare, la legge su tale beneficio prevedeva sanzioni a carico del beneficiario che fornisse dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omettesse informazioni dovute. Nel caso di specie, un beneficiario del reddito aveva omesso di dichiarare per l’intero ammontare il reddito percepito in un dato periodo di imposta, non indicando le (consistenti) vincite ottenute con il giuoco online. Poiché questi redditi sono soggetti ad imposta e poiché la legge sul reddito prevede la comunicazione di tutti i redditi soggetti ad imposta, la Corte rigetta la questione.

Quello che interessa, però, sono le considerazioni svolte a proposito del reddito da giuoco.

¹⁰⁵ V., *supra*, paragrafi precedenti.

¹⁰⁶ Cfr., *supra* nota n. 67 e testo correlato.

¹⁰⁷ Istituito con il d.l. n. 4/2019 e abrogato con l’art. 1, comma 318, l.n. 197/2022.



Una delle censure sollevate dal giudice *a quo* evidenziava la violazione dell'art. 3, comma 2, Cost, in quanto si sanzionava una "persona che, pur titolare di un'importante vincita lorda, è in realtà rimasta povera, perché tale vincita non ha per nulla incrementato la sua ricchezza, una volta considerata al netto delle giocate effettuate, che per la normativa fiscale non rilevano" (par. 5, considerato in diritto). A questo proposito, la Corte rileva che le stesse regole del Reddito di cittadinanza – coerentemente alla sua natura ibrida di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale – vietavano di utilizzare il beneficio per "giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità" (art. 5, comma 6, sesto periodo, d.l. n. 4/2019). La responsabilità individuale impone di assumersi le conseguenze delle proprie azioni contrarie alla legge.

La Repubblica, soggetto attivo dell'art. 3, comma 2, Cost., tutela chi, suo malgrado, si trova in una situazione di fatto svantaggiata, non "chi, avendo una disponibilità economica, l'ha dissipata giocando". Altrimenti opinando, la Costituzione garantirebbe "un deresponsabilizzante incentivo al gioco d'azzardo" (par. 5.4, considerato in diritto). Gli "ostacoli di fatto" che combatte il principio di uguaglianza sostanziale non sono rappresentati dalla "povertà da ludopatia" – o, più precisamente, chiosando quanto prima sostenuto, la povertà "scientemente" conseguita a causa della propria ludopatia –, ma la "ludopatia stessa" (par. 5.5, considerato in diritto).

A distanza di quasi 20 anni dal precedente¹⁰⁸ nel quale la Corte sembrava aver eliminato dal suo giudizio qualsiasi disvalore in sé del giuoco e sviluppando l'accento contenuto nell'obiter di quasi 10 anni prima¹⁰⁹, la Corte sembra tornare a stigmatizzare, se non il giuoco in sé, almeno quella "illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna, che ha spesso come conseguenza l'attrazione verso il gioco d'azzardo di quelle componenti più deboli e meno facoltose della società che sono proprio i principali soggetti al centro dell'attenzione dell'art. 3, secondo comma, Cost." (par. 5.4, considerato in diritto).

Diviene allora essenziale che la Repubblica scoraggi questa "illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna" attraverso quelle misure consistenti in divieti e limitazioni della "pubblicità" cui faceva già cenno nella [sent. n. 185/2021](#).

Al termine (per ora) di questa quarta fase della disciplina del giuoco nell'Italia repubblicana, la Corte sembra mostrare sempre più insofferenza non solo verso le conseguenze patologiche del giuoco, ma soprattutto verso la diffusione, non tanto del giuoco¹¹⁰, quanto piuttosto della "cultura del giuoco" o, ancora meglio, dell'"illusione della

¹⁰⁸ [Sent. n. 185/2004](#), par. 5, considerato in diritto.

¹⁰⁹ [Sent. n. 310/2011](#), par. 3.2, considerato in diritto.

¹¹⁰ Ricordiamo, nelle parole della Corte, che anche nel giuoco "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", [sent. n. 185/2004](#), par. 5, considerato in diritto.



fortuna”, la quale costituisce l’opposto del lavoro, diritto/dovere dei cittadini a mente dell’art. 4, Cost., e fondamento della Repubblica, in forza dell’art. 1, comma 1, Cost. La Corte non cita mai questi ultimi due articoli, ma sembra difficilmente contestabile che essi costituiscono l’esatta antitesi di quello stile di vita basato sul “miglioramento sociale legato alla fortuna”, stigmatizzato dalla Consulta.

D’altronde, a questo punto dell’evoluzione giurisprudenziale, pare davvero arduo pensare a un radicale cambiamento di rotta da parte della Corte su questa materia. Sono ormai troppi decenni e troppe decisioni che hanno riconosciuto la compresenza nella relativa disciplina di una molteplicità di interessi e valori, tutti costituzionalmente rilevanti. La tutela della salute (e del lavoro, se ammettiamo che essa emerga in controluce dalle ultime sentenze) va bilanciata con il la libertà di impresa (secondo la terminologia europea) e di iniziativa economica (secondo quella italiana); la tutela di “quelle componenti più deboli e meno facoltose della società” (art. 3, comma 2, Cost.) va bilanciata con il diritto di proprietà; l’ordine pubblico e la sicurezza vanno bilanciati con la concorrenza; e così via dicendo. E tutti questi valori hanno pari dignità costituzionale, nessuno dei quali potendo assurgere a tiranno degli altri.

6. Qualche considerazione d’insieme

Il settore del giuoco ha avuto in periodo repubblicano una profonda evoluzione. Inizialmente, riprendendo la politica liberale (e fascista), vigeva un divieto generalizzato, salvo limitatissime eccezioni, in funzione della tutela della sicurezza e dell’ordine pubblici.

Nel corso dei primi decenni repubblicani, le eccezioni si moltiplicano, dapprima rimanendo eccezioni ad un divieto generale, ma ben presto trasformandosi esse stesse in regola, per la loro estensione e numerosità.

Si distingue tra giuoco (d’azzardo) illecito, sempre vietato (salvo eccezioni), e giuoco lecito, ormai libero e ampiamente diffuso.

La differenza si basa su percentuali (di alea rispetto all’abilità del giocatore; di vincita su cicli di centinaia di migliaia di partite), dimenticando l’insegnamento di Trilussa che “magnare” statisticamente un pollo all’anno, per il singolo individuo in carne ed ossa, può significare morir di fame.

La giustificazione costituzionale ideale per questa liberalizzazione del giuoco consiste nell’abbandono dell’atteggiamento paternalistico liberale e nella valorizzazione della libertà e responsabilità individuale, cioè nel riconoscimento che le propensioni individuali nell’impiego del tempo libero appartengono solo ai consociati e ai loro differenti stili di vita,



“i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore”¹¹¹.

La giustificazione pragmatica, ma che assume col tempo essa stessa valore costituzionale, è costituita da evidenti ragioni di carattere erariale.

L’amplessima diffusione del giuoco porta l’emersione di molteplici nuovi interessi di natura costituzionale, nella legislazione e nella giurisprudenza: quelli privati degli imprenditori del giuoco; quelli pubblici alla regolazione concorrenziale del settore; quelli socio-sanitari-assistenziali dei giocatori in cui si sviluppa una dipendenza; quelli delle autonomie territoriali che si trovano, inizialmente da sole, ad affrontarne le conseguenze patologiche.

Questa molteplicità di valori costituzionali porta alla necessità del loro bilanciamento (sia da parte del legislatore sia da parte della Corte costituzionale), in base alla convinzione, ormai radicata, che il pluralismo escluda una gerarchia e impedisca la prevalenza di uno di essi, che altrimenti diverrebbe “tiranno”.

Credo, però, che sia proprio questo modello di bilanciamento – ormai pienamente invalso in giurisprudenza¹¹² – che non soddisfi pienamente¹¹³. Far discendere dalla natura pluralistica dell’ordinamento e dei valori, una loro necessaria pariordinazione e una loro ininterrotta e multiforme ponderabilità è smentito dal diritto positivo e criticabile da un punto di vista teorico¹¹⁴. Senza ovviamente poter entrare nel merito della questione, sembra utile anche solo un cenno al diritto positivo: nonostante i profondi mutamenti subiti dalla nostra Costituzione economica nel processo di integrazione europea, l’art. 41, comma 2, Cost., *subordina* l’iniziativa economica all’“utilità sociale” e alla “alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”. Almeno in questo specifico caso – ma ritengo che se ne potrebbe richiamare anche altri – la Costituzione stabilisce una chiara gerarchia, fissando la prevalenza di alcuni valori su altri.

¹¹¹ Corte cost., [sent. 185/2004](#), par. 5, considerato in diritto.

¹¹² Cfr. ad es. [sentt. nn. 85/2013](#), [10/2015](#), [63/2016](#), [20/2017](#), [58/2018](#), [33/2021](#); nonché M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, relazione alla Conferenza trilaterale tra le Corti italiana, portoghese e spagnola dell’ottobre 2013, al sito [web](#) della Corte costituzionale (sez. convegni e seminari).

¹¹³ Con riferimento al giuoco d’azzardo, perplessità circa la equiordinazione di tutti i valori coinvolti (anziché una “giusta” prevalenza alla tutela della salute) sono di recente espresse da T. CERRUTI, *Le (mutevoli) scelte del legislatore piemontese sulla disciplina del gioco d’azzardo*, in *le Regioni*, 2022, in part. 350 ss.

¹¹⁴ Scrive ad esempio Ferrajoli che “la tesi che le norme sostanziali più importanti sulla produzione legislativa, cioè il principio di uguaglianza e i diritti fondamentali, sono principi e non regole, oggetto di ponderazione o bilanciamento anziché di applicazione, indebolisce la loro normatività e ribalta, di fatto, la gerarchia delle fonti, dato che attribuisce al legislatore ordinario e alla giurisdizione costituzionale il potere di scegliere, ben al di là degli ordinari margini di opinabilità delle attività interpretative, quale principio costituzionale applicare perché ritenuto più pesante e quale non applicare perché ritenuto meno pesante”, L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Bari, Laterza, 2021, p. 144.



Anche in un'ottica antipaternalistica e puramente utilitaristica, il bilanciamento in un settore così delicato, con la presenza di così tanti interessi contrapposti, richiederebbe almeno un solido ancoramento a dati empirici, non potendosi limitare a ragionare astrattamente su "valori" disancorati dalla realtà¹¹⁵. Dovrebbero essere attentamente individuati, esaminati e valutati i numeri delle dipendenze, dei costi complessivi per la sanità, delle entrate per lo Stato, dei profitti per i privati, dei costi sociali e familiari, della spesa pubblica per la sicurezza e l'ordine pubblico correlati al giuoco, della produttività (ridotta del giocatore e accresciuta per alcuni imprenditori), ecc. Solo dopo aver ricostruito il quadro fattuale sottostante, l'opera di bilanciamento potrebbe forse ritenersi correttamente svolta.

Residua, però, una perplessità di fondo, che deriva non tanto da convinzioni personali quanto da precisi dati costituzionali. Se nella prospettiva del singolo individuo la libera scelta di giocare con il (proprio) destino non può certo "formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore", in quella dello Stato costituzionale contemporaneo? La Costituzione non stabiliva un diritto/dovere al lavoro nelle sue diverse e variegate forme, subordinate e autonome? Non poneva il lavoro come fattore di progresso sociale e fondamento alla partecipazione pubblica? L'ordinamento, di conseguenza, non fissava un principio di sfavore verso l'alea¹¹⁶? E, molto più in generale, la laicità degli stati costituzionali contemporanei non consisteva nel tentativo di mettere nelle mani dell'uomo il proprio destino, allontanando fattori trascendenti da lui non determinabili?

Personalmente, mi provoca un certo stupore notare come si faccia sempre più strada nella pubblica opinione un modello di Uomo – una "narrativa" – che fonda la sua felicità, non tanto sulle proprie capacità – personali, lavorative, imprenditoriali –, ma sulla sorte di diventare un "turista per sempre" o di scoprire un numero vincente in un pacco. Sia chiaro che a stupirmi non è il sacrosanto diritto individuale alle felicità¹¹⁷ né la libertà personale di

¹¹⁵ Occorre riconoscere che, in alcuni casi, la Corte costituzionale si è effettivamente mossa in questo senso. Cfr. ad es. [sent. n. 49/2021](#), par. 5, ritenuto in fatto, e par. 7.4, considerato in diritto. Lo stesso legislatore non è del tutto sordo a questo argomento, se si pensa alle molteplici previsioni di flussi informativi contenute nella legislazione di settore: cfr. ad es. art. 9-ter, d.l. n. 87/2018; art. 1, commi 78 ss., l.n. 220/2010.

¹¹⁶ Come rilevato di recente da attenta dottrina, "il nostro ordinamento valuta con tendenziale sfavore e, comunque, con diffidenza gli schemi aleatori sorretti dal perseguimento di un incremento patrimoniale e dall'accettazione del rischio di una corrispondente perdita in ragione unicamente dell'accadimento di un evento incerto (c.d. *causa lucrandi*). È stato, infatti, ampiamente messo in evidenza che far dipendere dall'intrinseca incertezza dell'evento, l'integrità dei patrimoni individuali senza collegare gli impoverimenti e gli arricchimenti a fisiologiche variazioni del valore delle prestazioni, « è causa di instabilità e di insicurezza sociale, prospetta il rischio di alterazioni pilotate dei mercati finanziari, fomenta avventatezza e avidità, offre occasioni per approfittamenti o speculazioni su passioni altrui »": P. CORRIAS, *I contratti aleatori: rivisitazione di una categoria*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 2022, 673 s.

¹¹⁷ Cfr., ad es., "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness" (enfasi aggiunta), Preambolo, *The unanimous Declaration of the thirteen united States of America*



scegliere responsabilmente il proprio destino né tantomeno la libera iniziativa imprenditoriale in grado di produrre ricchezza nei più svariati settori dell'economia, ma il messaggio sull'“illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna” e la sua positiva valenza che sempre più insistentemente l'odierna Repubblica permette sia trasmesso ai consociati.

(1776); “*afin que les réclamations des Citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution, et au bonheur de tous*” (enfasi aggiunta), Preambolo, *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789).