

# Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza\*

Giulio Marotta\*\*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La legislazione statale. – 3. I provvedimenti adottati da Regioni ed Enti locali. – 4. La redistribuzione nel territorio. – 5. Le limitazioni degli orari. – 6. Considerazioni conclusive. – Allegato: elenco delle leggi regionali in materia di gioco d'azzardo

## ABSTRACT:

Nel corso degli ultimi anni la crescita dei fenomeni di disturbo da gioco d'azzardo ha determinato l'adozione in Italia di una serie di misure volte a limitare l'offerta e la domanda di gioco e a tutelare i soggetti maggiormente vulnerabili. In questo lavoro sono esaminate le problematiche riguardanti i rapporti tra legislazione statale, regionale e potere regolamentare degli enti locali, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi, e le questioni tuttora aperte in ordine alla legittimità dei singoli interventi.

*Over the last few years, the growth of negative phenomena associated with gambling addiction prompted the adoption in Italy of a series of measures aimed at the limitation of gambling on both the supply and demand fronts and the protection of potentially vulnerable people. In this study, we examine the issues surrounding the relationships between national, regional and local legislation on the matter, in light of the jurisprudential work of the Constitutional Court and the Administrative Courts, and the still-open questions regarding the legitimacy of each regulatory intervention.*

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Consigliere parlamentare, gmarotta55@gmail.com

## 1. Introduzione

Il volume di affari legato al gioco d'azzardo ha assunto in Italia dimensioni sempre maggiori, come dimostrato dalla crescita progressiva della spesa del settore e del numero degli operatori<sup>1</sup>. Nel corso degli anni è maturata la convinzione della necessità di adottare misure efficaci per affrontare il Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA)<sup>2</sup>, una forma di vera e propria dipendenza comportamentale che sta coinvolgendo un numero molto rilevante di soggetti<sup>3</sup> e al tempo stesso contrastare la forte presenza delle organizzazioni criminali che hanno investito ingenti risorse non solo nel gioco illecito ma anche in quello legale<sup>4</sup>. Si registrano al riguardo numerosissimi provvedimenti adottati dai diversi soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali) che hanno dato luogo a un fortissimo contenzioso, oggetto di una copiosa giurisprudenza. Il quadro normativo si è andato via via consolidando ma è tuttora in continua evoluzione: per questo appare utile effettuare una ricostruzione generale sia della legislazione in materia che delle decisioni assunte dalla Corte costituzionale e dai giudici amministrativi, al fine di individuare le linee di tendenza ed i possibili interventi correttivi.

<sup>1</sup> L'ultimo *Libro Blu pubblicato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli (dicembre 2018)* indica per il 2017 una raccolta di oltre 100 miliardi di euro, dei quali solo l'80 per cento torna ai giocatori sotto forma di vincita, mentre la quota residua è ripartita tra gli operatori e l'erario: nel 2018, secondo quanto pubblicato nel *Bollettino del Ministero dell'Economia e finanze*, le entrate fiscali sono state superiori a 14 miliardi di euro, con un incremento del 3,8% rispetto all'anno precedente (e un ulteriore incremento si registra anche a gennaio 2019). Sull'aumento significativo del numero delle imprese che operano nel settore del gioco e delle scommesse vedi lo studio della Camera di commercio di Milano, Monza, Brianza Lodi.

<sup>2</sup> Così è definito dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 (di conversione del decreto-legge n. 87 del 2018, il c.d. Decreto dignità).

<sup>3</sup> Tra i più recenti studi in ordine alle patologie legate al gioco d'azzardo compulsivo si possono citare il *Rapporto 2017 del Consiglio nazionale delle ricerche – Istituto di Fisiologia Clinica* e il *Rapporto 2018 dell'Istituto Superiore di sanità*. Anche a livello regionale sono state avviate ricerche (vedi ad esempio il *Rapporto della Regione Umbria*). È d'altronde verosimile che il numero reale delle persone affette da disturbi da gioco d'azzardo sia superiore a quello che emerge dai dati ufficiali poiché molti soggetti ludopatici non si rivolgono alle strutture sanitarie e ai servizi sociali.

<sup>4</sup> Nella scorsa legislatura la Commissione di inchiesta antimafia ha approvato il 6 luglio 2016 una relazione che contiene una serie di proposte per contrastare le infiltrazioni mafiose nel gioco lecito ed illecito; e la nuova Commissione antimafia ha istituito un Comitato sull'influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco, che dovrà «valutare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti provento delle attività della criminalità organizzata mafiosa o similare, con particolare attenzione al sistema lecito e illecito del gioco e delle scommesse». Anche nella XVI legislatura la Commissione aveva dedicato un focus specifico al tema delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito ed illecito (doc. XXII, n. 8). La presenza nel settore delle organizzazioni criminali è sottolineata nelle relazioni della Direzione nazionale antimafia; sull'applicazione delle misure interdittive a società attive nel settore dei giochi pubblici vedi, tra le altre, le sentenze del Consiglio di Stato sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1109 e sez. III, 27 novembre 2018, n. 6727 (quest'ultima riguarda la misura della straordinaria e temporanea gestione di una società ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014). Sulle più recenti risultanze delle indagini della magistratura, in particolare nella raccolta del gioco *on line*, vedi l'intervento del sottosegretario per l'Economia e le finanze nella seduta della Camera del 25 gennaio 2019. Con riferimento alle misure volte a contrastare il fenomeno del riciclaggio nel settore del gioco cfr. le Linee guida dell'Agenzia dei monopoli del febbraio 2019.

## 2. La legislazione statale

Per un lunghissimo periodo la normativa a livello nazionale si è concentrata soprattutto sulla limitazione del gioco illegale, attraverso una regolamentazione basata sulla distinzione tra giochi vietati e quelli consentiti e sul sistema di contingentamento delle concessioni, che esclude la possibilità di ingresso a soggetti che non siano già inseriti nel circuito delle concessioni rilasciate dallo Stato italiano (in conformità ai principi della legislazione comunitaria<sup>5</sup>), definito previa gara per la quale sono richiesti particolari requisiti in ordine alla solidità economico-finanziaria, onorabilità ed affidabilità dei concessionari<sup>6</sup>: una diffusione capillare del gioco lecito, sotto il controllo dello Stato, dovrebbe evitare che la “domanda di gioco” si indirizzi verso canali illegali<sup>7</sup>, consentendo un costante monitoraggio dei rilevanti flussi economici coinvolti in tale attività. Tutto ciò finalizzato a tutelare l'ordine pubblico, prevenire il pericolo di infiltrazioni della criminalità organizzata e salvaguardare i giocatori da eventuali frodi e da forme di violenza in caso di insolvenza, oltre che a garantire l'incremento delle entrate fiscali (numerose sono le disposizioni di aumento del prelievo erariale approvate nel corso del tempo)<sup>8</sup>.

Solo negli ultimi anni sono stati adottati provvedimenti volti a tutelare specificamente i soggetti più deboli<sup>9</sup>. Il primo intervento organico è quello del c.d. Decreto Balduzzi<sup>10</sup> che inserisce nei livelli essenziali di assistenza (LEA) le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia<sup>11</sup>, contiene una prima limitazione

<sup>5</sup> Anche il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla legittimità della preclusione dell'esercizio nel territorio italiano dell'attività di scommesse e giochi da parte di soggetti di altri Paesi europei privi del titolo abilitativo rilasciato dall'autorità italiana, anche con riferimento ai principi comunitari sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi (cfr. ad esempio la sentenza sez. III, 10 agosto 2018, n. 4905). Tra le pronunce più recenti vedi Tar Liguria, sez. II, 22 gennaio 2019, n.52.

<sup>6</sup> Il sistema è tuttora regolato dal testo unico del 1931, più volte aggiornato, con funzioni di regolazione e controllo attribuite all'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Sul progressivo ampliamento dell'ambito di applicazione dell'art. 110 del regio decreto n. 773 del 1931 vedi le considerazioni svolte da I. BRADAMANTE *Ludopatia tra diritto alla concorrenza e diritto alla salute*, in *GiustAmm.it*, 2013, n. 7.

<sup>7</sup> La relazione della Commissione Antimafia, *cit.*, evidenzia peraltro il fenomeno di un'espansione del gioco lecito di pari passo con la crescita significativa di quello illecito, in quanto una parte dei giocatori è attratta dalle offerte illegali, apparentemente più allettanti.

<sup>8</sup> Cfr. lo studio dell'Ufficio parlamentare del bilancio – maggio 2018. Ulteriori interventi sono stati adottati in successivi provvedimenti (da ultimo anche nel decreto-legge n. 4 del 2019, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*) volti ad aumentare questa voce di entrata dello Stato con modifiche sia delle ritenute sulle vincite che dei prelievi a carico delle imprese. Una ricerca dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani (*Ma le tasse sul gioco d'azzardo funzionano davvero?* di C. Valdes e E. Frattola) analizza le modalità attraverso le quali è ripartito il carico delle imposte fra aziende e giocatori e i conseguenti effetti sulla propensione al gioco da parte degli utenti.

<sup>9</sup> Le ricerche evidenziano il fortissimo coinvolgimento nei giochi di azzardo, rispetto al passato, non solo dei minori ma anche di alcune categorie di persone (pensionati, casalinghe etc.) che risultino psicologicamente fragili per ragioni legate a precarie condizioni di salute, difficoltà economiche o familiari.

<sup>10</sup> Il provvedimento (decreto legge n. 158 del 2012, convertito nella legge n. 189 del 2012) prende il nome del Ministro della salute dell'epoca.

<sup>11</sup> Vedi al riguardo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (artt. 28 e 35).

dei messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nei diversi mezzi di comunicazione, prevede una più corretta informazione sulle possibilità di vincita (ivi incluse quella sui tagliandi dei giochi)<sup>12</sup>, la promozione di campagne informative sui pericoli del gioco d'azzardo, il divieto di ingresso ai minori di anni 18 nei locali dove si praticano gioco e scommesse, un sistema integrato per la repressione degli illeciti, nonché l'istituzione di un Osservatorio ministeriale<sup>13</sup>. Il provvedimento prevedeva anche un intervento sull'offerta di gioco, attraverso la "progressiva ricollocazione" dei punti della rete fisica di raccolta del gioco per tener conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi: il relativo decreto ministeriale non è stato peraltro mai approvato e il "distanziometro" è stato invece largamente utilizzato da Regioni e Comuni come misura di contrasto del DGA (vedi *infra*, par. 3).

Con la legge di stabilità (legge n. 208 del 2015) sono state introdotte nuove disposizioni limitative della pubblicità, con riferimento alle tv generaliste e ai contenuti dei messaggi, sanzioni per l'impiego dei c.d. totem (apparecchi che permettono di collegarsi con piattaforme per il gioco *on line*). Il provvedimento prevedeva anche l'avvio di un processo di contenimento del numero delle slot machine<sup>14</sup>, che però ha subito nel corso del tempo diversi *stop and go*<sup>15</sup>.

Recentemente, all'interno del c.d. Decreto dignità<sup>16</sup> è stato gradualmente introdotto il divieto assoluto di pubblicità dei giochi d'azzardo, ivi incluse le sponsorizzazioni dirette ed indirette<sup>17</sup>; il provvedimento contiene anche altre disposizioni per il contrasto dei disturbi da gioco d'azzardo (avvertenze sul rischio di dipendenza; maggiori informazioni sulle reali possibilità di vincita delle lotterie istantanee, accesso a slot machine e videolottery solo tramite tessera sanitaria). E con la legge di bilancio del 2019 (legge n. 145 del 2018) sono

<sup>12</sup> Per un'analisi dei meccanismi matematici alla base delle vincite relative alle diverse tipologie di gioco d'azzardo cfr. P. CANOVA e D. RIZZUTO, *Fate il nostro gioco*, ADD editore, 2016.

<sup>13</sup> L'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave è oggi incarnato presso il Ministero della salute.

<sup>14</sup> Tra i giochi leciti con vincita in denaro, slot machine e videolottery, basati sul contatto diretto ed esclusivo tra l'utente e la macchina, sono considerati tra i più insidiosi (attualmente coprono il 50 per cento circa della Raccolta complessiva).

<sup>15</sup> Con il decreto del Ministero dell'Economia 25 luglio 2017 (gazzetta ufficiale 1° settembre 2017) era stata anticipata la riduzione del 30 per cento delle slot machine rispetto agli apparecchi attivi; peraltro, con l'ultima legge di bilancio (legge n. 145 del 2018, art. 1, co. 1098) ha posticipato di un anno la prevista riduzione (su alcuni problemi applicativi inerenti la riduzione degli apparecchi vedi anche le sentenze del Tar Puglia, sez. III, 6 giugno 2018, n. 939 e Tar Lazio, sez. II, 21 dicembre 2018, n. 9531).

<sup>16</sup> Decreto-legge n. 87 del 2018, convertito nella legge n. 96 del 2018.

<sup>17</sup> Al termine delle consultazioni avviate con la delibera n. 579 del 2018, l'Autorità garante delle comunicazioni ha approvato le Linee guida sulle modalità applicative del decreto-legge n. 87 del 2018, che hanno peraltro destato non poche perplessità in quanto consentirebbero comunque alcune forme di pubblicità, diretta ed indiretta (ad esempio, la pubblicità sulle quote di scommesse e quella sulle vincite presso i punti vendita).

state approvate misure volte a consentire l'effettivo controllo degli orari di funzionamento degli apparecchi AWP e VLT<sup>18</sup>, oltre ad una proroga delle attuali concessioni.

È mancata in ogni caso una riforma complessiva del settore: la delega prevista dalla legge n. 23 del 2014 non è stata esercitata dal Governo; la ricollocazione territoriale dei luoghi dove si esercita il gioco d'azzardo, affidata dalla legge n. 208 del 2015 alla Conferenza unificata Stato autonomie locali, non ha dato origine alle Linee guida previste (vedi più diffusamente *infra, par. 4*); l'iter dei numerosi progetti di legge presentati presso Camera e Senato nella scorsa legislatura non si è mai concluso, mentre nell'attuale legislatura non è stata ancora avviata la discussione delle proposte di legge nelle competenti commissioni parlamentari<sup>19</sup>. Ed anche il riordino della materia di giochi pubblici da parte del Governo, previsto dalla legge n. 96 del 2018<sup>20</sup>, non ha visto ancora la luce.

### 3. I provvedimenti adottati da Regioni ed Enti locali

Proprio l'assenza di un quadro normativo puntualmente definito a livello nazionale<sup>21</sup> ha indubbiamente favorito l'azione innovativa di Regioni e Comuni, che hanno approvato nel corso del tempo importanti misure per il contrasto del Disturbo da Gioco d'Azzardo.

Attualmente tutte le Regioni, ad eccezione della Sicilia (il relativo provvedimento è in fase di avanzata discussione presso il consiglio regionale) hanno approvato provvedimenti in materia, attraverso leggi specificamente rivolte a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco d'azzardo ovvero inserendo alcune disposizioni all'interno di provvedimenti di portata più generale (è il caso ad esempio della legge n. 16 del 2014 della Campania, concernente il rilancio e sviluppo dell'economia regionale e della legge n. 9 del 2018 della Calabria, riguardante la normativa di contrasto dell'ndrangheta); l'ultima Regio-

<sup>18</sup> È stata realizzata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli un'applicazione per mettere a disposizione delle Amministrazioni locali i dati sugli orari di funzionamento dei singoli apparecchi (da subito per le VLT e, in prospettiva, delle AWP) al fine di verificare il mancato rispetto della disciplina degli orari; tutto ciò nel quadro di un complessivo monitoraggio dell'andamento del gioco fisico sull'intero territorio nazionale, con riferimento anche ai volumi di spesa, vincita e giocate delle diverse aree e di ciascun esercizio.

<sup>19</sup> È stata approvata soltanto la legge 3 maggio 2019, n. 39 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a Magglingen il 18 settembre 2014*, volta a rafforzare la cooperazione internazionale nell'applicazione delle misure preventive e repressive del fenomeno della manipolazione delle competizioni sportive.

<sup>20</sup> Il riordino è finalizzato ad "assicurare l'eliminazione dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo e contrastare il gioco illegale e le frodi a danno dell'erario e .... garantire almeno l'invarianza delle corrispondenti entrate".

<sup>21</sup> Sui ritardi nell'emanazione delle linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo, previste dalla legge n. 220 del 2010 (art. 1, comma 70) e dal decreto-legge n. 98 del 2011 (art. 24, comma 23) vedi la ricostruzione operata da E. TAGLIASACCHI *La disciplina delle misure dirette a contrastare il fenomeno della ludopatia dopo il Decreto Dignità*, in Corti supreme e salute, n. 2 del 2018. Anche R. CHIEPPA *Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 3, 2017, parla di «persistenti ritardi, timori o inerzia e timidezza negli interventi statali del settore».

ne ad aver disciplinato la materia è la Sardegna (legge n. 2 del 2019). Le Regioni hanno altresì approvato Piani operativi di contrasto della ludopatia, che affrontano soprattutto gli aspetti socio-sanitari del problema.

I provvedimenti adottati dalle Regioni<sup>22</sup>, sia pure con differenze significative, riguardano un complesso di misure volte a limitare l'offerta di gioco e gli orari di apertura di sale da gioco, sale scommesse e locali aperti al pubblico dove si praticano i giochi leciti (analizzate più in dettaglio nei paragrafi seguenti), stabilire requisiti più stringenti per i locali in cui sono installate macchinette<sup>23</sup>, incentivare gli esercizi che rinunciano alle slot machines<sup>24</sup>, favorire la crescita della consapevolezza da parte dei cittadini sui rischi della dipendenza da gioco, assicurare l'assistenza ed il recupero dei giocatori patologici e delle loro famiglie, innalzare la formazione degli operatori del settore, vietare l'attività pubblicitaria relativa all'apertura di sale giochi e scommesse<sup>25</sup>, garantire un monitoraggio costante del fenomeno<sup>26</sup> etc.

Sulla base delle leggi regionali (ma talora anticipando la stessa normativa regionale<sup>27</sup>) moltissimi Enti locali, tramite appositi regolamenti ovvero con ordinanza del Sindaco, hanno ulteriormente definito le modalità di contrasto del Disturbo da Gioco d'Azzardo nei rispettivi ambiti territoriali, intervenendo sia sull'offerta di gioco sia sulle campagne di informazione e di educazione, soprattutto all'interno delle scuole.

Su questo complesso di disposizioni le aziende del settore hanno proposto un numero elevatissimo di ricorsi, spesso accompagnati da richieste di risarcimento al fine di intimorire gli Amministratori locali coinvolti: la Corte Costituzionale in diverse occasioni ha affermato la piena legittimità degli interventi adottati da Regioni ed Enti locali, in quanto le misure di prevenzione del gioco compulsivo e quelle di tutela delle categorie di soggetti maggiormente a rischio rientrano nella "tutela della salute", materia nella quale le

<sup>22</sup> Nell'allegato n. 1 sono riportati gli estremi di tutti i provvedimenti legislativi adottati da Regioni e province autonome.

<sup>23</sup> Vedi ad esempio la legge n. 21 del 2019 della Regione Puglia.

<sup>24</sup> Diverse Regioni (come Basilicata, Lombardia, Umbria, Val d'Aosta, Veneto) hanno rimodulato a tal fine l'Irap. In altri casi sono stati esclusi da contributi e finanziamenti gli esercizi che installano al proprio interno apparecchi da gioco ovvero sono previste forme di premialità ed agevolazioni per gli esercizi che aderiscono al marchio 'No slot' (vedi ad esempio le leggi della Calabria e dell'Emilia-Romagna).

<sup>25</sup> Vedi le leggi delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria, Val d'Aosta, Veneto e della provincia autonoma di Trento. Analoghe disposizioni si ritrovano anche in molti regolamenti comunali (sulla legittimità della previsione contenuta nel regolamento del comune di Genova vedi Tar Liguria, sez. II, 5 febbraio 2014, n. 189; *contra* la sentenza del Tar Campania, sez. I, 16 novembre 2018, n. 1657, che ha affermato l'illegittimità di una norma in tal senso contenuta nel regolamento del comune di Avellino).

<sup>26</sup> Diverse Regioni (come Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna) hanno istituito un Osservatorio regionale o una Consulta; in alcune leggi è comunque prevista una relazione periodica al Consiglio (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Trentino, Umbria, Val d'Aosta).

<sup>27</sup> Il caso più significativo è senz'altro quello del comune di Rivoli, i cui provvedimenti in materia di giochi – regolamento consiliare e ordinanza del sindaco – adottati nel 2011/2012, hanno poi condotto all'importante pronuncia della Corte costituzionale n. 220 del 2014, più avanti descritta. Anche il regolamento del comune di Napoli si caratterizza per un approccio molto più organico rispetto a quello della legge regionale.

Regioni devono operare nel “rispetto dei principi fondamentali” stabiliti dalle leggi dello Stato, come indicato all’art. 117, terzo comma, della Costituzione; mentre restano affidati alla competenza legislativa esclusiva statale gli interventi in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, attinenti cioè alla “prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico” (come, ad esempio, l’individuazione dei giochi leciti ed il contrasto del riciclaggio di denaro)<sup>28</sup>. La Corte si è pronunciata anche sulla legittimità dei provvedimenti adottati dalle Amministrazioni comunali (con regolamento ovvero con ordinanza del Sindaco ex art. 50, comma 7, del Tuel) riguardanti la localizzazione degli esercizi commerciali e la limitazione degli orari, per esigenze di tutela della salute, di quiete pubblica, di circolazione stradale ovvero per una corretta pianificazione e governo del territorio<sup>29 30</sup>.

Sulla base di tale indirizzo, negli ultimi anni i giudici amministrativi hanno di norma respinto i ricorsi presentati dagli esercenti commerciali e dalle loro associazioni di categoria<sup>31</sup>, fissando al contempo alcuni paletti per la corretta definizione delle misure, con particolare riferimento ai provvedimenti sulla ricollocazione nel territorio dei punti dove si pratica il gioco e sulla limitazione degli orari: su tali aspetti – oggetto di un forte contenzioso - si concentra l’analisi dei due successivi paragrafi.

#### 4. La redistribuzione nel territorio

Uno dei punti qualificanti dell’azione di Regioni e Comuni per il contrasto del gioco d’azzardo patologico ha riguardato il ridimensionamento dell’offerta e la sua diversa localizzazione nel territorio, allontanando gli apparecchi da gioco dalle zone centrali e più accessibili e individuando contestualmente altre aree in cui sia invece consentito l’esercizio delle attività di gioco lecito: l’emersione di così gravi forme di disagio sociale è infatti collegata, in particolare, alla capillare e illimitata disponibilità delle apparecchiature per il

<sup>28</sup> Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 300 del 9 novembre 2011, riguardante la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 13 del 2010; principio ribadito anche nella sentenza n. 108 del 22 marzo 2017, riguardante la legge della Regione Puglia n. 43 del 2013, e nella sentenza n. 27 del 27 febbraio 2019 (sulle quali vedi anche *infra*). In passato la Corte, pronunciandosi sulla legge n. 3 del 2005 della Provincia autonoma di Trento, si era invece espressa nel senso di far rientrare nella materia “ordine pubblico e sicurezza” le prescrizioni relative ai giochi (sentenza n. 237 del 7 giugno 2006).

<sup>29</sup> Così in particolare la sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 9 luglio 2014, riguardante gli artt. 42 e 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. R. CHIEPPA, *Gioco d’azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, cit., sottolinea d’altronde che il settore è caratterizzato da «una serie di sfaccettature di competenze, dello Stato, delle Regioni e Province autonome e dei Comuni, nessuna delle quali può definirsi prevalente o assorbente, ma ciascuna caratterizzata dagli interessi concreti da perseguire, nel rispetto delle rispettive sfere, ciascuna delle quali è egualmente tutelata da Costituzione».

<sup>30</sup> Tra le pronunce della Corte costituzionale va ricordata anche la sentenza n. 238 del 5 dicembre 2018, riguardante la legge n. 19 del 2017 della Regione Basilicata.

<sup>31</sup> Per le decisioni assunte dai giudici amministrativi, prima del nuovo indirizzo della Corte costituzionale, vedi, tra le altre, le sentenze del Tar Lombardia, sez. IV, 9 novembre 2005, n. 3951 e del Tar Umbria, sez. I, 21 dicembre 2012, n. 121.

gioco lecito<sup>32</sup>. Come già accennato, le misure previste dalle leggi nazionali (a partire dal decreto-legge Balduzzi) per una progressiva ricollocazione degli esercizi in cui si pratica il gioco d'azzardo hanno trovato un'attuazione solo parziale. In particolare, l'Intesa faticosamente raggiunta in sede di Conferenza Unificata Stato Autonomie locali il 7 settembre 2017 stabiliva il numero massimo delle diverse tipologie di esercizi da redistribuire sul territorio, a cura delle Regioni, parametrandolo alle licenze già assegnate e favorendo la riconversione di molti esercizi in mega strutture - i c.d. mini casinò - che sarebbero state sottratte ai vincoli della normativa regionale e locale<sup>33</sup>; l'Intesa anticipava inoltre la riduzione disposta dalla legge di stabilità delle slot machine, senza toccare invece le apparecchiature VLT. Al tempo stesso, per conseguire l'accordo in sede di Conferenza, veniva infine approvato un emendamento che faceva espressamente salve le forme maggiori di tutela per la popolazione previste in ogni Regione e Provincia autonoma<sup>34</sup>, dando così luogo a rilevanti problemi interpretativi sui contenuti reali dell'Intesa. Proprio la debolezza del compromesso raggiunto è alla base della mancata emanazione delle Linee guida e quindi all'assenza di coerenza dell'Intesa<sup>35</sup>.

Regioni ed Enti locali hanno largamente applicato il c.d. distanziometro, in base al quale è vietata l'apertura di sale gioco che non rispettino una distanza minima dai "luoghi sensibili" (istituti scolastici, luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali in ambito sanitario o sociosanitario etc.<sup>36</sup>): ad esempio, in Puglia la distanza minima è ora di 250 metri, mentre in Abruzzo, Liguria, Alto Adige, Piemonte, Calabria, Trentino è prevista una distanza minima di 300 metri; in Piemonte, Marche e Calabria la distanza sale a 500 metri per i comuni sopra i 5.000 abitanti; in Basilicata, Umbria, Emilia Romagna,

<sup>32</sup> Le misure di limitazione hanno correttamente coinvolto contesti, non specificamente deputati al gioco (quali ad esempio bar e tabaccherie), cui accede un numero molto elevato di clienti «i quali o non frequenterebbero locali specificamente dedicati al gioco o, per il peculiare contesto in cui il servizio è offerto (normale esercizio commerciale destinato fisiologicamente ad una capillare diffusione), percepiscono il servizio AWP come innocuo» (così Tar Piemonte, sez. II, n. 1263 del 2018).

<sup>33</sup> Secondo l'Intesa sarebbero rimasti in funzione sull'intero territorio nazionale 55.000 punti gioco, di cui 3.000 sale Vlt e Bingo, 10.000 agenzie e negozi che hanno come attività principale la commercializzazione di giochi e 5.000 corner (dove tale commercializzazione rappresenta un'attività accessoria) e 37.000 tra bar e tabaccherie; sarebbe stata eliminata la possibilità di praticare il gioco negli esercizi generalisti (supermercati, rifugi di montagna etc.) dove però la raccolta di gioco è molto limitata.

<sup>34</sup> Il testo dell'Intesa così recita: "Le disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione e Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicitare la loro efficacia. Inoltre le Regioni ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d'azzardo, potranno prevedere forme maggiori di tutela per la popolazione".

<sup>35</sup> Sulle conseguenze della mancata formalizzazione dell'Intesa vedi in particolare Tar Veneto, sez. III, 18 aprile 2018, n. 417, Tar Lazio, sez. II, 18 dicembre 2018, n. 12322.

<sup>36</sup> Alcune leggi regionali hanno ampliato l'elenco dei luoghi sensibili includendovi istituti di credito e sportelli bancomat, esercizi di compravendita di oggetti preziosi e d'oro usati (Regione Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte), stazioni ferroviarie (Regione Piemonte e Molise), terminal bus (Regione Molise), circoli pensionati e anziani (Provincia autonoma di Trento e Regione Marche), uffici postali (Regione Marche); la Corte costituzionale ha giudicato legittima l'inclusione da parte della legge regionale dell'Abruzzo delle caserme, considerate «peculiari centri di aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti» (sentenza n. 27 del 2019, *cit.*).



Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia, Val d'Aosta, la distanza è di 500 metri; in Sardegna è la Giunta a stabilire la distanza entro un massimo di 500 metri (con possibilità di deroga da parte dei Comuni per ragioni legate al particolare degrado delle proprie aree periferiche), mentre in Veneto sono i comuni a determinare la distanza minima<sup>37</sup>. Talune leggi prevedono l'individuazione di ulteriori "luoghi sensibili" (ad opera della Giunta, secondo la legge dell'Alto Adige; a cura delle Amministrazioni comunali, secondo le leggi di Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Val d'Aosta e Trentino)<sup>38</sup>. In alcune Regioni e province autonome (Basilicata, Bolzano, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana) i vincoli previsti si applicano anche alle sale per la raccolta delle scommesse<sup>39</sup>. Le leggi del Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Sardegna e Trentino autorizzano i comuni a vietare l'installazione di slot machine in alcune aree circoscritte per motivi legati alla sicurezza urbana, alla qualità del contesto urbano, alla viabilità e all'inquinamento acustico (ovvero per il contrasto del gioco patologico, come specificato dalla legge della Campania): e molte Amministrazioni comunali hanno utilizzato lo strumento urbanistico per favorire una ricollocazione sul territorio dei punti di gioco, al fine di indirizzarle in aree diverse da quelle residenziali<sup>40</sup>.

Di norma le leggi regionali prevedono l'applicazione delle disposizioni sul rispetto della distanza minima solo per impedire l'apertura di nuove sale da gioco o per l'installazione di ulteriori attrezzature<sup>41</sup> in data successiva all'entrata in vigore delle normative regionali (è equiparata alla "nuova installazione" il rinnovo del contratto stipulato tra esercente e

<sup>37</sup> Vedi al riguardo le considerazioni contenute nel parere del Consiglio di stato, sez. II, 11 febbraio 2019, n. 402, con cui è stato respinto il ricorso avverso il regolamento del comune di Marostica e nella sentenza dello stesso Consiglio di stato, sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1111, riguardante il regolamento del comune di Monte di Malo.

<sup>38</sup> Ad esempio, il regolamento del comune di Genova inserisce tra i luoghi sensibili le "attrezzature balneari e spiagge", nonché i "giardini, parchi e spazi pubblici attrezzati e altri spazi verdi pubblici attrezzati" e vieta l'apertura di esercizi in cui si pratica il gioco d'azzardo nel raggio di 100 metri da "sportelli bancari, postali o bancomat" e da "agenzie di prestiti di pegno o attività in cui si eserciti l'acquisto di oro, argento od oggetti preziosi". Scelte analoghe sono contenute nel regolamento approvato dal comune di Napoli, *cit.*

<sup>39</sup> Vedi per tutte la sentenza del Tar Toscana, sez. II, 18 maggio 2017, n. 708, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza della sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604. La mancata previsione in tal senso nella legge ligure ha condotto all'annullamento di un provvedimento di chiusura di una sala scommesse deliberato dall'Amministrazione di Chiavari (cfr. sentenza del Tar Liguria, sez. I, 25 luglio 2017, n. 646), di Milano (Consiglio di Stato, sez. IV, 16 giugno 2017, n. 2956, n. 2957 e n. 2958; in senso critico su queste ultime decisioni del Consiglio di Stato vedi M. COSULICH «*Fatti più in là/così vicino mi fai turbare*». *La distanza delle sale scommesse dai luoghi sensibili in alcune recenti pronunzie del Consiglio di Stato*, in *Corti supreme e salute*, n. 1 del 2018). Sulla legittimità di analogo provvedimento di chiusura adottato dal comune di Sestri Levante vedi peraltro la sentenza del Tar Liguria, sez. I, 2 luglio 2018, n. 588.

<sup>40</sup> Un esempio di intervento organico è rappresentato dal regolamento del Comune di Napoli, *cit.*, che tra l'altro prevede l'esplicito divieto dell'esercizio di tali attività in alcune aree del Centro storico (delibera n. 74 del 2015, dichiarata legittima dal Consiglio di Stato: sentenze sez. V, 6 luglio 2018, n. 4145 e n. 4147); anche il regolamento del Comune di Roma prevede una distanza minima dai luoghi sensibili (variabile dai 350 ai 500 metri) e proibisce l'apertura di sale giochi in determinate aree del territorio comunale.

<sup>41</sup> Vedi ad esempio la legge regionale della Regione Puglia e la sentenza del Tar Puglia, sez. I, 7 marzo 2019, n. 370.

concessionario per l'utilizzo degli apparecchi o il subentro nel contratto<sup>42</sup>). È importante sottolineare che in alcune Regioni e province autonome (come ad esempio in Alto Adige, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Piemonte, Sardegna, Trentino, Val d'Aosta) le norme restrittive si applicheranno invece, al termine di un periodo transitorio volto a consentire agli operatori di adeguarsi alla nuova disciplina, anche alle sale da gioco che già godevano di un'autorizzazione e alle attrezzature installate prima dell'approvazione della normativa regionale di riferimento<sup>43</sup>. In particolare, i comuni dell'Emilia-Romagna, sulla base delle disposizioni applicative della legge regionale<sup>44</sup>, hanno provveduto alla mappatura dei luoghi sensibili sul proprio territorio e degli esercizi autorizzati che ospitano apparecchi per il gioco d'azzardo situati a meno di 500 metri: sulla base di tale analisi, è previsto il divieto di apertura di nuove sale giochi e scommesse e l'installazione di ulteriori attrezzature; e il Comune comunicherà ai titolari degli esercizi ricadenti nel divieto di esercizio il termine per l'individuazione di una nuova sede situata in zona non soggetta a divieto.

La giurisprudenza dei giudici amministrativi ha finora ritenuto legittimi, in linea di massima, i provvedimenti adottati dai singoli comuni che hanno coinvolto aziende in attesa di licenza ovvero l'installazione di nuove apparecchiature: tali misure non incidono direttamente sull'individuazione e installazione dei giochi leciti, bensì si basano sulle funzioni costituzionalmente riconosciute a Regioni ed Enti locali e alle competenze espressamente attribuite a questi ultimi dalle leggi regionali in ordine alla tutela della salute e delle politiche sociali, con particolare riferimento alle fasce di consumatori psicologicamente più deboli (e quindi più attratti dalla illusione di conseguire facili guadagni attraverso il gioco d'azzardo), nonché all'ordinato impatto sul territorio delle sale da gioco, sotto i profili della salvaguardia del contesto urbano e dell'ordinata viabilità, oltre che al contenimento dell'inquinamento acustico<sup>45</sup>; i provvedimenti devono essere finalizzati a realizzare un

<sup>42</sup> Espresa previsione in tal senso è contenuta, ad esempio, nelle leggi di Lombardia, Sardegna ed Emilia-Romagna. Sul punto vedi, tra le altre, le sentenze del Tar Veneto, sez. III, 24 gennaio 2018, n. 81 e sez. III, 18 settembre 2018, n. 898, del Tar Puglia, sez. I, 19 giugno 2018, n. 1031, del Tar Campania, sez. I, 16 novembre 2018, n. 1657, *cit.* e del Tar Lombardia, sez. staccata di Brescia, sez. II, 9 febbraio 2019, n. 130, che sottolinea come le autorizzazioni di polizia, ai sensi dell'art. 8 del TULPS, debbono essere considerate personali e non sono pertanto trasmissibili.

<sup>43</sup> Ulteriore dilazione dei tempi di adeguamento è stata prevista in Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte per gli esercenti e titolari di sale le cui attività, all'epoca dell'entrata in vigore delle rispettive leggi regionali, erano in regola con il rispetto delle distanze, ma si trovano per "fatti sopravvenuti" – successiva edificazione o apertura di luogo sensibile a meno di 300 o 500 metri dalla propria attività – a non rispettare più il distanziometro.

<sup>44</sup> Vedi delibera della Giunta regionale n. 831 del 2017.

<sup>45</sup> Sono numerosissime le pronunce in tal senso, anche da parte del Consiglio di stato: vedi, tra le altre, le sentenze sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5251, sez. V, 1° agosto 2015, n. 3778, sez. V, 1° ottobre 2015, n. 4593 (di riforma della sentenza Tar Lombardia n. 149 del 2015), sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579 e sez. V, 28 giugno 2018, n. 3998). Tra le pronunce più recenti dei Tribunali amministrativi regionali cfr. quelle del Tar Veneto, sez. III, 17 dicembre 2018, n. 1181 (riguardante l'installazione di un numero di apparecchiature superiore a quello esistente al momento dell'approvazione della normativa del comune di Venezia sul distanziometro), Tar Lombardia, sez. II, 27 agosto 2018, n. 2022, Tar Puglia, sez. III, 6 giugno 2018, n. 938, sez. III, 18 giugno 2018, n. 1014 e sez. I, 19 giugno 2018, n. 1026 (riguardanti esercizi non in possesso di licenza o permesso di costruire). Vedi anche sentenza del Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 29 ottobre 2018, n.334.

ragionevole bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti ed i limiti così posti all'attività degli operatori del settore<sup>46</sup> non sono considerati in contrasto neppure con i principi comunitari in materia di libera iniziativa economica<sup>47</sup>. La mancata approvazione, a livello nazionale, di regole valide per tutte le regioni, non può costituire un ostacolo alla definizione di discipline a livello regionale e locale<sup>48</sup>. E lo strumento del piano regolatore può essere utilizzato dall'Amministrazione comunale per finalità riguardanti la tutela della salute dei cittadini, anche in assenza di una espressa previsione in tal senso nella legge regionale<sup>49</sup>.

Si è venuto così ad instaurare un regime di competenza “concorrente” degli organi del Ministero dell'Interno, per i profili autorizzativi inerenti i requisiti richiesti dalla legislazione di pubblica sicurezza<sup>50</sup>, e delle Amministrazioni comunali, in ordine all'applicazione degli ulteriori profili della normativa regionale e locale: una recente circolare del Ministero dell'Interno ha chiarito definitivamente che spetta alla Questura verificare anche il rispetto dei limiti distanziometrici dai luoghi sensibili<sup>51</sup>.

Non mancano però casi in cui i ricorsi presentati dai titolari degli esercizi commerciali sono stati accolti dai giudici amministrativi. Tali pronunce si sono basate sull'incompetenza del sindaco a dettare disposizioni in ordine alla distribuzione territoriale dei videoterminali per il gioco d'azzardo in assenza di un'espressa disposizione a livello regionale<sup>52</sup>, su una non corretta valutazione della distanza effettiva dai luoghi sensibili<sup>53</sup> ovvero sull'ampiezza dei divieti contenuti nelle normative di comuni e province autonome che di fatto potevano precludere l'identificazione di sedi possibili per l'esercizio, nei territori interessati, dell'at-

<sup>46</sup> Ai sensi dell'art. 41 della Costituzione l'attività economica priva risulta tutelata nel limite in cui non si espliciti in contrasto con “l'utilità sociale” o “in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.

<sup>47</sup> La disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui possono essere introdotte restrizioni se giustificate da ragioni imperative di interesse generale, come la dissuasione dei cittadini da una spesa eccessiva legata al gioco medesimo (così Corte di giustizia europea, sentenza 24 gennaio 2013, n. 186/11, resa nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11).

<sup>48</sup> Così si esprime la Corte costituzionale nella sentenza n. 108 del 2017, *cit.* Vedi anche la sentenza del Consiglio di stato, sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579, *cit.*

<sup>49</sup> Cfr., tra le altre, le sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4199, n. 4200 e n. 4201, riguardanti la variante urbanistica al piano regolatore del comune di Vicenza, con revisione delle pronunce del Tar Veneto; Tar Campania, sez. III, 22 marzo 2017, n. 1567 sul regolamento del comune di Napoli, confermata dal Consiglio di stato, sez. V, 11 luglio 2018, n. 4224; Tar Toscana, sez. II, 18 settembre 2015, n. 1250 e sez. II, 13 gennaio 2017, n. 27; vedi anche gli approfondimenti compiuti dal Consiglio di Stato – sentenze sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4200, *cit.*, e sez. VI, 4 febbraio 2019, n. 848 - in merito ai poteri spettanti alle amministrazioni comunali in materia di “governo del territorio”.

<sup>50</sup> Sulla natura dei controlli effettuati dalla Questura vedi le considerazioni contenute nella sentenza del Tar Sicilia, sez. IV, 17 dicembre 2018, n. 2410.

<sup>51</sup> Sul punto si erano già espressi più volte i giudici amministrativi (vedi per tutte la sentenza del Consiglio di stato, sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604, *cit.*).

<sup>52</sup> Cfr. le sentenze del Tar Sardegna, sez. I, 3 settembre 2018, n. 767, sez. I, 2 novembre 2018, n. 925, n. 926 e n. 927, riguardanti le ordinanze emesse dal sindaco dei comuni di Cagliari e Golfo degli aranci.

<sup>53</sup> Cfr. Tar Toscana, sez. II, 1° febbraio 2019, n. 162. Sui differenti criteri di misurazione vedi le sentenze del Tar Calabria, sez. I, 6 aprile 2017, n. 596, del Tar Marche, sez. I, 27 febbraio 2019, n. 131 e del Tar Lombardia, sez. I, 7 marzo 2019, n. 479.

tività imprenditoriale nel settore del gioco d'azzardo<sup>54</sup>. A quest'ultimo riguardo si segnala che il Consiglio di Stato non ha ritenuto legittima la previsione del regolamento di polizia urbana del Comune di Bologna, che prevedeva una distanza di 1.000 metri dai luoghi sensibili, in assenza di una adeguata motivazione in ordine a un così significativo incremento della distanza minima rispetto a quanto previsto dalla stessa Regione Emilia-Romagna<sup>55</sup>. Sotto la lente dei giudici amministrativi anche alcuni provvedimenti di comuni e province autonome che avevano esteso in modo eccessivo il numero di "luoghi sensibili"<sup>56</sup>, in quanto finivano per inibire completamente l'esercizio di tale attività: così il Tar Toscana, pronunciandosi sul regolamento del comune di Livorno<sup>57</sup>; mentre il Tar Alto Adige, nell'affermare la piena legittimità costituzionale della legge provinciale, ha però contestato i provvedimenti attuativi adottati dalla Giunta che ricomprendevano nei luoghi "sensibili", nel raggio di 300 metri, anche campi sportivi, impianti sportivi, impianti per il tempo libero, palazzetti dello sport, biblioteche; nonché, anche al di fuori del raggio di 300 metri, gli esercizi ubicati "nei centri storici e lungo le strade molto frequentate da pedoni nei comuni con popolazione superiore a 15.000", ponendo di fatto un divieto all'attività da parte dei titolari delle sale da gioco<sup>58 59</sup>.

La questione su un possibile "effetto espulsivo" è stata più volte riproposta soprattutto da coloro che erano già in possesso di una licenza al momento dell'approvazione delle nuove discipline restrittive. In linea di principio, come sottolineato anche dal Consiglio di Stato<sup>60</sup>, l'esistenza di una precedente autorizzazione non può giustificare una deroga per-

<sup>54</sup> Un caso particolare è rappresentato dall'annullamento del regolamento del comune di Capri (Tar Campania, sez. III, 27 novembre 2018, n. 6855) dovuto all'assenza della maggioranza prevista dallo statuto comunale per la deliberazione del consiglio comunale.

<sup>55</sup> Sentenza Consiglio di Stato, sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579, *cit.* Il regolamento urbanistico edilizio del comune è stato successivamente adeguato per uniformarsi alle indicazioni del giudice amministrativo.

<sup>56</sup> Un caso particolare riguarda l'erronea inclusione tra gli "impianti sportivi", da parte del comune di Cesena, del locale ippodromo (sentenza Tar Emilia-Romagna, sez. II, 23 gennaio 2019, n. 70). Sulla legittimità dell'inclusione delle discoteche tra i luoghi sensibili, prevista dal regolamento del Consiglio dell'Unione Valdera, vedi Tar Toscana, sez. II, 4 giugno 2019, n. 830.

<sup>57</sup> Sentenza sez. II, 18 maggio 2017, n. 715.

<sup>58</sup> Sentenze 31 ottobre 2016, n. 301 e n. 302. Vedi anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 20 luglio 2017, n. 3587.

<sup>59</sup> In senso analogo le sentenze del Tar Liguria, sez. I, 19 novembre 2016, n. 1142 e n. 1143 con riferimento ai regolamenti comunali di Sarzana e Ventimiglia; Il Tar Puglia, sez. II, 20 marzo 2019, ord. n. 174, ha ritenuto illegittima l'inclusione tra i luoghi sensibili, da parte del Comune di Lecce, di un Centro danza, trattandosi di una struttura privata che offre attività sportive accessibili ai soli associati (d'opposta interpretazione, rendendo oltremodo gravoso ed eccessivamente ampio il divieto in questione, potrebbe portare ad esiti "paralizzanti" dell'attività economica de qua, come quella svolta dalla ricorrente (comunque, lecita), con i conseguenti possibili profili di incostituzionalità della disposizione regionale medesima). Vedi anche la sentenza del Tar Lombardia, sez. I, 5 marzo 2018, n. 626, che ha invece ritenuto legittimo l'inserimento del locale Parco della Resistenza tra i luoghi sensibili operato dal Comune di Caronno Pertusella in quanto il parco in questione può correttamente inserirsi tra i "luoghi di aggregazione giovanile" indicati dalla legge regionale lombarda, anche in ragione della presenza al suo interno di una pista da pattinaggio in uso ad una associazione sportiva e di manifestazioni ricreative dalla locale pro loco. Nello stesso senso anche le sentenze Tar Lazio, sez. I *ter*, 29 luglio 2013, n. 7700 e sez. I *ter*, 21 marzo 2014, n. 3122.

<sup>60</sup> Sentenza n. 579 del 2016, *cit.*

manente ad una normativa successiva volta a tutelare il bene della salute pubblica: spetta alle Amministrazioni competenti individuare una disciplina transitoria che consenta la progressiva ricollocazione nel territorio dei soggetti interessati. In tal senso il Tar Genova ha ritenuto congruo il termine di 5 anni previsto dalla legge ligure<sup>61</sup>. E in diversi casi i giudici amministrativi hanno rimarcato l'inadeguatezza delle perizie di parte volte a dimostrare l'effetto espulsivo dal territorio<sup>62</sup>. Può essere utile ripercorrere a tale riguardo la vicenda dell'attuazione della normativa in materia della provincia dell'Alto Adige che, al termine del periodo transitorio di 5 anni previsto per la ricollocazione degli esercizi esistenti, ha dato il via ad una serie di provvedimenti di chiusura degli esercizi che non si erano adeguati alle prescrizioni della legge. Tali provvedimenti sono stati considerati pienamente legittimi dal Tribunale amministrativo regionale, in quanto il mancato ottemperamento alle richieste di rimozione degli apparecchi, avanzate dall'Amministrazione provinciale, può giustificare il provvedimento di sospensione della licenza<sup>63</sup>. Successivamente il Consiglio di Stato ha accolto alcune richieste di sospensiva, richiedendo una perizia tecnica ad una struttura universitaria per verificare gli effetti della normativa della provincia di Bolzano sul segmento di mercato delle sale da gioco e sul comportamento dei giocatori<sup>64</sup>; proprio sulla base di tale approfondita analisi il massimo organo della giustizia amministrativa, nel respingere le eccezioni di incostituzionalità della normativa provinciale, afferma che l'applicazione del distanziometro non determina <<un'interdizione/espulsione assoluta degli esercizi gestiti dalle imprese ricorrenti né dal territorio dei singoli comuni interessati dai vari ricorsi (compresi i territori dei comuni limitrofi) né, tanto meno, dall'intero territorio provinciale. Infatti, le simulazioni e i rilevamenti effettuati dal consulente tecnico d'ufficio hanno evidenziato la persistente sussistenza di uno spazio utile residuo nell'ambito dei singoli territori comunali, bensì tendenzialmente ristretto, ma pur sempre idoneo e sufficiente per l'organizzazione economica delle attività delle sale giochi gestite dalle imprese odierne appellanti>><sup>65</sup>.

È evidente che l'orientamento del Consiglio di Stato assume una particolare rilevanza non solo con riferimento agli esercizi operanti nella provincia di Bolzano<sup>66</sup> ma soprattutto alla

<sup>61</sup> Tar Liguria, sez. II, 30 giugno 2016, n. 734. In senso analogo le sentenze del Tar Campania, sez. I, n. 1657, *cit.* e sez. I, 16 novembre 2018, n. 1658, riguardanti il regolamento del comune di Avellino.

<sup>62</sup> Vedi ad esempio le sentenze del Tar Puglia, sez. III, 18 giugno 2018, n. 1014, *cit.*, del Tar Veneto, sez. III, 30 novembre 2018, n. 1096 e del Tar Marche n. 131 del 2019, *cit.*

<sup>63</sup> Cfr., tra le altre, numerose, sentenze del Tar Bolzano, sez. I, 28 febbraio 2015, n. 22; 22 giugno 2016, n. 199; 12 dicembre 2016, n. 341; 11 gennaio 2017, n. 10; 3 marzo 2017, n. 84; 22 giugno 2017, n. 204; 14 luglio 2017, n. 234; 26 giugno 2018, n. 212.

<sup>64</sup> Vedi, tra le altre, le ordinanze sez. VI, 30 giugno 2017, n.3214, sez. VI, 26 gennaio 2018, n. 549, sez. VI, 12 febbraio 2018, n. 884, sez. VI, 27 aprile 2018, n. 2573.

<sup>65</sup> Consiglio di stato, sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1698.

<sup>66</sup> Lo stesso Tar Alto Adige, nel corso del 2019, ha rinviato la decisione in merito agli ulteriori ricorsi su provvedimenti di sospensione dell'attività proprio in attesa della pronuncia del Consiglio di Stato (vedi ad esempio le ordinanze 2 gennaio 2019, n. 3 e 9 gennaio 2019, n. 4).

concreta futura attuazione delle tante disposizioni a livello regionale e locale che prevedono l'applicazione di limiti alla dislocazione degli esercizi, già in possesso di una licenza, dove si pratica il gioco d'azzardo. In particolare, sarà molto interessante analizzare i criteri individuati per valutare il possibile effetto espulsivo in ciascun ambito: a tale riguardo, appaiono meritevoli di considerazione le motivazioni della sentenza del Tar Piemonte del novembre 2018<sup>67</sup> che non ritiene corretto, in relazione agli effetti di una legge regionale, prospettare un effetto espulsivo riferito a singoli comuni (come se si dovesse «garantire la presenza di AWP in ogni singolo comune, tanto più in una regione che conta 1197 comuni, molti dei quali cosiddetti “polvere” o caratterizzati da ampie conurbazioni tra il centro principale e le cittadine limitrofe», anziché all'intero territorio regionale. Ed il Consiglio di Stato, nel riformare la precedente sentenza del Tar Veneto, ha respinto il ricorso del gestore di una sala giochi, sottolineando l'inadeguatezza della perizia di parte che faceva riferimento, ai fini della valutazione in ordine alla sussistenza o meno del c.d. effetto espulsivo, all'intero territorio comunale, piuttosto che considerare solamente la parte di territorio oggettivamente edificabile<sup>68</sup>.

## 5. Le limitazioni degli orari

Un altro aspetto qualificante delle normative regionali riguarda la previsione di limitazioni all'orario di apertura e accensione degli apparecchi. A tale riguardo si ricorda che l'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata Stato autonomie locali – mai recepita, come detto, in un decreto ministeriale e perciò priva di carattere vincolante<sup>69</sup> – indicava un orario minimo di apertura di ben 18 ore giornaliere, ferma restando peraltro la clausola generale sulle disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione o Provincia autonoma, che prevedono forme maggiori di tutela. Le Regioni attribuiscono di norma tale competenza ai singoli comuni (vedi le leggi di Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Umbria, Val d'Aosta, Veneto); la legge del Friuli-Venezia Giulia prevede un limite massimo di otto ore giornaliere e così anche la legge della Calabria, dove i comuni possono stabilire limitazioni ulteriori. E moltissime Amministrazioni locali hanno provveduto ad adottare provvedimenti in materia, non per eliminare ogni forma di dipendenza patologica dal gioco (obiettivo ovviamente irraggiungibile, e comunque estraneo alle attribuzioni di un'Amministrazione comunale), ma solo per restringerne l'accesso, nella consapevolezza che proprio un'il-

<sup>67</sup> Sentenza sez. II, 21 novembre 2018, n. 1262.

<sup>68</sup> Sentenza sez. IV, 27 novembre 2018, n. 6714. Secondo la controperizia presentata dall'Amministrazione comunale, facendo riferimento alla sola parte di territorio edificabile, la porzione del territorio comunale disponibile per attività di gioco libero corrisponderebbe al 7,04% per le zone residenziali ed all'8,81% per le zone produttive (e non allo 0,7 per cento indicato dalla società titolare della sala giochi).

<sup>69</sup> Cfr. Tar Campania n. 1657 del 2018, *cit.*, Tar Veneto n. 417 del 2018, *cit.* e Tar Lazio, sez. II, 18 febbraio 2019, n. 2132; *contra* Tar Lazio, sez. II bis, 5 febbraio 2019, n. 1460.

limitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresce il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza. E le soluzioni scelte variano da comune a comune, anche sulla base delle specifiche problematiche di ciascun ambito territoriale<sup>70</sup>.

La giurisprudenza aveva inizialmente negato la legittimità dei provvedimenti assunti dai Comuni<sup>71</sup>. In seguito alla pronuncia della Corte costituzionale del 2014<sup>72</sup>, è ora sostanzialmente concorde nel riconoscere, anche in assenza di un'apposita disposizione regionale<sup>73</sup>, la competenza del Consiglio comunale a dettare i criteri cui deve attenersi il potere sindacale nel regolare gli orari di apertura delle sale gioco, in quanto "esercizi commerciali" e l'utilizzo in questo campo dei poteri di ordinanza ex art. 50, comma 7<sup>74</sup>; i provvedimenti adottati – che hanno una preminente finalità di carattere socio – sanitario, estranea alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza - devono rappresentare un ragionevole contemperamento degli interessi economici degli imprenditori del settore con l'interesse pubblico a prevenire e contrastare i fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, in particolare nelle fasce più deboli della popolazione, oltre che a regolare i problemi di traffico e viabilità dovuti all'afflusso notevole di utenza in prossimità dei locali di gioco-scommesse. La circostanza che le limitazioni orarie introdotte nel singolo comune possano indurre gli utenti a trasmigrare presso territori limitrofi dove sono in vigore discipline più favorevoli non determina l'illegittimità del provvedimento, in quanto i Comuni sono ovviamente legittimati a dettare regole solo per il proprio ambito territoriale<sup>75</sup>: al riguardo occorre sottolineare che tali misure non sono rivolte tanto ai gio-

---

<sup>70</sup> Molte Amministrazioni hanno previsto un orario di apertura complessivo limitato a 8/10 ore giornaliere, spesso con differenti fasce orarie, soprattutto per tener conto degli orari scolastici (vedi ad esempio le considerazioni di cui al parere del Consiglio di Stato n. 402 del 2019, *cit.*). Secondo il regolamento del comune di Bergamo del giugno 2016 la determinazione delle fasce orarie (affidata ad un'ordinanza del Sindaco) riguarda anche la vendita (diretta o tramite distributori automatici) dei biglietti delle lotterie istantanee su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto etc.). Alcuni provvedimenti dei comuni estendono tali limitazioni orarie alle sale scommesse (a quest'ultimo riguardo vedi la recente sentenza del Tar Marche, sez. I, 7 gennaio 2019, n. 12).

<sup>71</sup> Vedi, tra le altre, le sentenze del Tar Piemonte, sez. II, 20 maggio 2011, n. 513 (relativa al regolamento del comune di Verbania) e del Tar Liguria, 5 febbraio 2014, n. 189, *cit.* (riguardante il regolamento del comune di Genova).

<sup>72</sup> Sentenza n.220 del 2014, *cit.*

<sup>73</sup> Vedi in tal senso le sentenze del Tar Sicilia, sez. IV, 28 dicembre 2018, n. 2566 (riguardante un'ordinanza del sindaco di Messina) e le sentenze del Tar Sardegna, sez. I, 2 agosto 2018, n. 721, 9 agosto 2018, n. 746 e 20 agosto 2018, n. 748 (relative ad un'ordinanza del Sindaco di Cagliari).

<sup>74</sup> Vedi, tra le altre, le sentenze del Consiglio di Stato, sez. V, 20 ottobre 2015, n. 4794, 28 marzo 2018, n. 1933, 5 giugno 2018, n. 3382, nonché, da ultimo, 8 agosto 2018, n. 4867. Un ricorso avverso l'estensione alle sale scommesse della normativa sugli orari di apertura è stato dichiarato irricevibile dal Tar Lombardia, sezione staccata di Brescia, sez. II, 4 giugno 2019, n. 538. Una risoluzione del 2012 del Ministero dello sviluppo economico aveva già affermato che gli interventi disposti dagli Enti locali non erano in contrasto con la normativa sulla liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali. Sulle deroghe al principio della piena liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali vedi M. LIBERTINI *Osservazioni in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali, di limiti all'iniziativa economica pubblica e su alcune questioni minori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2017.

<sup>75</sup> «In attesa di una disciplina centralizzata e uniforme dettata (chissà quando) dallo Stato, non si può pretendere che i Comuni si astengano dall'esercitare le proprie prerogative istituzionali a tutela delle comunità amministrative» (così Tar Piemonte, sez. II, 3 gennaio 2019, n. 17). In senso contrario si era espresso in passato il Tar Lazio (sez. staccata di Lati-

catori patologici (disposti a sobbarcarsi lunghi tragitti pur di soddisfare il proprio impulso a giocare)<sup>76</sup> quanto ai soggetti che non sono in una situazione di rischio, diminuendo le occasioni di gioco<sup>77</sup>; e va evidenziato lo sforzo operato da diverse Amministrazioni locali di giungere ad una disciplina uniforme su un ampio ambito territoriale, proprio al fine di prevenire, nei limiti del possibile, tale fenomeno tras migratorio<sup>78</sup>.

I giudici amministrativi sottolineano l'importanza che ciascun provvedimento sia accompagnato da un'analisi puntuale dell'incidenza del fenomeno all'ambito territoriale di riferimento e della sua gravità dello stesso sotto il profilo patologico, sociale ed economico, atto a giustificare l'intervento disciplinare sugli orari di apertura. Proprio sull'inadeguatezza dell'istruttoria si è fondato l'accoglimento di alcuni ricorsi da parte dei giudici amministrativi<sup>79</sup>, che hanno talora contestato anche la legittimità di orari troppo ridotti<sup>80</sup>.

Inoltre sono state considerate legittime le disposizioni che prevedono, in caso di ripetute violazioni della normativa sugli orari, la sospensione dell'attività ovvero, nei casi più gravi, anche la decadenza dell'autorizzazione<sup>81</sup>; in base al testo unico di pubblica sicurezza, infatti, è possibile sospendere la licenza non solo nel caso di abuso del titolo ma anche per la mera violazione delle modalità di svolgimento del servizio, accertata dalla polizia municipale ovvero da altri soggetti pubblici<sup>82</sup>: tali sanzioni, in aggiunta a quelle pecunia-

---

na, 16 settembre 2015, n. 616), che aveva appunto contestato l'efficacia di una disciplina dettata dal sindaco di Formia, proprio in quanto limitata al solo territorio comunale.

<sup>76</sup> Vedi al riguardo anche le considerazioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1698 del 2019, *cit.*

<sup>77</sup> Cfr. ad esempio la sentenza del Tar Lombardia, sez. I, 8 marzo 2019, n. 495.

<sup>78</sup> A titolo di esempio, si può ricordare l'esperienza di molti comuni dell'area metropolitana occidentale di Torino, della provincia di Venezia e della provincia di Biella.

<sup>79</sup> Vedi il parere del Consiglio di Stato del 31 gennaio 2018, n. 449, nell'ambito del ricorso straordinario nei confronti dell'ordinanza del Comune di Cologno Monzese, nonché la sentenza dello stesso Consiglio di Stato, sez. V, 30 giugno 2014, n. 3271, relativa al comune di Desio. La necessità di suffragare limitazioni orarie più stringenti rispetto a quanto previsto dall'Intesa in sede di Conferenza unificata è affermata dal Tar Lazio, sentenza n. 1460 del 2019, *cit.* Sulla contraddittorietà ed insufficienza della documentazione sul fenomeno della ludopatia nello specifico contesto comunale cfr. tra le altre, la sentenza del Tar Toscana, sez. II, 17 marzo 2017, n. 407, riguardante l'ordinanza del sindaco di Firenze del 2016; gli studi e ricerche a supporto della successiva ordinanza del 2018 sono stati invece considerati pienamente validi dallo stesso Tar Toscana (sez. II, 9 gennaio 2019, n. 19), che ha anche considerato legittimo l'anticipato spegnimento degli apparecchi presenti negli esercizi non dedicati (bar, ristoranti etc.), volto a limitare il rischio di un coinvolgimento dei minori dopo le ore 13, orario di chiusura delle scuole. Sull'accuratezza degli studi raccolti vedi anche, a titolo esemplificativo, le sentenze del Tar Lazio sulle disposizioni emanate dal Comune di Roma (in particolare sez. II, 21 gennaio 2019, n. 750 e sez. II, 4 febbraio 2019, n. 1413), del Tar Campania n. 1567 del 2017, *cit.*, con riguardo al regolamento del comune di Napoli, del Tar Lombardia, sez. I, 6 luglio 2016, n. 1467, relativa alla disciplina del comune di Pavia, dello stesso Tar Lombardia, sez. I, 13 marzo 2019, n. 550, riguardante il provvedimento sugli orari del comune di Milano, e del Tar Emilia-Romagna, sez. I, 8 marzo 2019, n. 242, riguardante il comune di Argelato.

<sup>80</sup> Vedi le sentenze del Tar Veneto, sez. III, 7 dicembre 2016, n. 1346 (riguardante la limitazione dell'orario a 6 ore giornaliere deliberato dal comune di S. Donà di Piave) e del Tar Toscana, sez. II, 12 giugno 2017, n. 806 (concernente l'ordinanza del sindaco di Grosseto che disponeva un limite di 4 ore giornaliere).

<sup>81</sup> Così ad esempio il regolamento del Comune di Napoli, *cit.*

<sup>82</sup> Vedi, tra le altre, le sentenze del Tar Lombardia, sez. I, 17 marzo 2017, n. 660 e n. 661 e sez. I, 10 aprile 2017, n. 816, con cui sono stati respinti i ricorsi avverso i provvedimenti di sospensione deliberati dal comune di Milano a seguito dell'accertamento in diverse situazioni dell'apertura dei locali oltre i limiti di orario stabiliti dalla disciplina comunale. Vedi anche le più recenti sentenze del Tar Campania, sezione staccata di Salerno, sez. I, 26 novembre 2018, n. 1720 e del



rie, sono volte a garantire l'effettiva applicazione delle disposizioni di legge, affinché non abbiano solo valore simbolico<sup>83</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

Come già sottolineato, nel corso degli anni, soprattutto grazie all'impulso di molte Amministrazioni regionali e locali, sono stati compiuti passi importantissimi nel contrasto del Disturbo del Gioco d'Azzardo e sperimentate con successo misure volte a limitare sia l'offerta che la domanda di gioco, attraverso una costante azione di prevenzione, sensibilizzazione e recupero dei soggetti affetti da dipendenza, misure che possono essere ulteriormente migliorate, proprio sulla base dell'esperienza maturata e dei risultati concreti ottenuti<sup>84</sup>. E l'indirizzo giurisprudenziale prevalente ha fino ad oggi confortato le scelte coraggiose di tanti Amministratori che hanno saputo resistere alle forti pressioni esercitate dagli operatori del settore.

Peraltro il quadro normativo non può considerarsi del tutto stabilizzato, in relazione alle scelte in ordine al riordino complessivo del settore dei giochi, in corso di elaborazione da parte del Governo, ai cui principi dovranno adeguarsi Regioni ed Enti locali, all'esito della discussione parlamentare sui numerosi progetti di legge già presentati presso Camera e Senato, ai riflessi sulle competenze delle Regioni in materia potrebbero derivare anche dalle Intese, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione, sulle richieste di maggiore autonomia avanzate da tre Regioni (Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna)<sup>85</sup> nonché all'evoluzione della giurisprudenza amministrativa<sup>86</sup>. La complessità del quadro normativo e le forti pressioni degli operatori del settore hanno certamente influenzato le decisioni di alcune Regioni, che pure erano state all'avanguardia nell'adozione delle misure di riduzione dell'offerta,

---

Tar Toscana, sez. II, 9 gennaio 2019, n. 21, la sentenza del Tar Emilia-Romagna (sez. I, 24 maggio 2017, n. 410), che ha respinto il ricorso di un esercente avverso la revoca della licenza disposta dalla Questura disposta per violazione della normativa regionale e locale, nonché la sentenza del Tar Lombardia, sez. staccata di Brescia, sez. II, 9 febbraio 2019, n. 131.

<sup>83</sup> Così Consiglio di Stato, sez. V, 28 marzo 2018, n. 1933, *cit.*

<sup>84</sup> Appare importante predisporre analisi approfondite degli effetti delle singole misure, come ad esempio quelle contenute nello studio della Asl 3 di Torino sulle risultanze delle ordinanze di limitazione degli orari (febbraio 2018).

<sup>85</sup> Già nel 2015 R. Chiappa sottolineava il rischio di una sterilizzazione delle iniziative assunte da Regioni ed Enti locali (cfr. *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 *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 2, 2015).

<sup>86</sup> Ad esempio, il Consiglio di Stato sarà chiamato ad esprimersi sulla legittimità della disciplina del comune di Domodossola; a tal fine è stata richiesta all'Agenzia delle dogane una perizia al fine di verificare se la determini in assoluto l'impossibilità di localizzare apparecchi da gioco nell'intero territorio comunale e di chiarire comunque la percentuale di territorio nella quale tale preclusione verrebbe ad operare (cfr. le ordinanze sez. V, 13 giugno 2018, n. 3624 e sez. V, 7 marzo 2019, n. 1568).

e che negli ultimi tempi hanno approvato provvedimenti di proroga dell'entrata in vigore della normativa regionale, in previsione anche di un riordino del settore, ovvero hanno rivisto le scelte compiute in passato<sup>87</sup>. In quest'ottica, risulta pertanto essenziale continuare un attento monitoraggio dell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza.

L'adozione di regole uniformi, applicabili a tutto il territorio nazionale, è sicuramente un fatto condivisibile<sup>88</sup>, ma è importante che sia comunque salvaguardata l'autonomia di Regioni e Comuni, secondo l'indirizzo fissato dalla Corte costituzionale, garantendo loro la possibilità di adottare discipline più stringenti per far fronte alle situazioni di maggiore gravità dei fenomeni di dipendenza dal gioco. Così come è indispensabile un intervento del Parlamento per disciplinare aspetti che rientrano nella esclusiva competenza statale, come quelli inerenti la regolamentazione del gioco *on line* (fenomeno in crescita costante)<sup>89</sup>, il contrasto delle organizzazioni criminali che operano nel settore del gioco lecito ed illecito<sup>90</sup> e l'individuazione di entrate erariali alternative a quelle derivanti dal gioco d'azzardo: proprio la necessità di mantenere inalterato il gettito fiscale costituisce infatti un rilevante ostacolo all'adozione di efficaci misure di riduzione dell'offerta e della domanda di gioco.

<sup>87</sup> È il caso della Liguria, che con la legge del 2012 aveva previsto un termine di 5 anni per consentire ai soggetti interessati di adeguarsi alle nuove limitazioni: in connessione con il cambio di maggioranza nel consiglio regionale sono stati definiti due provvedimenti di proroga, il primo di un anno ed il secondo fino all'approvazione fino alla data di entrata in vigore di un nuovo testo unico in materia di prevenzione e trattamento del gioco d'azzardo patologico. Analoga scelta è stata effettuata successivamente dalla Regione Abruzzo (all'interno di un provvedimento in materia di Comunità e aree montane, che ha prorogato di due anni il termine precedentemente previsto) e dalla Regione Marche (anche in questo caso è prevista una proroga di due anni); mentre la Regione Puglia, dopo una prima proroga di sei mesi, ha approvato un nuovo provvedimento che esclude tra l'altro gli esercizi già in possesso di licenza dall'applicazione del 'distanziometro').

<sup>88</sup> Sul carattere frammentario del quadro normativo vigente vedi Consiglio di Stato, sez. IV, 28 settembre 2017, n. 4539, che sottolinea la necessità di una «disciplina generale della lotta alla ludopatia, ancora in itinere e lontana dall'essere adottata», inquadrata in un «in un sistema cd. a tutele crescenti».

<sup>89</sup> Cfr. al riguardo la Raccomandazione della Commissione europea del 14 luglio 2014 2014/478/UE sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line.

<sup>90</sup> Anche nella presente legislatura la Commissione antimafia ha istituito un Comitato su «Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme» (cfr. seduta Commissione antimafia del 28 febbraio 2019).

All.to n. 1. Elenco delle leggi adottate da Regioni e province autonome

<b>REGIONI PROVINCE AUTONOME</b>	<b>LEGGI ADOTTATE</b>
Abruzzo	n. 40 del 2013, modificata dalla n. 30 del 2018 (art. 4)
Alto Adige	n. 13 del 1992 e n. 17 del 2012, nonché n. 10 del 2016
Basilicata	n. 30 del 2014, modificata dalla n. 5 del 2016 e, da ultimo, dalla n. 19 del 2017 (art. 45)
Calabria	n. 9 del 2017 (art. 16), modificata dalla n. 51 del 2018
Campania	n. 16 del 2014 (art. 1, commi 197 ss.)
Emilia-Romagna	n. 5 del 2013 e successive modifiche
Friuli-Venezia Giulia	n. 1 del 2014, modificata dalla n. 33 del 2015 e n. 26 del 2017
Lazio	n. 5 del 2013
Liguria	n. 17 del 2012 e n. 18 del 2012 (modificate dalla n. 7 del 2017 e n. 2 del 2018)
Lombardia	n. 8 del 2013, modificata dalla n. 11 del 2015 e dalla n. 34 del 2016 (art. 13)
Marche	n. 3 del 2017 (legge di modificata in corso di pubblicazione)
Molise	n. 20 del 2016
Piemonte	n. 9 del 2016, modificata dalla n. 19 del 2018
Puglia	n. 43 del 2013, modificata dalla n. 52 del 2018 e dalla n. 21 del 2019
Sardegna	n. 2 del 2019
Trentino	n. 13 del 2015
Umbria	n. 21 del 2014, modificata dalla n. 7 del 2016
Valle d'Aosta	n. 14 del 2015, modificata dalla n. 10 del 2018
Veneto	n. 6 del 2015 (art. 20); vedi anche n. 30 del 2016 (art. 54)

