



18 GIUGNO 2025

Profili del riparto di competenze tra
Stato, regioni e comuni in materia di
giuoco d'azzardo e disturbi connessi

di Mario Perini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Siena



Profili del riparto di competenze tra Stato, regioni e comuni in materia di giuoco d'azzardo e disturbi connessi*

di Mario Perini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Siena

Abstract [It]: Il contributo esamina il riparto di competenze tra Stato, Regioni e Comuni nella regolazione del giuoco con vincita di denaro e nella prevenzione del Disturbo da Giuoco d'Azzardo. Viene analizzata l'evoluzione normativa, il bilanciamento tra esigenze erariali, tutela della salute e ordine pubblico, e il ruolo crescente dei livelli territoriali sub-statali di governo nella gestione del fenomeno.

Title: Aspects of the Allocation of Legislative and Administrative jurisdiction among the State, Regions, and Municipalities in the Field of Gambling and Related Disorders

Abstract [En]: The paper analyses the allocation of powers among the State, Regions, and Municipalities in regulating gambling and addressing Gambling Disorder. It explores legal developments, the balance between fiscal goals, public health, and public order, and the increasing role of local authorities in managing the phenomenon.

Parole chiave: giuoco d'azzardo, disturbo da giuoco d'azzardo, Costituzione, riparto di competenze legislative e amministrative

Keywords: gambling, gambling disorder, Italian constitution, jurisdiction among different levels of government

Sommario: 1. Delimitazione del tema. 2. L'evoluzione della disciplina normativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi. 3. Il riparto di competenza legislativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi. 4. Il riparto di competenza amministrativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi. 5. Cenni al livello di governo europeo. 6. Considerazioni di insieme.

1. Delimitazione del tema

Il fenomeno che nel linguaggio comune si continua a chiamare “ludopatia”¹, ma che più precisamente è definibile come “Giuoco d'Azzardo Patologico” o “GAP”² e, più recentemente, “Disturbo da Giuoco d'Azzardo” o “DGA”³, ha assunto negli ultimi anni un rilievo crescente, al punto da essere riconosciuto

* Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio costituisce una versione aggiornata dell'intervento al Convegno “*Sport e Tutela della Salute*”, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli studi di Firenze, 20 maggio 2025.

¹ Così, nella normativa, ad es., art. 1, comma 70, l. n. 220/2010. Questa variabilità linguistica, che dipende dall'evoluzione della terminologia usata a livello scientifico, la si ritrova a tutti i livelli, sia nella normativa, sia nella dottrina sia nella giurisprudenza.

² AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4th ed., 1994, Washington DC, American Psychiatric Publishing (DSM-IV).

³ 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)*. Sui profili psichiatrici, cfr. ad es. A. GORACCI, *Disturbo da gioco d'azzardo patologico e gambling dual disorder: una prospettiva di clinica, endofenotipi e neuroscienze cliniche*, in M. PERINI (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare*, Siena, USiena Press, 2024, pp. 13 ss. Sui profili psicoanalitici del DGA, cfr. ad es. M. CROCE, *Da Pascasius al Brain Disease. Per una storia dei paradigmi del gambling*, *Ibid.*, pp. 27 ss.

come una vera e propria emergenza sanitaria e sociale. In Italia, la diffusione capillare dei giochi con vincita in denaro, leciti e regolamentati dallo Stato, ha generato un delicato equilibrio tra le esigenze erariali e di ordine pubblico, da un lato, e la necessità di tutela della salute pubblica, in particolare dei soggetti più vulnerabili, dall'altro.

Le politiche di contrasto alla dipendenza da gioco si muovono lungo un crinale complesso, nel quale si intrecciano competenze diverse: lo Stato, titolare di potestà legislativa in diverse materie incidenti sul fenomeno; le Regioni, competenti per la tutela della salute e l'organizzazione dei servizi sociosanitari; e i Comuni, cui spetta, tra l'altro, l'assistenza sociale, la disciplina urbanistica e la regolazione degli orari di esercizio delle attività sul territorio.

Il riparto di competenze tra questi livelli di governo è stato oggetto di numerosi conflitti e interventi giurisprudenziali, specie da parte della Corte costituzionale⁴, chiamata a bilanciare le prerogative statali, in materia di giochi aleatori con vincita di denaro autorizzati, con le iniziative locali volte alla prevenzione e al contenimento del disturbo da gioco d'azzardo. In tale contesto, si rende necessario un coordinamento efficace tra i diversi livelli istituzionali, al fine di garantire una protezione effettiva dei soggetti fragili, senza compromettere la coerenza dell'ordinamento nazionale in materia di gioco lecito. Affrontando il fenomeno del DGA, va tenuto presente che l'oggetto di tale disturbo non è confinato al solo gioco d'azzardo, tuttora vietato ai sensi dell'art. 718 ss., c.p., e a quello, eccezionalmente autorizzato, svolto nei 4 casinò italiani⁵, ma a qualunque attività ludica cui si partecipa con la speranza di ottenere un guadagno economico, con grado variabile di alea, senza che ciò escluda anche un certo grado di abilità fisica, mentale o strategica del giocatore. Tale fenomeno, dunque, ha propriamente ad oggetto in generale il gioco aleatorio con vincita di denaro, in tutte le sue forme (in presenza, online, ecc.) con tutte le sue varianti e sottospecie (azzardo, scommesse, ecc.)⁶. Se volessimo fornire definizioni, che forse non rispondono ad una interpretazione letterale del dato normativo⁷, ma sicuramente ne colgono la sostanza nella realtà contemporanea⁸, potremo dire che il DGA riguarda sia il "gioco d'azzardo" tradizionalmente

⁴ Per una rassegna, sia consentito rinviare a M. PERINI, *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di gioco con vincita di denaro*, in *Consulta Online*, n. 2/2024, pp. 589 ss.

⁵ Casinò de la Vallée a Saint-Vincent, Casinò di San Remo, Casinò di Venezia e Casinò di Campione a Campione d'Italia, oltre a quelli delle navi da crociera quando navigano fuori dalle acque territoriali (art. 5, comma 3, d.l. n. 457/1997). Sui casinò, cfr. ad es. cfr. F. BAILO, *I Casinò "tradizionali" in Italia*, in P. COSTANZO (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova, Genova University Press, 2021, pp. 176 ss.

⁶ Non è possibile tacere che, nel DSM-V, unica altra dipendenza comportamentale richiamata è quella della Dipendenza Patologica da Videogiochi (*Internet Gaming Disorder*) che condivide diverse caratteristiche comportamentali con il DGA, anche se presenta differenze significative nei criteri diagnostici, nella classificazione nosografica e nella natura delle attività coinvolte.

⁷ L'art. 721, c.p., infatti, definisce i giochi d'azzardo come "quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria". Analogamente, troviamo nei dizionari la seguente definizione "attività ludica in cui ricorre il fine di lucro e nella quale la vincita o la perdita è in prevalenza aleatoria, avendovi l'abilità un'importanza trascurabile", ad es. Enciclopedia Treccani online. Secondo queste definizioni, tutti gli attuali giochi, con fine di lucro e a esito prevalentemente aleatorio, sarebbero da qualificarsi come "d'azzardo".

⁸ Come si dirà successivamente, la sostanziale "liberalizzazione" e diffusione dei giochi aleatori con vincita di denaro, avvenuta con particolare intensità dagli anni '90 in poi, li ha resi leciti, se ovviamente rispettosi della normativa in materia. La

inteso, vale a dire quello vietato penalmente e ormai, comparativamente, di limitato rilievo sociale, sia il “giuoco aleatorio con vincita di denaro”, ormai ampiamente ammesso e, comparativamente, di estrema rilevanza sociale.

2. L'evoluzione della disciplina normativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi

Al fine di delimitare un abbozzo di riparto di competenze tra diversi livelli di governo in materia di giuoco e dei disturbi connessi, risulta indispensabile preliminarmente individuare i valori e principi costituzionali che possono venire alla luce nella regolamentazione di questi fenomeni. È proprio in base a tali valori, infatti, che si è evoluta, nel corso della storia repubblicana, la ripartizione di attribuzioni tra Stato, regioni ed enti locali⁹.

conseguente percezione sociale di essi non è più quella del “giuoco d'azzardo” – concetto tradizionalmente collegato alla sua intrinseca illiceità e ad un divieto penale –, ma di attività ludiche lecite e consentite. Se si passa un paragone forse azzardato, qualcosa di simile avviene, ad esempio, con alcol e tabacco – scientificamente sostanze psicoattive con effetti psicotropi –, la cui liceità sul piano giuridico non le fa più percepire come “sostanze psicoattive con effetti psicotropi”.

⁹ Il tema del giuoco con vincita di denaro e delle conseguenze individuali e sociali dello stesso sono stati oggetto di approfondimento specialmente da parte di altri settori del diritto. Con riferimento al diritto pubblico, oltre a commenti a decisioni costituzionali e interventi puntuali, l'attenzione è andata crescendo nel corso degli ultimi anni. Cfr. ad esempio S. DE FINA, *Gioco d'azzardo ed autonomia regionale*, in *Giurisprudenza siciliana*, 1961, pp. 796 ss.; R. CHIEPPA, *Osservazione*, in *Giur. Cost.*, 1965, pp. 1265 ss.; G. PIOLETTI, *I giochi proibiti e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1968, pp. 1455 ss.; A. PIZZORUSSO, Nota redazionale, in *Foro. it.*, 1973, I, c. 2636; A. BRANCASI, *Una brutta sentenza in tema di casinò ed una occasione perduta per la finanza regionale*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 1039 ss.; F.A. MORONE, *Caso da giuoco: una disorganicità normativa compatibile con la Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 3928 ss.; A. VEDASCHI, *La gestione del casinò di Saint-Vincent spetta alla Regione*, in *Giur. Cost.*, pp. 438 ss.; V. ZAMPELLA, *Concorsi pronostici, scommesse e finanziamento dello sport*, in G. FAMIGLIETTI (a cura di), *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*, Pisa, Plus-Pisa University Press, 2009, pp. 325 ss.; F. GIUFFRÉ, *Vecchi privilegi e nuovi moniti nella questione delle case da gioco “autorizzate”*, in *Forumcostituzionale.it*, 2004; P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Forumcostituzionale.it*; R. CHIEPPA, *Scommesse sportive e rischio di manipolazione delle competizioni sportive*, in *Riv. dir. sportivo*, 2017, pp. 271 ss.; IDEM, *Il giurista cattolico e le sfide del presente: problemi nel diritto amministrativo nell'esperienza giuridica contemporanea*, in *Iustitia*, 2018, pp. 81 ss.; R. BALDUZZI, *Il (disturbo da) gioco d'azzardo tra politica e magistratura*, in *Corti supreme e salute*, 2021, pp. 207 ss.; L. TRUCCO, *Quale rilievo costituzionale del “gioco” ?*, in P. COSTANZO (a cura di), *Giochi e scommesse, op. cit.*, pp. 403 ss.; 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 *Confrontocostituzionali.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, pp. 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, pp. 413 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, pp. 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, pp. 427 ss.; 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, pp. 506 ss.; M. MACCHIA, *Il regime consensorio dei giochi e delle scommesse pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, pp. 1401 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 dilaganti patologie (ludopatia o gap)*, in *Giur. Cost.*, 2017, pp. 1118 ss.; S. SCAGLIARINI, *“Rien ne va plus”: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017; V. SCIARABBA, *Le misure comunali di contrasto “totale” al gioco d'azzardo*, in P. COSTANZO (a cura di), *Giochi e scommesse, op. cit.*, pp. 253 ss.; B. DE MARIA, *Il gioco preso sul serio: la lotta alle ludopatie tra competenze statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, 2019, pp. 1169 ss.; M. ROMA, *La Consulta sulla c.d. proroga tecnica per gli operatori del gioco lecito nella Legge di Bilancio 2018. Lo scrutinio “a maglie larghe” della Corte nella sentenza 49/2021, tra esigenze di finanza pubblica e libertà di iniziativa economica privata*, in *Consulta Online*, 2021, n. 2; Q. CAMERLENGO, *Lombardia. Il contrasto a droga e dipendenze patologiche tra sicurezza primaria*

La normativa sul giuoco aleatorio con vincita di denaro e le competenze in materia, infatti, sono profondamente mutate dal 1948 ad oggi, parallelamente al variare di diffusi atteggiamenti culturali, della sensibilità sociale e del modello di sviluppo economico. Non solo sono cambiate singole disposizioni e norme incidenti su questo settore, ma si è evoluta la cornice di principi che le racchiude, mutandone, tra l'altro e per quello che qua interessa, proprio i titoli competenziali. Senza voler anticipare quanto si andrà ad esaminare, è noto a tutti che da un quadro iniziale incentrato sul rigoroso divieto regolato e supervisionato dallo Stato centrale si è arrivati ad un sistema di sostanziale “liberalizzazione” nel quale tutti i livelli di governo sono coinvolti. Pare dunque opportuno, innanzitutto, fare una panoramica dell'evoluzione della normativa in tema di giuoco aleatorio con vincita di denaro.

Nella fase iniziale del periodo repubblicano, la disciplina giuridica del giuoco non si discostava in modo sostanziale da quella vigente nell'ordinamento precedente, in cui l'attività ludica era soggetta a forti limitazioni e scoraggiata attraverso un apparato repressivo di natura penale e rigorosi controlli da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, rientrando in un ambito riservato in via esclusiva allo Stato centrale¹⁰. Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931 (di seguito, per brevità, TULPS) sanciva espressamente il divieto del giuoco d'azzardo, qualificandolo come attività intrinsecamente pericolosa per l'ordine pubblico. Nonostante ciò, alcune forme di giuoco furono eccezionalmente ammesse¹¹ e regolamentate in via derogatoria, come nel caso del Lotto¹², la cui disciplina risale al 1863, e successivamente del Totocalcio, introdotto nel 1946. Tali attività, pur legalizzate, rimasero sotto il controllo statale.

Con l'adozione del Decreto Legislativo n. 496 del 1948, lo Stato consolidò la propria posizione dominante nel settore, assumendo un controllo integrale sul giuoco pubblico e attribuendo al Ministero delle Finanze la responsabilità di organizzare e gestire le attività ludiche, sia in forma diretta sia tramite un sistema di concessioni affidate a soggetti privati. Durante questa prima fase repubblicana, l'approccio restrittivo non solo fu mantenuto, ma addirittura rafforzato: si pensi, ad esempio, alla legge n. 507 del 1965, che vietò

e competenze convergenti regionali: riflettori accesi sulla Lombardia, in *Le Regioni*, 2021, pp. 409 ss.; M. COSULICH, *Dall'autonomia dell'azzardo all'azzardo dell'autonomia: la Valle d'Aosta e il suo Casinò*, in *Le Regioni*, 2022, pp. 790 ss.; T. CERRUTI, *Le (mutevoli) scelte del legislatore piemontese sulla disciplina del gioco d'azzardo*, in *Le Regioni*, 2022, pp. 342 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Reddito di cittadinanza, gioco d'azzardo e condizionalità delle misure di protezione sociale*, in *Giur. Cost.*, 2024, pp. 619 ss.; S. SCAGLIARINI, *“Alea iacta est”*: la Corte conferma la (possibile) esclusione dei giocatori d'azzardo patologici dal reddito di cittadinanza (e dall'assegno di inclusione), in *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, pp. 321 ss.; F. SAVASTANO, *Una nuova disciplina per il gioco d'azzardo e le scommesse sportive. Riflessioni a partire dal riordino del comparto online, operato con D. Lgs. 41 del 2024*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 3, pp. 36 ss.; S. DONATI, *Disturbo da gioco d'azzardo: la patologia e le tutele nella prospettiva del diritto pubblico*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2025, pp. 12 ss.

¹⁰ Art. 1, d. lgs. n. 496/1948.

¹¹ Così espressamente già art. 1, l.n. 1483/1863.

¹² Cfr. Regi decreti 27 settembre 1863, n. 1484, e 5 novembre 1863, n. 1534.

ulteriori giochi allora considerati pericolosi per la moralità e l'ordine pubblici, come quelli a ripetizione e a prolungamento di partita (*flipper* inclusi).

Il principio di ordine e sicurezza pubblici emergeva come valore costituzionalmente preminente e orientava l'intero impianto normativo del settore. Ciò avveniva nonostante l'esistenza di spinte sociali ed economiche sempre più pressanti che richiedevano un progressivo ampliamento dell'offerta ludica. Questo non significa che, già in quel periodo, altri profili giuridicamente rilevanti del giuoco fossero del tutto assenti¹³; piuttosto, il loro rilievo costituzionale appariva del tutto marginale rispetto al paradigma dominante, e pertanto non incideva in modo significativo sulla configurazione giuridica del settore né sulla distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie territoriali.

La seconda fase storica dell'evoluzione normativa del giuoco aleatorio con vincita di denaro nell'Italia repubblicana prende avvio a partire dalla profonda crisi valutaria e finanziaria del 1992. Questo momento di discontinuità segna l'inizio di un periodo caratterizzato da una progressiva e sistematica espansione dell'offerta di giuoco, finalizzata esplicitamente a valorizzarne i proventi come fonte alternativa di entrata per il bilancio statale. In tale contesto, l'ordinamento consente l'introduzione di nuove e sempre più variegate forme di giuoco lecito, molte delle quali destinate a riscuotere un vasto consenso popolare¹⁴. Contestualmente, lo Stato procede al rilascio di un numero crescente di concessioni a soggetti privati, favorendo l'ingresso del capitale privato in un settore fino ad allora rigidamente controllato¹⁵.

Alla tradizionale finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, che si arricchisce in questi anni di specifici profili di contrasto alla criminalità organizzata a seguito della ampia diffusione del giuoco, si affianca progressivamente un nuovo principio costituzionalmente rilevante: l'esigenza di equilibrio tra entrate e uscite nel bilancio dello Stato¹⁶, sancita nella sua formulazione originaria all'art. 81, comma 3,

¹³ Si pensi ad esempio ai profili fiscali emergenti dal d.lgs. n. 496/1948 o dai d.lgs.C.p.S. n. 1741/1947 e d.lgs. n. 717/1948; oppure a quelli attinenti alla disciplina del lavoro emergenti dal d.P.R. n. 950/1953;

¹⁴ Si pensi al "Gratta e Vinci" disciplinato dal Ministero delle Finanze con d. m. 12 febbraio 1991, n. 183.

¹⁵ L'espansione regolamentata del settore del giuoco con vincita di denaro in Italia ha conosciuto una fase significativa a partire dagli anni Novanta, caratterizzata da una serie di interventi normativi volti ad ampliare l'offerta e a razionalizzarne la gestione. Una tappa fondamentale in questo processo è rappresentata dall'introduzione, nel 1991, del regolamento per le lotterie nazionali ad estrazione istantanea (D.M. 12 febbraio 1991, n. 183), la cui concreta applicazione si è realizzata nel 1994 con il lancio del "Gratta e Vinci", che ha ottenuto fin da subito un successo dirompente. Sempre nel 1994, sulla base dell'art. 11 del decreto-legge n. 557/1993, si è proceduto a una riforma organizzativa con l'esternalizzazione della rete di raccolta del giuoco del Lotto e la possibilità di assegnare nuove concessioni a soggetti terzi. Nel 1995, con la legge n. 425, è stata legalizzata l'installazione e l'utilizzo degli apparecchi da intrattenimento a moneta, comunemente noti come *slot machines*, all'interno di esercizi pubblici e spazi accessibili al pubblico. Il processo di espansione è proseguito nel 1997, anno in cui è stato disposto un incremento delle estrazioni del giuoco del Lotto, in attuazione del D.M. 27 dicembre 1996, n. 691. Nello stesso anno è stato altresì introdotto il "SuperEnalotto", tramite decreto del Ministro delle Finanze del 10 ottobre 1997, che ha approvato il nuovo "Regolamento del concorso pronostici Enalotto". Infine, nel 2000, è stata normativamente riconosciuta la possibilità di attivare e gestire sale scommesse su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 388/2000.

¹⁶ 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.

della Costituzione, e successivamente riformulata, con la revisione del 2012, nel principio dell'“equilibrio di bilancio” (art. 81, comma 1, Cost. vigente).

In questo nuovo scenario, il giuoco tende a perdere la sua connotazione di attività pericolosa da contenere nell'interesse pubblico. La sua crescente legittimazione giuridica e la costante espansione del mercato legale, da un lato, unitamente alla sua crescente rilevanza per le finanze pubbliche, dall'altro, contribuiscono a una sua progressiva riconfigurazione come attività economica a pieno titolo. Non solo, il giuoco d'azzardo viene progressivamente assimilato ad altri settori produttivi, distinguendosi anzi per la sua peculiare capacità di generare flussi di entrata significativi per l'erario.

È in questa fase che si pongono le premesse normative, istituzionali e culturali per una sostanziale “liberalizzazione”¹⁷ del settore: non soltanto attraverso l'ampliamento quantitativo e qualitativo dell'offerta di giuoco lecito, ma soprattutto mediante l'apertura strutturale al mercato e alla partecipazione dei privati, ai quali viene progressivamente affidato un ruolo centrale nella gestione e nella promozione delle attività ludiche¹⁸, in linea con i principi europei di circolazione dei servizi e di stabilimento.

La terza fase dell'evoluzione normativa del giuoco con vincita di denaro nell'Italia repubblicana si apre nel 2001 e si caratterizza per un ulteriore consolidamento della funzione fiscale del settore, in chiave di incremento e razionalizzazione del gettito pubblico¹⁹. In tale prospettiva, viene prevista una gestione unitaria delle “*funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giuochi, delle scommesse e dei concorsi a premi*” (art. 12, legge n. 383/2001), formalmente attribuita all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato con il decreto-legge n. 138/2002 (art. 4), ente oggi confluito nell'attuale Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

¹⁷ Si usa ovviamente tale espressione in senso atecnico. Sebbene il settore del giuoco aleatorio con vincita di denaro in Italia sia formalmente soggetto a una riserva statale, come stabilito dall'art. 1 del D.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, che attribuisce allo Stato l'organizzazione e l'esercizio dei giuochi, l'evoluzione normativa degli ultimi decenni ha introdotto elementi di apertura e concorrenza. In particolare, l'ampliamento delle tipologie di giuochi autorizzati, l'incremento del numero di operatori concessionari e il ruolo centrale assunto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) come ente regolatore hanno trasformato il settore in un mercato regolamentato, caratterizzato da una pluralità di soggetti autorizzati a operare. Tale configurazione, pur mantenendo la supervisione statale, si discosta dal modello monopolistico tradizionale, avvicinandosi a un sistema di concorrenza controllata. 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, op. cit.*, pp. 162 ss.

¹⁸ 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, pp. 293 ss.; con taglio costituzionalistico, cfr. ad es. F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, pp. 15 ss.

¹⁹ 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 G. FAMIGLIETTI (a cura di), *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*, Pisa, Plus-Pisa University Press, 2009, pp. 325 ss.

In questa fase prende corpo l'introduzione di nuove modalità di fruizione del giuoco, in particolare attraverso la possibilità di partecipazione a distanza — dapprima tramite supporto telefonico e successivamente online²⁰ — che amplia in modo significativo l'accessibilità all'offerta ludica. Parallelamente, viene rafforzato l'apparato normativo volto al contrasto delle infiltrazioni criminali nel settore, in un'ottica di maggiore trasparenza e legalità. Tuttavia, a fronte di tali intenti regolatori, si assiste a un'ulteriore estensione del numero e della varietà delle tipologie di giuoco ammesse, unitamente a un'apertura del mercato a un numero crescente di concessionari, inclusi operatori stranieri²¹, in coerenza con la disciplina eurounitaria, configurando una sostanziale liberalizzazione del comparto.

La disciplina continua, almeno in parte, a fondarsi su due capisaldi costituzionali: da un lato, la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblici²²; dall'altro, il principio dell'equilibrio di bilancio²³. Tuttavia, l'ampliamento del mercato del giuoco e la crescente complessità del settore impongono l'introduzione di una serie di norme di matrice regolatoria volte a garantire la correttezza, l'efficienza e la sostenibilità del nuovo assetto concorrenziale. In questo contesto, l'art. 41, Cost., e i principi eurounitari in materia di concorrenza acquistano crescente centralità, fino a divenire tra i principali riferimenti della disciplina contemporanea del giuoco d'azzardo, come attestato da numerose pronunce della Corte costituzionale²⁴ e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea²⁵.

Sempre all'interno di questa terza fase, proprio in ragione delle trasformazioni strutturali del settore e della sua crescente rilevanza economico-sociale, si assiste a un mutamento significativo nel quadro delle

²⁰ 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”.

²¹ Cfr. art. 38, d. l. n. 233/2006.

²² 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.

²³ Nel periodo successivo al terremoto dell'Abruzzo del 2009, il giuoco con vincita di denaro è stato impiegato come strumento di politica fiscale per finanziare interventi straordinari. L'articolo 12 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, autorizzava l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) a indire nuove lotterie ad estrazione istantanea e a introdurre ulteriori modalità di giuoco del Lotto e dei giuochi numerici a totalizzazione nazionale, al fine di assicurare maggiori entrate non inferiori a 500 milioni di euro annui a decorrere dal 2009. Successivamente, l'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha conferito all'AAMS la facoltà di emanare disposizioni in materia di giuochi pubblici utili per assicurare maggiori entrate, potendo introdurre nuovi giuochi, indire nuove lotterie, adottare nuove modalità di giuoco del Lotto e variare l'assegnazione della posta di giuoco. Queste disposizioni evidenziano come, in quel periodo, il giuoco d'azzardo fosse considerato principalmente una fonte di gettito erariale, con l'introduzione di nuove forme di giuoco finalizzate all'aumento delle entrate dello Stato.

²⁴ Cfr. ad es. Corte cost., decisioni nn. 350/2007, 275/2013, 220/2014, 56/2015, 27/2019, 49/2021.

²⁵ Cfr. ad es. GUCE sent. 24/03/1994 in C-275/92; sent. 26/06/1997, in C-368/95; sent. 21/09/1999, in C-124/97; sent. 21/10/1999, in C-67/98; sent. 11/09/2003, in C-6/01; sent. 6/11/2003, in C-243/01; sent. 14/10/2004, in C-36/02; sent. 13/11/2003, in C-42/02; sent. 6/03/2007, in cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04; sent. 26/10/2006, in C-65/05; sent. 18/10/2007, in C-195/06; sent. 8/09/2010, in C-409/06; sent. 8/09/2009, in C-42/07; sent. 8/09/2010, in cause riunite C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 e C-410/07; sent. 8/09/2010, in C-46/08; sent. 6/10/2009, in C-153/08; sent. 30/11/2011, in C-153/08; sent. 30/06/2011, in C-212/08; sent. 3/06/2010, in C-258/08; sent. 8/07/2010, in C-447/08 e C-448/08; sent. 10/06/2010, in C-58/09; sent. 15/09/2011, in C-347/09; sent. 14/10/2021, in C-231/20.

competenze istituzionali. Soggetti pubblici tradizionalmente estranei alla regolazione del giuoco — in virtù dell'esplicito disposto dell'art. 1 del decreto legislativo n. 496/1948, che attribuiva allo Stato il monopolio della disciplina — iniziano a intervenire attivamente. In particolare, le regioni e gli enti locali, che in passato avevano tentato, senza successo, di far valere competenze proprie in materia²⁶, si rendono protagonisti di nuove iniziative normative e amministrative. La Corte costituzionale aveva fino ad allora sistematicamente escluso tali pretese, fatta eccezione per le specifiche ipotesi dei quattro casinò storici, nei confronti dei quali era ammessa una limitata e mai completamente chiarita partecipazione degli enti territoriali direttamente interessati²⁷.

Tuttavia, l'espansione pervasiva e la sostanziale liberalizzazione del giuoco aleatorio con vincita di denaro comportano la progressiva emersione, soprattutto a livello locale, di nuovi profili di rilevanza pubblica, tra cui quelli connessi alla tutela della salute pubblica e alla pianificazione urbanistica²⁸. Si tratta di ambiti pienamente riconducibili alle competenze costituzionalmente garantite degli enti territoriali “minori”, che acquisiscono così una legittimazione sempre più concreta a intervenire nella regolazione del fenomeno ludico, generando un consistente aumento del contenzioso, tanto amministrativo²⁹ quanto costituzionale³⁰.

Una quarta, e per il momento ultima, fase dell'evoluzione normativa del giuoco aleatorio con vincita di denaro nell'Italia repubblicana si delinea a partire dalla seconda decade degli anni Duemila, quando anche il legislatore nazionale prende esplicitamente atto delle gravi implicazioni sanitarie connesse alla progressiva liberalizzazione del settore³¹. Tale consapevolezza, tuttavia, non conduce a un'inversione di tendenza in termini di politica espansiva: al contrario, il giuoco continua a essere incentivato e promosso come rilevante leva fiscale³², con l'introduzione di ulteriori tipologie e modalità di giuoco³³. Si rafforzano

²⁶ 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, che hanno dato origine a numerose controversie dinanzi alla Corte costituzionale: sentt. nn. 50/1959, 58/1959, 23/1961, 3/1962, 87/1965, 117/1967, 291/2001.

²⁷ 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 San Remo e al ruolo di questo Comune (Corte cost., sent. 152/1985; ord. 140/1988).

²⁸ 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.

²⁹ Cfr. ad es. TAR Veneto, sez. I, sent. n. 2721/2001; TAR Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, sent. n. 22/2004; TAR Puglia, sede Bari, sez. 2, sent. n. 540/2001; TAR Piemonte, sede Torino, sez. I, sent. n. 1447/2002; TAR Lombardia, sede Brescia, sez. I, sent. 1346/2003; TAR Campania, sede Napoli, sez. III, sent. n. 16987/2004; TAR Emilia-Romagna, sede Parma, sez. I, sent. n. 149/2004; TAR Friuli-Venezia Giulia, sede Trieste, sez. I, sent. n. 22/2004; TAR Marche, sez. I, sent. n. 978/2005; TAR Abruzzo, sede L'Aquila, sez. I, sent. n. 330/2005.

³⁰ Cfr. ad es. Corte cost., decisioni nn. 291/2001, 438/2002, 185/2004, 237/2006.

³¹ Nella dottrina costituzionalistica, sia sufficiente il rinvio a R. CHIEPPA, *Scommesse sportive e rischio di manipolazione delle competizioni sportive*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2017, pp. 271 ss.; IDEM, *Il giurista cattolico e le sfide del presente: problemi nel diritto amministrativo nell'esperienza giuridica contemporanea*, in *Iustitia*, 2018 pp. 81 ss.; R. BALDUZZI, *Il (disturbo da) gioco d'azzardo tra politica e magistratura*, in *Corti supreme e salute*, 2021, pp. 207 ss.

³² Cfr. ad es. art. 2, comma 3, d. l. n. 138/2011, art. 1, commi 918 ss., l. n. 208/2015; art. 1, commi 1051-1052, l. n. 145/2018; art. 1, commi 731-732, l. n. 160/2019; art. 1, comma 550, l. n. 234/2021.

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

nel contempo i meccanismi di controllo e di vigilanza, orientati tanto alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblici³⁴ quanto alla tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato.

Accanto a questa linea di continuità, tuttavia, si assiste a una significativa intensificazione della produzione normativa espressamente finalizzata al contrasto delle conseguenze patologiche del giuoco³⁵, in particolare del Disturbo da Giuoco d'Azzardo, riconosciuto come emergenza sanitaria. In questo senso, la disciplina si evolve verso una strutturazione maggiormente articolata, volta a contemperare le esigenze erariali con quelle della tutela della salute pubblica, in un quadro di equilibrio costituzionale tra valori prima considerati in modo tendenzialmente separato.

L'apice di questa nuova impostazione è rappresentato dalla formulazione dell'art. 1, comma 123, della legge n. 197/2022 (legge di Bilancio per il 2023), in cui si afferma che l'intervento riformatore ha come finalità *“il perseguimento della garanzia del gettito erariale”* unitamente a *“un'effettiva e adeguata riorganizzazione del settore delle reti di raccolta dei giuochi pubblici, che assicuri altresì la tutela della salute pubblica”*. Per la prima volta, gli obiettivi fiscali e sanitari vengono ricondotti in un'unica disposizione normativa, a testimonianza della volontà di armonizzare interessi pubblici eterogenei sotto un disegno legislativo integrato.

Ancora più chiaramente, questa compenetrazione tra finalità distinte — ordine pubblico, salute, gettito — viene formalmente recepita nella riforma organica del settore introdotta con l'art. 15, comma 1, della legge n. 111/2023. Tale disposizione stabilisce che la riorganizzazione del comparto debba avvenire *“fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio”*, in quanto tale modello *“costituisce una garanzia non solo per la “tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblica”, ma anche per il “contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali”, nonché per la “prevenzione del*

³⁴ Ad es. artt. 52 ss., d. lgs. n. 231/2007, con le importanti modifiche introdotte con d. lgs. n. 90/2017.

³⁵ I primi segnali di un'attenzione normativa al fenomeno delle patologie e disturbi connessi al giuoco d'azzardo a livello nazionale si riscontrano nell'articolo 1, comma 70, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che per la prima volta utilizza il termine “ludopatia”. Tale disposizione demanda a un decreto interdirigenziale l'adozione di “linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a giuoco compulsivo”. Successivamente, il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, all'articolo 24, commi 20 e 21, stabilisce il divieto di partecipazione ai giuochi pubblici con vincita in denaro per i minori di anni diciotto e introduce sanzioni pecuniarie e la chiusura dell'esercizio per chi viola tale divieto. L'articolo 5 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, noto come “decreto Balduzzi”, prevede l'inserimento nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) delle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da giuoco d'azzardo patologico. L'articolo 1, comma 133, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, stanziava fondi per il contrasto al disturbo da giuoco d'azzardo e prevede l'adozione di linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da tale disturbo. Con il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, noto come “decreto Dignità”, all'articolo 9, si introduce il divieto di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giuochi o scommesse con vincite in denaro, al fine di rafforzare la tutela del consumatore e contrastare il disturbo da giuoco d'azzardo. L'articolo 1, comma 569, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, prevede misure per rendere effettive le norme degli enti locali che disciplinano l'orario di funzionamento degli apparecchi da giuoco, consentendo all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di monitorare il rispetto di tali disposizioni. Infine, la legge 29 dicembre 2022, n. 197, all'articolo 1, commi 123 e 124, prevede la proroga, a titolo oneroso, di talune concessioni per la raccolta a distanza dei giuochi pubblici e per la raccolta del giuoco del Bingo, con l'obiettivo di garantire il gettito erariale e assicurare la tutela della salute pubblica.

riciclaggio dei proventi di attività criminose”. Si delinea così una disciplina che mira a bilanciare, in modo sistematico, esigenze di ordine pubblico, sanitarie, fiscali e antimafia.

La nuova architettura normativa ha trovato un primo compiuto sviluppo nel decreto legislativo n. 41 del 2024, atto attuativo della riforma, che conferma lo spostamento del baricentro regolatorio verso il giuoco a distanza. L’art. 1, comma 2, del suddetto decreto individua, infatti, nei giuochi online e digitali il fulcro dell’attuale disciplina, relegando invece le forme tradizionali di giuoco aleatorio con vincita di denaro³⁶ — inclusi i casinò — a un regime giuridico frammentato, affidato a fonti normative disorganiche e stratificate.

I valori costituzionali che emergono dall’evoluzione normativa, economica e dalla mutata percezione sociale del fenomeno hanno potentemente influito sul riparto di competenze tra i diversi livelli di governo. Ad oggi, in primo luogo, si individua il principio dell’equilibrio di bilancio, sancito all’art. 81, comma 1, della Costituzione, quale fondamento della funzione fiscale attribuita al comparto del giuoco pubblico. A questo si affiancano, in posizione parimenti rilevante, i principi di ordine e sicurezza pubblici, che trovano riscontro in una pluralità di disposizioni costituzionali, sia in via diretta sia indiretta, tra cui l’art. 117, comma 2, lettere h) ed e), nonché — in chiave sistematica — gli artt. 13, comma 3; 14, comma 2; 16, comma 1; 17, comma 3; 41, comma 2; 117, comma 2, lettere d) ed h); 117, comma 3; 120, comma 2 e 126, comma 2 della Costituzione.

Un ulteriore parametro costituzionale di rilievo è rappresentato dalla libertà di iniziativa economica privata, riconosciuta dall’art. 41 della Costituzione, che si intreccia strettamente con il principio della tutela della concorrenza, espresso all’art. 117, comma 2, lettera e), nonché allo stesso art. 41, comma 1, e che va interpretato in armonia con gli articoli 49, 56 e 101 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), sulla base dei rinvii costituzionali contenuti negli artt. 11 e 117, comma 1, della Carta fondamentale. Una conferma concreta della rilevanza e coesistenza di questi principi si rinviene nel decreto legislativo n. 41 del 2024. Tale provvedimento, al di là delle disposizioni generali e di norme accessorie, si concentra in modo nettamente prevalente sulla disciplina del sistema concessorio (Titoli II e IV), riflettendo una chiara attenzione verso i valori dell’iniziativa economica, della concorrenza e della sostenibilità del bilancio pubblico. In via non trascurabile, trova pure spazio la tutela del giocatore, oggetto del Titolo III, a testimonianza del riconoscimento dell’interesse alla protezione dei soggetti vulnerabili.

Non meno centrale, infatti, risulta il diritto alla salute, nella sua duplice accezione individuale e collettiva, sancito dall’art. 32, comma 1, della Costituzione. A tale valore si collega, in via strumentale, il principio della definizione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui

³⁶ Escluse dalla nuova disciplina generale in forza dell’art. 1, comma 3, d.lgs cit.

all'art. 117, comma 2, lettera m), Cost., che assume una funzione chiave nella delimitazione delle competenze legislative statali e regionali.

L'assetto risultante da questa cornice normativa evidenzia un'impostazione del legislatore che tende a porre tali valori costituzionali su un piano di pari dignità, senza gerarchizzazioni esplicite. Questa impostazione risulta particolarmente rilevante in sede di eventuale bilanciamento costituzionale, specie nell'ambito del contenzioso tra Stato e Regioni, poiché impone una valutazione puntuale e contestuale dei diversi interessi pubblici coinvolti, ai fini di una corretta allocazione delle competenze tra i vari livelli di governo.

3. Il riparto di competenza legislativa in tema di giuoco con vincita di denaro e disturbi connessi

Il giuoco d'azzardo e il giuoco aleatorio con vincita di denaro non costituiscono materia legislativa nominata dalla Costituzione, né nel testo vigente né in quello anteriforma del Titolo V. La conseguenza, però, non è certo quella di poterlo considerare una "materia residuale" di cui all'art. 117, comma 4, Cost. Il tema è quello assai noto delle c.d. materie "innominate"³⁷.

Ormai dalla nota sentenza costituzionale n. 303/2003, infatti, la mancata inclusione di ambiti materiali nell'elencazione dell'art. 117 Cost., "non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti"³⁸. Questa posizione della nostra Corte è ormai costante e, anche di recente, guardandola nella prospettiva, non della materia così come emergente dalla realtà fenomenica, ma delle leggi che vanno ad incidervi, si è affermato che "le diverse disposizioni vanno qualificate a seconda dell'oggetto cui afferiscono e conseguentemente possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali e regionali"³⁹.

In questa operazione di determinazione dei titoli competenziali, "è necessario ricorrere ai criteri stabiliti [...] in riferimento alla individuazione della ratio della specifica disposizione scrutinata, della sua finalità e del suo contenuto"⁴⁰. Una volta determinati la *ratio*, la finalità e l'oggetto cui afferiscono le norme, è possibile determinare a

³⁷ Su cui cfr. ad es. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 1185 ss.; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive Statali*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 251 ss.; S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 341 ss. Di recente, cfr. A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 2024, in part. pp. 56 ss.

³⁸ Corte cost., sent. n. 303/2003, par. 2.3, considerato in diritto.

³⁹ Corte cost., sent. n. 41/2023, par. 3.2.2, considerato in diritto. In dottrina, di recente, il processo argomentativo seguito dalla Corte è stato descritto in questi termini: "Le materie innominate, astrattamente riconducibili alla residualità, sono invero sezionate caso per caso, per verificare se, alla luce dello scopo perseguito o delle finalità prevalenti, siano riconducibili nell'ambito di una o di più delle materie nominate", A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni* cit., p. 56.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 193/2022, par. 6.2.1, considerato in diritto.

quale livello di governo spetti la competenza legislativa (Stato o regione) e la sua tipologia (esclusiva/concorrente), con la conseguente disciplina costituzionale.

La Corte costituzionale, ormai per consolidata giurisprudenza, ha anche chiarito cosa accada nel caso in cui, per la complessità e la polivalenza dei fenomeni regolati, le disposizioni interferiscano su più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. Con riferimento a queste fattispecie, occorre anzitutto tralasciare *“gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l’interesse tutelato”*, e così identificando la principale *“materia”* coinvolta, in base al *“cosiddetto criterio di prevalenza”*⁴¹.

Se, ancora, non fosse possibile determinare un unico interesse prevalente, ma se ne dovesse riscontrare una pluralità, appartenenti alle cure di diversi livelli di governo e tutti posti sullo stesso piano, allora verrebbe alla luce il principio fondamentale *“di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale”*⁴². A tal riguardo, anche di recente, la Corte ha riaffermato che *“in presenza di un intreccio inestricabile di competenze, sia esclusive che concorrenti, nessuna delle quali assume carattere prevalente”*, si verte in una fattispecie *“che esige – affinché l’intervento legislativo statale sia legittimo – l’impiego della leale collaborazione”*⁴³.

Un’ultima importante notazione da svolgere per inquadrare correttamente le questioni di competenza poste da una materia innominata, come il giuoco, riguarda la nota classificazione, dottrinarie e giurisprudenziale, delle *“materie”* di cui all’art. 117, Cost. Per quanto qua interessa, negli elenchi contenuti nei commi 2 e 3 di questo articolo si trovano, tra gli altri, sia materie corrispondenti a oggetti e fenomeni della realtà fisica (pesi e misure, dogane, porti e aeroporti, ecc.) sia competenze, variamente denominate (materie/non materie, materie trasversali, materie finalistiche), che si identificano per le finalità perseguite (tutela dell’ambiente, tutela della concorrenza, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, armonizzazione dei bilanci pubblici, ecc.). Queste ultime permettono al livello di governo tributario della *“materia”*, normalmente lo Stato, una capacità di intervento assai maggiore, potendo riguardare qualsiasi profilo, purché lo scopo sia appunto convergente con il titolo competenziale.

Alla luce di questi elementi, è ora possibile tracciare un abbozzo di riparto di competenza legislativa in relazione al fenomeno del giuoco d’azzardo e aleatorio con vincita di denaro.

Tutti gli interventi normativi che abbiano ad oggetto la liceità o meno di attività ludiche con fine di lucro sono certamente riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ricavabile da una pluralità di disposizioni costituzionali (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

⁴¹ Corte cost., sent. n. 124/2023, par. 2.3, considerato in diritto.

⁴² Corte cost., sent. n. 16/2024, par. 6.2, considerato in diritto. Su questa decisione, cfr. ad es. S. BUCCINO, *Il linguaggio dei poteri: ben più di un problema nominalistico. Osservazioni a margine della sentenza n. 16 del 2024*, in *Le Regioni*, 2024, pp. 876 ss.

⁴³ Corte cost., sent. n. 70/2023, par. 3.2.1, considerato in diritto.

3; 120, comma 2; 126, comma 2, Cost.). Allo stesso modo, rientrano pienamente nelle attribuzioni legislative statali la repressione di reati connessi, il loro regime penale sanzionatorio e quello di prevenzione della criminalità.

Per moltissimi anni, durante tutta la prima fase di sviluppo della disciplina normativa del giuoco nell'Italia Repubblicana, questo era ritenuto l'unico valore perseguito dalla legislazione in materia⁴⁴ e di conseguenza la Corte ha ritenuto incostituzionale quasi ogni intervento legislativo da parte di diversi livelli di governo (Regioni e Province autonome)⁴⁵.

Peraltro, quando la disciplina legislativa regionale non va ad incidere sulla liceità o meno del giuoco, bensì riguarda la specifica disciplina di quello "eccezionalmente" lecito, allora occorre verificare se altri titoli competenziali possano abilitare la regione ad intervenire⁴⁶.

Già nella prima fase evolutiva del giuoco nell'Italia repubblicana, numerosi interventi normativi (statali) hanno riguardato i profili finanziari e di bilancio, finché questa finalità è divenuta, progressivamente, sempre più rilevante e, ad un certo punto, prevalente, sui profili di ordine e sicurezza pubblici, tanto da avere leggi con cui si sono finanziate intere operazioni straordinarie di bilancio⁴⁷ o dirette a disciplinare il giuoco come una delle più importanti fonti del gettito erariale ordinario⁴⁸.

Anche quando si agisce nel perseguimento di queste finalità, non vi è dubbio che la competenza legislativa appartenga allo Stato, in forza sia dell'art. 81, Cost., sia delle materie (esclusive statali) relative a "*sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie*" (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.) sia di quella (concorrente, con conseguente riserva allo Stato della fissazione dei relativi principi) relativa al "*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*" (art. 117, comma 3, Cost.). Peraltro, non potrebbe escludersi in astratto una capacità regionale di intervento su questi profili, laddove, in attuazione dell'art. 119, Cost., lo Stato dovesse attribuire alle prime, come risorse autonome o come compartecipazione al gettito erariale, una parte dei proventi del giuoco. La stessa Corte

⁴⁴ La Corte in modo chiaro ed espresso individua la *ratio* della disciplina in materia di giuoco d'azzardo 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*", Corte cost., sent. n. 125/1963, par. 2, considerato in diritto. Più specificamente, qualche anno più tardi la Corte chiarisce che obiettivo della legislazione in materia è 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*", Corte cost., sent. n. 12/1970, par. 5, considerato in diritto.

⁴⁵ Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 50/1959, 87/1965, 185/2004 e 237/2006.

⁴⁶ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 438/2002, par. 5, considerato in diritto, dove si riconosce, per la prima volta ad una regione (ad ordinamento autonomo) la possibilità di regolare "*la natura giuridica del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività, [i] suoi rapporti con l'amministrazione regionale e [la] destinazione dei suoi proventi*" in forza della propria competenza legislativa di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica in materia di "finanze regionali e comunali" e di turismo. Sulla vicenda, cfr. ad es. F.A. MORONE, *Casae da giuoco: una disorganicità normativa compatibile con la Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 3928 ss.; A. VEDASCHI, *La gestione del casinò di Saint-Vincent spetta alla Regione*, *Ibidem*, 2003, pp. 438 ss.

⁴⁷ Si pensi alla ricostruzione post terremoto in Abruzzo: cfr. art. 12, d. l. n. 39/2009.

⁴⁸ Numerose disposizioni tributarie e contabili, soprattutto negli anni a noi più vicini, prevedono 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

costituzionale ha riconosciuto, in relazione ad una regione ad ordinamento autonomo, che la legge statale può attribuire “ricavi derivanti dall’attività della casa da gioco [per contribuire] alle entrate regionali, al fine – come rilevato da questa Corte in una pronuncia risalente – di «sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di dissesto finanziario» (sentenza n. 152 del 1985)”⁴⁹.

Altri principi costituzionali che, come si è scritto, hanno guidato il legislatore nel delineare la disciplina del giuoco in Italia, sono costituiti dalla libertà di iniziativa economica (art. 41, Cost.) e la connessa tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.). Se il primo valore già appariva nella prima fase storica di evoluzione della normativa sul giuoco⁵⁰, la tutela della concorrenza, emersa soprattutto con il processo di integrazione europeo, è divenuta assolutamente predominante nella giurisprudenza costituzionale⁵¹ e nella disciplina normativa degli ultimi decenni, tesa a regolamentare questo settore a forte rilevanza economica, nel rispetto delle regole antimonopolistiche europee.

Anche con riferimento al perseguimento di questa finalità, l’intervento legislativo è riservato in via esclusiva allo Stato (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.), nonostante non si possa escludere l’ammissibilità di leggi regionali, relativamente ad aspetti secondari e legati ad altri titoli competenziali, come quello del turismo⁵².

Se fino ad ora i valori richiamati incardinano (principalmente) in capo allo Stato la competenza legislativa ad intervenire, quelli che di seguito si vanno ad esaminare hanno permesso molteplici interventi legislativi da parte dei livelli territoriali minori (Regioni e Province).

Con l’enorme diffusione del giuoco aleatorio con vincita di denaro, a seguito della sostanziale “liberalizzazione” del settore a partire dai primi anni Novanta, sono emerse nuove⁵³ emergenze sociali legate al DGA. Se in un primo momento, la Corte costituzionale sembrò rimanere sorda a tali pericoli, negando agli enti territoriali minori una qualsiasi forma di intervento⁵⁴, nonostante gravassero poi su di loro i costi sociali ed economici conseguenti, in un brevissimo lasso di tempo, sia per la mutata sensibilità sia per la diffusione dell’allarme sociale, la Corte ha aperto la strada alle regioni (e alle province autonome)

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 90/2022, par. 4.1.1, considerato in diritto.

⁵⁰ Cfr. ad. es. Corte cost., sentt. nn. 125/1963, 12/1970 e 237/1975. Riferimenti a questo principio costituzionale li ritroviamo anche in tempi più vicini a noi: cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 291/2001, 27/2019 e 49/2021. Per la giurisprudenza amministrativa, si veda, ad es., Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2024, n. 791, par. 7, diritto; Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2024, n. 792, par. 7, diritto; Cons. St., sez. VI, 26 gennaio 2024, n. 841, par. 7, diritto.

⁵¹ Cfr. ad. es. Corte cost., sentt. nn. 56/2015, 27/2019 e 49/2021.

⁵² Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 438/2002. Sul rapporto tra turismo e case da giuoco, cfr. ad es. G. ABBAMONTE, *Turismo e case da giuoco*, in *I TAR*, 1990, II, 121 ss.

⁵³ Il giuoco patologico ovviamente non è un fenomeno solo recente. La storia e la letteratura ci insegnano come tali problematiche siano una costante dell’umanità. Ciò che è cambiato è la loro diffusione e la trasformazione da dramma prevalentemente personale e familiare a emergenza sociale.

⁵⁴ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 72/2010.

di agire con proprie leggi⁵⁵. I titoli competenziali che vengono qua alla luce sono costituiti, da un lato, dalla tutela della salute (artt. 32, e 117, comma 3, Cost.)⁵⁶, come bene individuale e collettivo, con la connessa determinazione dei livelli essenziali di assistenza (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.) e, dall'altro, dal governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost.), ricomprensivo della disciplina urbanistica ed edilizia⁵⁷.

In base a questa nuova prospettiva costituzionale, lo Stato ha la possibilità di dettare con sue leggi i principi regolatori della materia⁵⁸, i quali possono essere attuati dalla legislazione regionale. Peraltro, laddove mancasse – come in effetti ancora manca per alcuni profili sanitari e urbanistici – una disciplina statale di cornice, non è in alcun modo inibito alle regioni l'intervento legislativo il quale avrà carattere “cedevole” nei confronti dell'eventuale normativa statale successivamente introdotta⁵⁹. Infine, le regioni possono anche fissare standard più elevati di tutela rispetto alla disciplina statale, purché in base a valutazioni non irragionevoli⁶⁰.

Un'analogia ripartizione della funzione legislativa tra diversi livelli di governo riguarda la “promozione culturale” (art. 117, comma 3, Cost.) che può venire in luce nel disciplinare forme di intervento diretto a contrastare il DGA, come dimostrato dalla recente decisione della Corte costituzionale n. 177/2020 (par. 11.1, considerato in diritto), avente ad oggetto una legge pugliese che, tra le altre cose, tende a valorizzazione le migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi, prevedendo l'adozione di un “rating di buone prassi” sull'ulteriore uso dei beni confiscati e sul contenimento del giuoco d'azzardo.

Vi sono, infine, settori nei quali le regioni hanno una capacità di intervento legislativo ancora maggiore, rientrando tra materie di competenza “residuale” (art. 117, comma 4, Cost.). Si tratta, per quanto qua interessa, del “turismo”⁶¹. Ad oggi i casi che hanno portato ad un contenzioso costituzionale hanno riguardato la disciplina legislativa dei casinò storici⁶², la cui ubicazione teneva conto di località “*particolarmente qualificate dal punto di vista turistico*”⁶³. D'altronde, non può escludersi che, in futuro, analoghe

⁵⁵ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 300/2011.

⁵⁶ Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 300/2011, 108/2017, 27/2019, 177/2020 e 185/2021.

⁵⁷ Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 300/2011 e 27/2019

⁵⁸ Quanto ai profili urbanistici, cfr. ad es. art. 110, comma 6, TULPS, art. 15, d.lgs. n. 41/2024, art. 1, comma 936, l.n. 208/2015; per i profili “sanitari”, cfr. ad es. artt. 14 e 15, d.lgs. n. 41/2024, art. 1, comma 70, l.n. 220/2010, art. 24, comma 23, d.l. n. 98/2011, art. 7, d.l. n. 158/2012, artt. 9 ss., d.l. n. 87/2018.

⁵⁹ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 108/2017, par. 4.1, considerato in diritto.

⁶⁰ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 27/2019, parr. 6.1 e 6.2, considerato in diritto.

⁶¹ Sulla natura residuale di questa materia, cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 197/2003, 90/2006, 214/2006; da ultimo ad es. sent. n. 179/2022.

⁶² Sulla rilevanza della materia “turismo” in relazione alla disciplina del giuoco, cfr. ad es. Corte cost. sentt. nn. 152/1985 e 90/2022.

⁶³ Così, Corte cost., sent. n. 152/1985, par. 5, considerato in diritto.

esigenze legate allo sviluppo del turismo possano legittimare le regioni a intervenire, ad esempio prevedendo localizzazioni specifiche, nel rispetto della legislazione statale “trasversale”.

4. Il riparto di competenza amministrativa in tema di giuoco con vincita di denaro

Questo intervento sul riparto di competenze tra Stato, Regioni e Comuni non sarebbe completo senza un accenno alla particolare posizione degli enti territoriali minori. In relazione a questi ultimi, è evidente che rilevano esclusivamente le competenze di natura amministrativa.

Prima della riforma del Titolo V e durante tutta la prima fase di sviluppo della disciplina normativa sul giuoco nell'Italia Repubblicana, non si ponevano grossi problemi in quanto l'unico valore costituzionale di allocazione era costituito dall'ordine e dalla sicurezza pubblici con conseguente riserva originaria allo Stato di ogni competenza amministrativa in base al principio del parallelismo (art. 118, Cost., testo antiriforma). A scanso di ogni equivoco, stante l'introduzione del principio del massimo decentramento di cui all'art. 5, Cost., lo stesso legislatore nazionale, fin da subito chiari che *“l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato”*⁶⁴. Se è vero che la norma è diretta principalmente a creare un monopolio (fiscale) sul giuoco aleatorio con vincita di denaro, è altrettanto chiaro che da tale situazione discenda anche la competenza esclusiva statale ad esercitare le connesse funzioni amministrative. La competenza era ripartita tra il Ministero degli interni e quello delle finanze, nonché, in parte, al ex Ministero dell'Agricoltura (corse dei cavalli).

Semmai, in passato, si era posto il problema se i comuni, nei quali fosse stato (eccezionalmente) autorizzato il giuoco d'azzardo nei loro casinò⁶⁵, agissero come pubblica amministrazione (delegata) all'esercizio diretto o indiretto della gestione oppure operassero nella loro veste privatistica⁶⁶. Alcune decisioni sembrano ammettere la natura di pubblico servizio⁶⁷ decentrato dallo Stato all'ente locale (o al soggetto privato incaricato della gestione) attraverso una concessione, spesso peraltro non formalizzata o implicita in qualche atto normativo⁶⁸.

⁶⁴ Art. 1, d.lgs. n. 496/1948.

⁶⁵ Sui profili legati ai titoli abilitativi, cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 152/1985, parr. 5 e 6, considerato in diritto, dove si legge, tra l'altro, che le presunte norme abilitatrici *“offrono il fianco alla critica per le formule a dir poco reticenti cui tutte fanno ricorso”* (par. 5, considerato in diritto).

⁶⁶ La questione è talvolta emersa, indirettamente, in sede penale con riferimento ai reati commessi dagli impiegati delle case da giuoco, in particolare i *croupier*, se fossero riconducibili alle fattispecie penalistiche proprie dei pubblici ufficiali ed incaricati di un pubblico servizio oppure si trattasse di reati comuni: cfr. ad es. Cass. pen., S.U., 23 novembre 1985, n. 45 (rv. 171500).

⁶⁷ Le Sezioni Unite hanno affermato che *“Conformemente a quanto opinato dal Consiglio di Stato con i pareri n. 2339 del 6 ottobre 1994 e n. 832 del 21 aprile 1964 e ritenuto con sentenza n. 2041-1998, pubblicata il 2 settembre dello stesso anno, dal Tribunale amministrativo della Lombardia, ritiene questa Corte che la gestione di una casa da gioco sia frutto di una concessione di pubblico servizio”*, Cass. Civ., sez. un., 01/04/1999, n. 202, par. 1 diritto, in *DeJure.it*.

⁶⁸ Come nel caso dell'art. 1, d.l. n. 2448/1927, convertito in legge n. 3125/1928, relativa al Comune di San Remo, che si ritiene comunemente aver autorizzato e “concesso” l'esercizio del casinò, ma che in verità nulla dice in proposito, limitandosi a disporre che *“È data facoltà al Ministro per l'interno di autorizzare, anche in deroga, alle leggi vigenti, purché senza aggravio per il bilancio dello*

Tenuto conto dell'estrema complessità dell'evoluzione subita dal riparto delle competenze amministrative nel corso dei decenni e considerata comunque la limitata rilevanza ai fini che qua interessano, è opportuno limitarsi a esaminare la situazione attuale.

Per un verso, la riforma del Titolo V, con l'abbandono del principio del parallelismo e l'adozione di quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.), e, per altro, la mutata lettura costituzionale e valoriale di riferimento del giuoco (vd. *supra*) hanno determinato l'incardinamento di ampie funzioni amministrative di intervento in materia di giuoco e fenomeni connessi (DGA) a favore dei livelli di governo sub-statali, prima del tutto inimmaginabili, anche perché sono stati proprio gli enti territoriali "minori" ad essere maggiormente penalizzati, dovendo farvi fronte con i propri servizi sanitari (regioni) e socio-assistenziali (regioni e comuni). Questo processo ha anche condotto ad una riallocazione a livello centrale di funzioni prima esercitate a livello ministeriale.

Partendo dal livello statale, la quasi totalità delle funzioni amministrative e gestionali in materia di giuoco sono state unificate sotto la competenza dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁶⁹, ad eccezione di quelle a fini di tutela dell'ordine e sicurezza pubblici, che sono restate in capo al Ministero dell'interno⁷⁰. Distinta competenza riguarda i profili strettamente sanitari legati alla lotta e alla prevenzione del DGA che è ripartita tra il Ministero della salute⁷¹, quello dell'istruzione⁷² e quello delle finanze⁷³.

Le regioni possono intervenire, attraverso atti amministrativi generali, ad esempio, per la disciplina della pubblicità del giuoco, per la fissazione degli orari di apertura dei locali in cui è possibile giocare, per la determinazione delle distanze minime dei giochi aleatori con vincita di denaro rispetto a "luoghi sensibili"⁷⁴, per determinare l'offerta di prestazioni sanitarie per soggetti a rischio e affetti da DGA⁷⁵, per definire le azioni di contrasto all'azzardo, nonché, attraverso atti provvedimenti⁷⁶, dare attuazione a tali discipline⁷⁷.

Stato, il comune di San Remo ad adottare tutti i provvedimenti necessari per poter addivenire all'assestamento del proprio bilancio e all'esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili. L'autorizzazione del Ministro per l'interno ha efficacia giuridica anche in confronto dei terzi. Nell'atto dell'autorizzazione, il Ministro per l'interno può riservarsi di subordinare alla propria approvazione l'esecuzione dei, singoli provvedimenti, stabilendone, se del caso, i termini e le modalità.

⁶⁹ Cfr. art. 12, l.n. 383/2001; art. 4, d.l. n. 138/2002. Resta una competenza del Ministero delle Finanze sui profili legati alle entrate non tributarie relative ai giochi (art. 8, d.l. n. 282/2002).

⁷⁰ Cfr. art. 1, comma 4, d.lgs. n. 41/2024.

⁷¹ Cfr. art. art. 1, comma 133, l.n. 190/2014; art. 1, comma 946, l.n. 208/2015.

⁷² Cfr. art. 7, comma 5bis, d.l. n. 158/2012.

⁷³ Cfr. ad es. art. 1, comma 70, l.n. 220/2010; art. 24, comma 23, d.l. n. 98/2011.

⁷⁴ Cfr. ad es. Regione Lombardia, d.g.r. n. 1274/2014. Tale provvedimento è stato ritenuto legittimo, ad es., da Cons. Stato, sez. V, 21 marzo 2024, n. 2785.

⁷⁵ Cfr. ad es. Provincia Bolzano, deliberazione della Giunta n. 179 del 15/03/2022.

⁷⁶ Tra i tanti, si pensi ai decreti dirigenziali per la concessione del logo "NO SLOT" (per la Regione Toscana, cfr. ad es. art. 12, l.R.T. n. 57/2013, Regolamento R.T. n. 26/R dell'11/03/2015, delibera Giunta R.T. n.1050 del 24/09/2018).

⁷⁷ Tra le regioni più attive si possono ricordare il Piemonte, la Lombardia, la Toscana e la Provincia di Bolzano. La documentazione amministrativa e i dati sono ad esempio reperibili sul sito Agorà Gioco d'Azzardo per la Regione Toscana, No Slot per la Regione Lombardia.

In tutti questi casi, sono diversi i titoli competenziali che costituiscono base per gli interventi amministrativi regionali: la “tutela della salute”, nei suoi profili organizzativi e gestionali; l’attuazione amministrativa dei LEA a livello regionale; il “governo del territorio”, nei suoi profili di regolamentazione generale della zonizzazione e localizzazione urbanistica e degli standard edilizi. I principi costituzionali di sussidiarietà e di adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.) incardinano nelle regioni tutte quelle funzioni amministrative che richiedano un esercizio unitario a livello regionale. Strettamente strumentali e connesse vi sono, infine, le funzioni amministrative di governo economico dirette a finanziare le azioni e i piani regionali in materia.

Il livello amministrativo comunale, infine, è stato quello maggiormente dibattuto, anche a livello di contenzioso giudiziale, soprattutto per la quasi assoluta mancanza di norme primarie attributive di specifiche funzioni o competenze agli enti locali⁷⁸.

Si riteneva infatti che i comuni, anche dopo la riforma del Titolo V, non avessero titolo per intervenire nella “materia” del giuoco, almeno finché essa era stata integralmente inquadrata nella prospettiva dell’ordine e della sicurezza pubblici⁷⁹. Con la diffusione capillare del giuoco e dei disturbi ad esso connessi, i comuni sono stati costretti anzitutto a fornire i servizi di assistenza sociale a situazioni di bisogno o disagio determinate da scelte compiute da altri livelli di governo. Successivamente, il mutamento di sensibilità e di prospettiva, nell’inquadramento costituzionale del fenomeno, hanno portato a ritenere anche i comuni legittimati ad intervenire in materia. La Corte costituzionale⁸⁰ e i giudici amministrativi⁸¹ hanno affermato che le funzioni comunali in materia di urbanistica⁸² e quelle sindacali di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti⁸³ legittimino gli enti locali ad intervenire, tra l’altro, sulle distanze e gli orari di apertura dei locali dove si svolge il giuoco.

⁷⁸ Ad eccezione, forse, di quelle norme, contenenti “formule a dir poco reticenti” e contrassegnate da un “massimo di disorganicità” (così Corte cost., sent. n. 152/1985), che sono alla base dell’esercizio dei casinò storici nei comuni di San Remo, Campione d’Italia, Saint-Vincent e Venezia.

⁷⁹ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 72/2010.

⁸⁰ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 220/2014, su cui cfr. ad es. 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, pp. 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*, 1/2016, pp. 91 ss.; 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, pp. 427 ss.

⁸¹ Cfr. ad es. Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2020, n. 4119; Cons. Stato, sez. IV, n. 2710/2012.

⁸² Si ritiene ormai comunemente che “l’esercizio del potere di pianificazione non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti”, così Corte cost., sent. n. 220/2014, par. 5.1, considerato in diritto.

⁸³ In forza della generale previsione dell’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, si ritiene ormai pacifico che il sindaco possa disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il giuoco e che ciò può fare per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale.

La stessa legislazione statale, peraltro, fornisce implicito avallo alle competenze locali, attribuendo alla Conferenza unificata diversi poteri in materia⁸⁴. Anche l'amministrazione centrale si è poi adeguata a queste posizioni, stabilendo ad esempio che le Questure, nel rilasciare le licenze ex art. 88, TULPS, per l'esercizio di sale scommesse e di altri giochi leciti, debbono verificare, tra gli altri, anche il rispetto delle discipline comunali in materia di distanze minime di tali attività commerciali da luoghi considerati "sensibili"⁸⁵. Analoga conferma si trova nei numerosi Protocolli di intesa tra amministrazioni locali, Prefetture e altri enti, pubblici e privati, diretti a perseguire strategie integrate per la prevenzione ed il contrasto del DGA⁸⁶.

Proprio questi ultimi esempi di sinergia tra diverse amministrazioni – centrali (ministeriali e ad ordinamento autonomo), regionali e locali – dimostrano come il tema delle funzioni amministrative in materia di gioco aleatorio con vincita di denaro e di fenomeni connessi, quali in particolare il DGA, coinvolga un insieme vasto e variegato di competenze appartenenti a tutti i livelli territoriali di governo che debbono essere gestite nel rispetto dei fondamentali principi costituzionali di leale collaborazione⁸⁷ e differenziazione⁸⁸, con il quale si tenga conto delle specificità territoriali.

5. Cenni al livello di governo europeo

Non potrebbe concludersi questo lavoro sulla ripartizione di competenze tra diversi livelli di governo, senza tener conto del ruolo dell'Unione Europea nella regolazione del gioco aleatorio con vincita di denaro e dei disturbi ad esso correlati⁸⁹.

⁸⁴ Cfr. ad es. art. 7, comma 10, d.l. n. 158/2012, e art. 1, commi 936 e 946, l.n. 208/2015. La Conferenza ha dato attuazione alla seconda normativa con la delibera del 7 settembre 2017.

⁸⁵ Cfr. Circolare del Ministero dell'Interno 19 marzo 2018, n. 557/PAS/U/003881/12001, avente ad oggetto "Licenza ex art. 88 del TULPS per l'esercizio di attività di raccolta di scommesse, di sale giochi con apparecchi videolottery e sale bingo. Distanze minime da luoghi sensibili. Indicazioni operative". I giudici amministrativi hanno confermato la legittimità di questa circolare, ad es., con Cons. St., sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604.

⁸⁶ Tra i molti, cfr. ad es. Protocollo del 26/11/2020 tra la Prefettura di Firenze, Regione Toscana, Azienda sanitaria, ADM e numerosi enti locali e associazioni; Protocollo del 15/09/2017 tra Prefettura di Treviso, ANCI, Azienda sanitaria e numerosi enti ed associazioni; Protocollo del 27/07/2021 tra la Prefettura di Rimini, l'ADM, l'Azienda Sanitaria e numerosi Comuni della zona ed altri enti ed associazioni pubblici e privati; Protocollo del 17/09/2019 tra Prefettura di Pavia, ANCI Lombardia e Lega dei Comuni.

⁸⁷ Su cui cfr. ad es. R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 231 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Milano Padova, Wolters Kluwer Cedam, 2018.

⁸⁸ Su cui cfr. ad es. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004; A. STERPA, L'"ulteriore differenziazione" delle funzioni amministrative: oltre l'art. 118 della Costituzione, in *Federalismi.it*, n. 20/2022, pp. 249 ss.

⁸⁹ In dottrina, cfr. ad es. M.W. MAULDIN, *The European Union, State-Sponsored Gambling, and Private Gambling Services: Time for Harmonization*, in 36 *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2008, pp. 413 ss.; P. MENGOZZI, *Libera prestazione dei servizi, scommesse e giochi d'azzardo: Organo d'appello dell'OMC e Corte di Giustizia dell'Unione europea a confronto*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia: liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, pp. 405 ss.; A. LITTLER, *Member States versus the European Union. The Regulation of Gambling*, Leiden, Brill Academic Publishers, 2011; J. HDMLE, *Online Gambling in the European Union: A Tug of War Without a Winner?*, in 30 *Yearbook of European Law*, 2011, pp. 255; S. VAN DE BOGAERT, A. CUVYERS, «Money for Nothing»: *The Case Law of the EU Court of Justice on the Regulation of Gambling*, in 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1175 ss.; A. KABURAKIS, R.M. RODENBERG, *Odds: Gambling, Law and Strategy in the European Union*, in 13 *Business Law International*, 2012, pp. 63 ss.; P.

Questo tema pone l'Unione Europea (UE) di fronte a una sfida giuridica e politica complessa: conciliare la tutela della salute pubblica e dei consumatori con le libertà fondamentali del mercato interno. La posizione dell'Unione mostra una traiettoria articolata e non priva di ambiguità, in cui le competenze dell'UE risultano limitate ma non irrilevanti, e in cui le istituzioni europee hanno via via costruito un approccio incentrato su raccomandazioni, *soft law*, e azioni di coordinamento piuttosto che su armonizzazione normativa.

L'Unione Europea non dispone di una competenza normativa piena nel settore del giuoco d'azzardo. Come chiarito nella Risoluzione del Parlamento europeo del 2013⁹⁰ e ribadito dalla Raccomandazione della Commissione del 2014⁹¹, tale ambito è regolato principalmente dagli Stati membri, in virtù del principio di sussidiarietà⁹² che, come noto, consente a ciascuno Stato membro di definire in modo autonomo la propria politica in materia di giuoco, purché coerente con il diritto dell'Unione⁹³. L'Unione ha possibilità di intervento principalmente in base agli artt. 49 (diritto di stabilimento) e 56 (libera circolazione dei servizi), TFUE, che garantiscono il mercato dei servizi, anche con riferimento al giuoco. L'azione dell'Unione Europea in materia è caratterizzata da un equilibrio delicato tra il rispetto delle competenze nazionali e la tutela dei principi fondamentali dell'Unione. Se da un lato le libertà economiche impongono limiti all'intervento statale, dall'altro la protezione della salute e dei consumatori legittima restrizioni selettive, come riconosciuto dalla Corte di Giustizia.

Nel quadro complessivo delle competenze, le istituzioni dell'UE hanno ruoli distinti ma interconnessi, che hanno portato la Commissione europea a facilitare la cooperazione tra Stati membri attraverso la Raccomandazione 2014/478/UE, con la quale si stabiliscono principi guida per la tutela dei consumatori, la prevenzione della dipendenza e l'accesso dei minori al giuoco d'azzardo online. A sua volta, il Parlamento europeo ha svolto una funzione propositiva e di pressione politica con la sua Risoluzione del 2013, chiedendo un rafforzamento della cooperazione tra Stati e azioni coordinate per contrastare i rischi del giuoco online, sottolineando i pericoli per la salute pubblica e la necessità di protezione dei minori. Infine, in numerose occasioni è intervenuta la Corte di Giustizia dell'UE⁹⁴, chiarendo i limiti alla

REMMERS, J. WEINERT, *Sports Betting Presents Unique Challenges for Responsible Gaming Practices; Proactive Operators Are Key*, in *22 Gaming Law Review*, 2018, pp. 315 ss.; A. LITTLER, J. HORNLE, *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channeling Demand towards Controlled Offers: An Overview of the Report Completed for the European Commission*, in *23 Gaming Law Review*, 2019, pp. 395 ss.

⁹⁰ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo online nel mercato interno* 2012/2322(INI).

⁹¹ *Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014 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* (2014/478/UE).

⁹² Art. 5, TUE.

⁹³ L'assenza di una direttiva o regolamento vincolante è confermata dalla recente risposta della Commissione a un'interrogazione parlamentare, dove si ribadisce l'intenzione di non proporre una normativa settoriale e il mantenimento di un ruolo limitato al rispetto delle libertà fondamentali del mercato interno. Cfr. Risposta di Thierry Breton del 25/01/2024 a nome della Commissione europea E-003299/2023.

⁹⁴ Ad es. CGUE, sentenza C-338/04, C-72/10, C-463/13, C-517/20.

discrezionalità degli Stati membri nell'imporre restrizioni, che devono sempre essere giustificate, proporzionate, non discriminatorie e coerenti con gli obiettivi di interesse generale.

L'evoluzione delle politiche europee sul gioco d'azzardo mostra una serie di progressivi spostamenti. Anzitutto, a seguito della diffusione del gioco e del dilagare dei disturbi connessi, si è passati da un approccio quasi esclusivamente "mercataista" ad uno "preventivo". Inizialmente, infatti, l'attenzione era concentrata sulla compatibilità delle normative nazionali con le libertà del mercato interno, comprensivo di quello del gioco. Con il tempo, la crescente preoccupazione per i danni sociali e sanitari ha spostato il focus verso la protezione dei consumatori e dei gruppi vulnerabili. In particolare, il gioco d'azzardo viene sempre più riconosciuto anche come problema di salute pubblica. Le iniziative educative e di prevenzione, soprattutto rivolte ai minori, sono entrate a far parte delle priorità dell'UE, insieme alla promozione di pubblicità responsabile e limiti di gioco.

In secondo luogo, a fronte della difficoltà di armonizzazione normativa, la Commissione ha preferito strumenti non vincolanti, come la raccomandazione del 2014, e ha cessato dal 2017 l'attivazione di procedure d'infrazione contro gli Stati per mancato rispetto degli articoli 49 e 56 TFUE. Nel 2024 la Commissione, per bocca del suo portavoce al Parlamento, ha confermato che *"non prevede di affrontare la mancanza di convergenza normativa e di tutela dei consumatori attraverso una normativa settoriale dell'UE in materia di gioco d'azzardo"*⁹⁵.

In terzo luogo, si è passati da un approccio incentrato sulla protezione nazionale ad uno di valorizzazione del coordinamento transfrontaliero. La dimensione transnazionale del gioco online ha, infatti, imposto una maggiore cooperazione, anche se frammentata. Il Parlamento ha più volte sollecitato interoperabilità dei registri, liste nere di operatori illegali, e standard comuni per la protezione dei dati e la verifica dell'identità. Sempre nel 2024, la Commissione ha chiarito di lavorare per garantire *"un alto livello di protezione nell'ambiente digitale, ad esempio per quanto riguarda le progettazioni di interfacce che possono influenzare le decisioni dei consumatori o creare dipendenza digitale"*⁹⁶.

Particolare importanza in questo settore, riveste la giurisprudenza della Corte di Giustizia intervenuta più volte con riferimento al libero mercato del gioco, garantito dai Trattati. La CGUE ha più volte affermato che restrizioni alla libera prestazione di servizi o alla libertà di stabilimento possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, come la tutela dei consumatori, la prevenzione della dipendenza, delle frodi e della criminalità organizzata.

In particolare, le decisioni della Corte sono ormai molto numerose e mostrano come la CGUE abbia progressivamente costruito una giurisprudenza articolata, segnata da un equilibrio tra il rispetto delle

⁹⁵ Cfr. Risposta di Thierry Breton cit.

⁹⁶ Cfr. *supra* nota n. 95.

libertà fondamentali garantite dai Trattati e la possibilità per gli Stati membri di introdurre restrizioni giustificate da motivi imperativi di interesse generale. Sin dalla sentenza *Schindler*⁹⁷, la Corte ha stabilito che il giuoco aleatorio con vincita di denaro rientri tra le attività economiche di prestazioni di servizi⁹⁸, riconducibili alla disciplina comunitaria, pur riconoscendo ampia discrezionalità agli stati di fissare limitazioni in base a considerazioni “*di ordine morale, religioso o culturale*”⁹⁹. Ancor più chiaramente nelle decisioni *Placanica e altri*¹⁰⁰ e *Costa e Cifone*¹⁰¹, la Corte ha precisato che le restrizioni nazionali alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi¹⁰² sono ammissibili solo se giustificate da motivi imperativi di interesse generale (come la tutela dei consumatori, la prevenzione della criminalità e del giuoco compulsivo), proporzionate, coerenti e sistematiche. Tra i principi più rilevanti affermati dalla CGUE in materia si ricordano quello di proporzionalità, in base al quale le restrizioni devono essere idonee a conseguire l’obiettivo perseguito e non eccedere quanto necessario; quello di certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento, secondo cui le norme devono essere chiare, prevedibili e applicate in modo non arbitrario; quello di parità di trattamento e trasparenza, per il quale ogni sistema concessorio deve garantire parità di accesso e procedure imparziali.

La giurisprudenza della Corte è caratterizzata da una sostanziale continuità nell’affermazione dei principi sopra citati. Tuttavia, nel tempo si è registrato un rafforzamento del controllo di proporzionalità, in particolare con l’accento sulla necessità di un’analisi empirica degli effetti reali delle restrizioni normative al giuoco¹⁰³. Emergono, peraltro, elementi di discontinuità soprattutto nel giudizio sulla coerenza delle politiche nazionali. In alcuni casi, infatti, la Corte ha censurato l’incoerenza tra l’obiettivo dichiarato (es. prevenzione del giuoco patologico) e prassi nazionali (es. politiche pubblicitarie aggressive o ampliamento dell’offerta legale), come nella sentenza *Carmen Media Group*¹⁰⁴. In altri casi, la Corte ha ritenuto astrattamente legittime misure restrittive anche fortemente incisive (come la limitazione delle autorizzazioni o la subordinazione a requisiti severi), purché fondate su un contesto nazionale non armonizzato e su valutazioni culturali, morali o religiose specifiche¹⁰⁵. Nel complesso, la giurisprudenza della CGUE in materia di giochi d’azzardo si fonda su una matrice di continuità valoriale (principi di libertà economica temperata da esigenze di interesse generale), ma presenta flessibilità interpretativa nel

⁹⁷ CGUE, sent. 24/03/1994, in C-275/92.

⁹⁸ *Ibid.*, par. 25, 37.

⁹⁹ *Ibid.*, par. 60 ss.

¹⁰⁰ CGUE, sentenza nelle cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04.

¹⁰¹ CGUE, sentenze C-72/10 e C-77/10.

¹⁰² Cfr. artt. 49 (diritto di stabilimento) e 56 (libera circolazione dei servizi), TFUE.

¹⁰³ Cfr. CGUE, sentenza C-390/12.

¹⁰⁴ CGUE, sentenza C-46/08.

¹⁰⁵ CGUE, sentenze C-3/17 e C-49/16.

valutare le specifiche restrizioni adottate dai singoli Stati membri. Tale approccio riflette la complessità di un settore in cui coesistono libertà del mercato, sensibilità sociali e interessi pubblici rilevanti.

6. Considerazioni di insieme

L'analisi condotta evidenzia come il fenomeno del giuoco con vincita di denaro, nella sua dimensione economica, sociale e sanitaria, imponga una lettura multilivello e integrata del riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo: Unione Europea, Stato, Regioni e Comuni. L'evoluzione normativa ha determinato il passaggio da un modello nazionale centralizzato, imperniato sulla tutela dell'ordine pubblico (art. 117, comma 2, lett. h, Cost.), a un sistema articolato che coinvolge una pluralità di titoli competenziali e attori istituzionali.

Sotto il profilo legislativo, l'attuale assetto si caratterizza per la compresenza di competenze europee, esclusive statali, concorrenti e residuali regionali. Tale pluralismo ha imposto il frequente ricorso al principio di sussidiarietà, nel rapporto tra normativa europea e nazionale, a quello di prevalenza, a livello nazionale, al fine di determinare l'interesse dominante, o, in alternativa, al principio di leale collaborazione, laddove più titoli competenziali risultino paritetici e intrecciati. A livello europeo, la giurisprudenza della CGUE e la cautela delle altre istituzioni europee hanno lasciato sempre più spazio all'azione degli stati nel poter limitare le regole europee concorrenziali nel mercato del giuoco al fine di tutelare interessi pubblici estremamente rilevanti, quali principalmente la salute e l'ordine pubblico. A sua volta, la giurisprudenza costituzionale ha avuto un ruolo determinante nel consentire l'emersione di spazi di intervento legislativo e regolamentare anche per le regioni e, in misura crescente, per i comuni.

Sul piano amministrativo, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza hanno favorito una sempre più ampia decentralizzazione delle funzioni, nonostante l'assenza di legislazione specifica in materia. Le regioni, in particolare, sono titolari di rilevanti competenze amministrative nell'ambito della programmazione sociosanitaria, della prevenzione del Disturbo da Giuoco d'Azzardo, della definizione dei livelli essenziali di assistenza e della disciplina urbanistica. I comuni, pur privi di una competenza legislativa propria, hanno acquisito legittimazione ad agire attraverso funzioni regolatorie in materia di orari, distanze minime da luoghi sensibili e misure contingibili e urgenti, in forza dei propri poteri in materia di urbanistica e di assistenza sociale. Anche la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto progressivamente tali poteri, soprattutto in funzione sussidiaria e integrativa rispetto all'azione regionale e statale.

Nel complesso, il sistema italiano di regolazione del giuoco con vincita di denaro si presenta come un laboratorio di diritto costituzionale applicato, in cui la molteplicità degli interessi pubblici in giuoco – salute, ordine pubblico, libertà economica, equilibrio di bilancio – richiede strumenti di coordinamento

interistituzionale e meccanismi di dialogo tra fonti e livelli di governo. Le riforme più recenti (l. n. 111/2023 e d.lgs. n. 41/2024) confermano la volontà del legislatore di adottare un approccio integrato, capace di bilanciare in modo sistematico valori costituzionali eterogenei.

Alla luce dell'analisi condotta, appare dunque necessario avviare una riflessione più sistematica sulle modalità attraverso cui dovrebbe strutturarsi, in prospettiva, la concertazione istituzionale tra livelli di governo che, nella regolazione del giuoco con vincita di denaro e dei disturbi connessi, si trovano spesso in una condizione di tensione, se non di conflittualità, in ragione della diversità degli indirizzi politici e della pluralità di interessi costituzionali coinvolti. È evidente che, in presenza di una molteplicità di valori costituzionali tra loro paritetici – quali, tra gli altri, l'equilibrio di bilancio, la tutela della salute, l'ordine pubblico e la libertà economica – non possa darsi una rigida gerarchia verticale tra le fonti o tra i livelli istituzionali, ma si imponga piuttosto una strutturazione multilivello della funzione normativa e amministrativa, in cui il principio di leale collaborazione assuma un ruolo ordinante, non meramente suppletivo o rimediabile. Tale principio deve essere inteso nella sua accezione sostanziale, quale strumento atto a garantire il coinvolgimento effettivo, stabile e paritario degli enti territoriali nei processi decisionali, soprattutto quando il criterio di prevalenza non consente l'individuazione di un unico titolo di competenza.

In questo quadro, occorrerebbe valorizzare appieno le sedi istituzionali già previste dall'ordinamento, come la Conferenza Stato-Regioni e, in particolare, la Conferenza Unificata, quali luoghi permanenti di confronto e co-decisione in materia di giuoco, anche attraverso la costituzione di specifiche cabina di regia interistituzionali con funzioni di monitoraggio, indirizzo e valutazione dell'impatto delle normative adottate a livello territoriale. In parallelo, sarebbe opportuno incentivare il ruolo dei Consigli delle autonomie locali, in chiave propositiva e consultiva, nonché favorire una più intensa circolazione delle buone pratiche tra enti.

Accanto a tali strumenti organizzativo-istituzionali, risulterebbe utile promuovere, sul piano funzionale, una più ampia e coerente utilizzazione dei protocolli di collaborazione tra amministrazioni appartenenti a diversi livelli di governo. Tali strumenti, seppur oggi ampiamente diffusi nella prassi, risultano privi di un inquadramento giuridico unitario e di una disciplina normativa che ne definisca gli effetti, le garanzie procedurali e le modalità di attuazione. Appare quindi auspicabile una codificazione dei protocolli di collaborazione interistituzionale, con previsione di contenuti minimi vincolanti, forme di rendicontazione e clausole di adattamento alle specificità territoriali, al fine di rafforzarne l'efficacia e la coerenza con gli obiettivi costituzionali perseguiti.

A sostegno di questa ipotesi di azione è possibile trovare tracce nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁰⁶ in cui si avvalorava l'esigenza di superare la frammentarietà degli attuali strumenti di cooperazione interistituzionale, promuovendo una formalizzazione normativa dei meccanismi di concertazione multilivello, anche attraverso l'adozione di protocolli vincolanti e l'attribuzione di funzioni cogestionali a organi come la Conferenza Unificata.

In ultima analisi, l'esperienza italiana in materia di giuoco con vincita di denaro suggerisce l'opportunità di elaborare una vera e propria strategia costituzionale della concertazione multilivello, capace di trasformare il principio di leale collaborazione da clausola di chiusura dell'ordinamento a criterio strutturale di progettazione istituzionale nella materia. Solo attraverso un tale ripensamento sarà possibile assicurare l'equilibrata composizione di interessi pubblici tra loro potenzialmente confliggenti e, al contempo, garantire la tutela effettiva dei diritti fondamentali nei contesti di maggiore vulnerabilità sociale.

¹⁰⁶ La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4604 del 27 luglio 2018, offre importanti spunti a sostegno della tesi secondo cui la concertazione istituzionale multilivello debba essere formalmente strutturata e rafforzata, in particolare nei settori caratterizzati dalla coesistenza di interessi costituzionali plurimi e in potenziale tensione, come quello della regolazione del giuoco con vincita di denaro. La pronuncia, infatti, riconosce esplicitamente la valenza della disciplina regionale e locale in materia di distanze minime dai luoghi sensibili, anche nell'ambito dei procedimenti autorizzatori di competenza statale (rilascio della licenza ex art. 88 TULPS da parte del Questore). Il Consiglio di Stato afferma con chiarezza che, nel valutare la sussistenza dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione, l'autorità statale deve tener conto non solo della normativa di pubblica sicurezza, ma anche di quella regionale, diretta alla prevenzione della ludopatia, e dunque alla tutela della salute. Ancora più significativo è il riferimento all'art. 1, comma 936, della legge n. 208/2015, che richiama espressamente la Conferenza Unificata quale sede deputata alla definizione condivisa dei criteri di distribuzione dei punti vendita del giuoco pubblico, ai fini della tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede. Tale disposizione legislativa fornisce un fondamento positivo al ruolo centrale della concertazione istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, in chiave non meramente consultiva, bensì cogestionale. Essa conferma che le politiche pubbliche in materia di giuoco non possono essere ricondotte alla sola dimensione securitaria o fiscale, ma richiedono un approccio integrato e partecipato. La sentenza ribadisce infine che l'amministrazione statale (nella specie il Ministero dell'Interno) ha recepito tale approccio cooperativo nella propria prassi amministrativa, attraverso la circolare 19 marzo 2018, n. 557, che impone ai Questori di tener conto della legislazione regionale in sede di rilascio delle autorizzazioni, con particolare riguardo al rispetto del regime distanziale. Si delinea così una prassi istituzionale di fatto ispirata al principio di leale collaborazione, sebbene non formalmente strutturata in un quadro normativo organico.