IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

La dipendenza da gioco d'azzardo e la legge regionale n. 19/2021: prime riflessioni sulla sua applicazione (nota a Tribunale di Torino, Sez. III, sentenza n. 393/2022, Tribunale di Torino, Sez. III, sentenza n. 2455/2022, Corte d'appello di Torino, Sez. I, sentenza n. 82/2022, Corte d'appello di Torino, Sez. I, sentenza n. 84/2022)

FEDERICA PASQUINI[1]

(ABSTRACT)

Il contributo intende fornire un primo esame in merito all'applicazione della legge regionale n. 19/2021 in materia di contrasto al gioco d'azzardo patologico (GAP). Dopo aver esaminato il quadro normativo statale e regionale, evidenziando, relativamente a quest'ultimo, gli elementi di novità maggiormente rilevanti della nuova disciplina rispetto a quella previgente, ci si sofferma sulle pronunce della III sezione civile del Tribunale di Torino e della I sezione della Corte d'Appello di Torino per esaminare l'orientamento della giurisprudenza piemontese nella materia del gioco d'azzardo e, in particolar modo, valutare l'applicazione giurisprudenziale della nuova legge regionale.

Il lavoro si conclude facendo il punto sullo stato di attuazione degli strumenti normativamente previsti per la lotta alla ludopatia e menzionando la recentissima proposta di legge regionale di iniziativa popolare "Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico".

Sommario:

1. La disciplina statale e regionale in materia di giochi e scommesse – 2. La nuova legge regionale piemontese del 15 luglio 2021 n. 19 – 3. La giurisprudenza piemontese sul rispetto delle nuove distanze in materia di gioco d'azzardo... (segue) – 3.1. ...e sull'intervenuta riduzione dell'elenco dei luoghi c.d. sensibili – 4. Alcune brevi riflessioni conclusive

1. La disciplina statale e regionale in materia di giochi e scommesse

Nell'articolato e complesso panorama delle dipendenze, quella correlata al gioco d'azzardo[2], nel corso degli ultimi anni, si è diffusa in modo preoccupante[3].

Il grado di diffusione del fenomeno è allarmante sotto molteplici e diversi profili: in primo luogo, quello sanitario poiché, molto spesso, il vizio del gioco degrada a vera e propria dipendenza, paragonabile alle dipendenze da alcool, droghe o da altre sostanze d'abuso; in secondo luogo, il profilo sociologico poiché, di solito, coinvolge le fasce d'età e sociali più deboli; da ultimo, il profilo giuridico dal momento che il fenomeno in questione è, altresì, correlato a questioni di legalità, di tenuta ordinamentale e, soprattutto, di bilanciamento di interessi, spesso ancorati a principi costituzionali, di diversa natura[4]. A tale ultimo proposito, si pensi, a titolo esemplificativo, al contemperamento della tutela della salute umana (art. 32 Cost.) individuale, certamente, ma anche collettiva[5], con gli interessi economici di coloro che operano nel settore e, parallelamente, con l'esercizio dell'iniziativa economica privata che l'art. 41 Cost. rende libera con il limite di non contrastare con l'utilità sociale e non recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana[6]. Si pensi, altresì, al bilanciamento tra, di nuovo, il diritto fondamentale alla salute e l'interesse dello Stato a preservare il gettito erariale generato dai giochi e dalle scommesse. La contraddittorietà sottesa a tale ultimo bilanciamento è stata colta anche dalla Corte di Giustizia che, con particolare riferimento all'Italia, nella sentenza Gambelli ha affermato che «laddove le autorità di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giuochi d'azzardo o alle scommesse affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, queste non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale[7]». Allo stesso tempo, tuttavia, l'opinione prevalente è quella secondo la quale, nel settore dei giochi e delle scommesse, la diffusione del gioco sotto il controllo dello Stato tuteli l'ordine pubblico, prevenga l'infiltrazione della criminalità organizzata, tuteli i giocatori da frodi e comportamenti violenti in caso di insolvenza debitoria e, contestualmente, permetta allo Stato di incrementare le proprie entrate fiscali[8].

La consapevolezza della gravità di tale fenomeno ha indotto il Legislatore nazionale, prima, regionale, poi, ad attuare una serie mirata di interventi normativi finalizzati alla prevenzione e al contrasto del disturbo da gioco d'azzardo.

A livello statale, il primo intervento organico in materia è da rinvenirsi nel Decreto Balduzzi (d.l. n. 158/2012)[9] il cui merito è stato, da un lato, inserire (art. 5) le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione relative alla ludopatia nei LEA (livelli essenziali di assistenza) e, dall'altro, prevedere una serie di misure[10] attraverso le quali contingentare la pratica dei giochi e delle scommesse (art. 7). Tra queste, deve essere ricordata la previsione della progressiva ricollocazione degli esercizi per il gioco dotati delle macchinette di cui all'art. 110 comma 6 TULPS in base a determinati piani e criteri che dovevano essere specificati e attuati da un decreto di attuazione ministeriale che, purtroppo, non è mai stato approvato; ciò nonostante tale misura è stata largamente utilizzata da Regioni e Comuni come efficace misura di contrasto al DGA. Da ultimo, deve essere ricordata l'istituzione, mediante la legge di conversione, dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo attualmente collocato presso il Ministero della Salute.

L'art. 14 della legge 11 marzo 2014 n. 23 ha, poi, conferito al Governo una delega per la sistematizzazione di tutte le disposizioni vigenti nella materia dei giochi pubblici; la delega in questione forniva, altresì, disposizioni sia per la tutela dei minori e per il contrasto al gioco d'azzardo patologico, sia per combattere il gioco illegale e le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'esercizio dei giochi pubblici imponendo una più rigorosa

trasparenza dei requisiti delle società concessionarie. La delega è, tuttavia, rimasta inattuata.

Sono stati, poi, varati specifici provvedimenti finanziari al fine di stanziare i fondi per il perseguimento delle attività di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo. Tra queste, non possono non essere ricordate, in primo luogo, la l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) che all'art. 1 comma 133 ha previsto la destinazione, nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento del SSN, a partire dal 2015, di 50 milioni di euro per la prevenzione, cura e contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo. In secondo luogo, la l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) con la quale sono state introdotte nuove disposizioni limitative della pubblicità e sanzioni per l'impiego dei c.d. totem; la stessa ha, inoltre, istituito il Fondo per il Gioco d'azzardo patologico e ha ribadito (art. 1 comma 936) la necessità di definire in Conferenza unificata le caratteristiche dei punti di gioco e criteri da seguirsi per la loro ricollocazione territoriale. Da ultimo, la l. n. 160/2019 (legge di bilancio per il 2020) che ha previsto l'istituzione di un Registro unico degli operatori del gioco pubblico per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata.

Vi è, inoltre, l'Intesa fra Governo, Regioni ed Enti locali, stipulata il 7 settembre 2017, che persegue il principale obiettivo di realizzare una sensibile contrazione dei punti di gioco per contrastare il dilagare del fenomeno della ludopatia, definendo un sistema di regole e di criteri da applicarsi per individuare la collocazione dei punti di gioco. Viene, così, stabilito che «le Regioni e gli enti locali […] adotteranno, nei rispettivi piani urbanistici e nei regolamenti comunali, criteri che, tenendo anche conto della ubicazione degli investimenti esistenti, relativi agli attuali punti di vendita con attività di gioco prevalente, con la finalità di garantire la tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza, consentano una equilibrata distribuzione nel territorio allo scopo di evitare il formarsi di ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia o totalmente assente o eccessivamente concentrata[11]».

Deve, altresì, menzionarsi il c.d. Decreto Dignità[12] con il quale è stato introdotto un divieto di pubblicità dei giochi d'azzardo a più ampio raggio, comprensivo delle sponsorizzazioni sia dirette che indirette e, nell'ottica di garantire una piena ed efficace tutela al consumatore, è stato richiesto all'Esecutivo, purtroppo di nuovo invano, di procedere a una razionalizzazione della materia dei giochi pubblici per contrastare sia il fenomeno della ludopatia sia le frodi a danno dell'erario[13].

Da ultimo, ma non per importanza, deve essere ricordato il d.m. n. 136/2021 attraverso il quale il Ministero della Salute ha individuato le linee guida nazionali da attuarsi ai fini di una pronta ed efficace azione di prevenzione e contrasto al DGA. Le linee guida in questione sono quattro e possono essere così brevemente sintetizzate: 1) prevenzione attraverso iniziative di carattere educativo/informativo combinate a un approccio restrittivo quale l'imposizione di limitazioni di spazio e orario; 2) prevenzione attraverso l'analisi del comportamento di gioco; 3) prevenzione attraverso azioni di formazione grazie alle quali incentivare l'acquisizione di nuove competenze da parte degli operatori sanitari e la riqualificazione degli addetti agli sportelli di ascolto e di informazione così da creare un'ampia e concreta rete di supporto non solo per i soggetti affetti da tale dipendenza ma anche per le loro famiglie; 4) prevenzione attraverso campagne di sensibilizzazione che informino sui rischi derivanti da gioco d'azzardo facendo ricorso anche a storie di vita reale, evidenziando gli effetti negativi del gioco sulla famiglia, sul lavoro, sulla propria finanza[14].

La mancanza di una disciplina nazionale organica e, contestualmente, l'evoluzione interpretativa della materia[15], non più solo correlata alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ma, soprattutto, alla tutela della salute umana, hanno provocato un decisivo interventismo delle Regioni, dei Comuni e degli enti locali la cui azione è quanto mai necessaria poiché idonea a garantire una risposta capillare sul territorio[16].

Le iniziative regionali, ma anche quelle comunali, si pongono in continuità normativa con quanto previsto a livello statale, e qui brevemente esaminato, poiché diversi strumenti previsti dal Decreto Balduzzi sono stati ripresi dalle singole leggi regionali le quali, sebbene con qualche differenza le une dalle altre, dispongono un insieme di misure finalizzate, per esempio, alla riduzione dell'offerta del gioco, degli orari di apertura di sale gioco, sale scommesse e luoghi aperti al pubblico; allo sviluppo della consapevolezza da parte dei cittadini sui rischi della dipendenza da gioco; ad assicurare l'assistenza ed il recupero dei giocatori patologici e delle loro famiglie; alla previsione di un divieto di pubblicizzazione dell'apertura di sale giochi e scommesse e alla garanzia di un monitoraggio costante del fenomeno. Sulla base delle disposizioni regionali, molti sono stati gli enti locali che, attraverso regolamenti ovvero ordinanze sindacali, hanno ulteriormente specificato e definito le restrizioni previste per contrastare il fenomeno ludopatico intervenendo, per esempio, sia sugli orari di apertura dei punti di gioco (imponendo vincoli di orario maggiormente restrittivi) sia sulle campagne educative e informative realizzate all'interno degli istituti scolastici[17].

In questo quadro, per quanto concerne la Regione Piemonte, si inserisce, prima, nel 2016, la legge regionale n. 9/2016, primo grande intervento nel settore dei giochi e delle scommesse, a cui farà seguito, nel 2021, la nuova legge regionale del 15 luglio 2021 n. 19 rubricata *Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP).*

2. La nuova legge regionale piemontese del 15 luglio 2021 n. 19

La legge regionale n. 19/2021, la cui approvazione, come si vedrà più avanti, ha suscitato reazioni diverse in Consiglio regionale, ha, da un lato, ripreso in buona parte, ma anche per certi versi ampliato, qualche previsione della precedente legge regionale e, dall'altro lato, ha introdotto rilevanti profili di novità dall'analisi dei quali si può dedurre quanto la nuova disciplina sia maggiormente tollerante nei confronti del contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo e quindi meno severa nell'individuazione delle misure attraverso le quali cercare di limitare il fenomeno ludopatico.

Si può trarre una conferma di tale (negativa) tendenza anche solo dall'analisi della rubrica della l.r. n. 19/2021 che riporta *Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (gap).* Contrasto e non prevenzione (come invece riportava la precedente l.r. n. 9/2016): è questo un cambiamento terminologico che non passa certo inosservato poiché espressivo dell'atteggiamento accondiscendente sopra menzionato. Dal punto di vista etimologico, infatti, con il termine "contrasto" si fa riferimento al fare opposizione, creare impedimenti e/o misure ostative rispetto a una situazione rischiosa/dannosa già in essere; con il termine "prevenzione", invece, si è soliti indicare l'adozione di tutte le misure precauzionali necessarie ad evitare che un evento dannoso o pericoloso si realizzi. Proprio quello che sarebbe opportuno si realizzasse nel settore del gioco d'azzardo.

Per quanto concerne la riproduzione, e in certi casi ampliamento, delle disposizioni di cui alla l.r. n. 9/2016, è importante evidenziare quanto segue. Per quanto riguarda le

competenze della Regione Piemonte in materia, la nuova legge regionale le riconosce (all'art. 4) funzioni, solo per citarne alcune, di: a) programmazione delle attività volte alla prevenzione e al contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo da attuarsi tenendo conto del piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio di gioco d'azzardo patologico e dell'attività di controllo e monitoraggio svolta dalla sezione sul GAP istituita presso l'Osservatorio epidemiologico delle dipendenze patologiche[18]; b) assicurazione del monitoraggio del fenomeno ludopatico grazie all'attività dell'Osservatorio sopra menzionato anche in collaborazione con altri osservatori regionali e nazionali (elemento, questo, di novità); c) promozione delle iniziative delle associazioni impegnate nel settore in collaborazione con ASL, scuole, università e associazioni di categoria dei gestori delle sale da gioco che si dotano «di un codice etico di autoregolamentazione che li responsabilizza e vincola alla sorveglianza delle condizioni e delle caratteristiche di fragilità dei giocatori, nonché al rispetto della legalità» (art. 4 lettera g, numero 2); d) promozione di corsi di formazione e di aggiornamento non solo per gli operatori socio-sanitari ma anche per i gestori e dipendenti delle sale gioco, sale scommesse e punti per il gioco con vincite in denaro, per le forze di polizia e per gli operatori delle associazioni a tutela dei diritti dei consumatori e degli sportelli *welfare*.

L'art. 5 rafforza la rete sinergica di supporto creatasi grazie alle attività di cui alle lettere c) e d) prima menzionate prevedendo, in misura più accentuata rispetto alla precedente l.r. n. 9/2016, che concorrano al perseguimento e alla realizzazione delle attività individuate all'art. 4 anche, per esempio, gli enti locali, le ASL, gli enti del terzo settore (di cui anche all'art. 15) e gli enti di ricerca pubblici incaricati dalla Regione di svolgere studi, analisi e ricerche sul fenomeno e sulla sua diffusione.

Viene, inoltre, ripresa la precedente disciplina concernente gli strumenti di contrasto[19] (art. 11) alla dipendenza da gioco d'azzardo e i benefici riconosciuti a quelle aziende che, al loro interno, non abbiano apparecchi per il gioco lecito di cui all'art. 110 comma 6 del regio decreto n. 773/1931, che svolgano attività volte ad informare e sensibilizzare sui rischi derivanti dal gioco d'azzardo (artt. 12 e 13) e che, nelle loro sedi, si occupino di lotta e prevenzione o che, in via generale, svolgano attività di informazione al contrasto alla ludopatia (art. 22).

Vi sono, altresì, elementi di nuova introduzione. L'art. 14, per esempio, disciplina le linee d'azione e prevenzione del fenomeno dell'usura promuovendo campagne di informazione e sensibilizzazione sia nelle scuole sia nei confronti degli esercenti presenti nel territorio regionale per favorire la diffusione della percezione del rischio da dipendenza.

Un'attenzione particolare viene, poi, riconosciuta alla tutela dei minori dal momento che, dopo aver ripreso i divieti (art. 7 commi 1, 2, 3) di cui alla l.r. n. 9/2016, l'art. 7 comma 5 e 6, in combinato disposto con l'art. 8, dispone la predisposizione, da parte degli istituti di istruzione primaria e secondaria, di iniziative didattiche in forma di *peer education* per educare e sensibilizzare le nuove generazioni a una piena consapevolezza dei gravi rischi correlati alla dipendenza da gioco d'azzardo.

L'aspetto maggiormente innovativo riguarda, però, la modifica dei limiti all'esercizio del gioco d'azzardo, disciplinati all'art. 16. Per quanto concerne la misura del c.d. distanziometro, viene mantenuta la previsione del rispetto da parte dei titolari delle attività di cui all'art. 3 comma 1 lettera c), d) ed e)[20] della distanza di trecento metri dai luoghi

sensibili per i Comuni con una popolazione fino a cinquemila abitanti; viene, invece, ridotta a quattrocento metri (la disposizione precedente fissava il limite a cinquecento metri) per i Comuni con una popolazione superiore ai cinquemila abitanti. Viene, altresì, ed è questa la seconda modifica rilevante, ridotto l'elenco dei luoghi c.d. sensibili non contemplandosi più le scuole primarie; i centri di formazione per giovani e adulti; i luoghi di culto; gli impianti sportivi; i luoghi di aggregazione giovanile; gli oratori; i movicentro e le stazioni ferroviarie.

L'art. 23 della l.r. n. 19/2021 prevede delle sanzioni da applicarsi per il mancato rispetto delle regole concernenti le distanze minime dai luoghi sensibili, le dimensioni dei locali e la frequenza dei corsi di formazione obbligatoria per gli esercenti, le quali possono anche disporre la chiusura temporanea o definitiva degli apparecchi per il gioco da parte del Comune.

Da ultimo, per quanto concerne, poi, le chiusure giornaliere, si assiste a una riduzione della discrezionalità prima attribuita ai Comuni dal momento che l'art. 19 precisa in quale fascia oraria notturna gli esercizi non possono restare aperti distinguendo sale gioco e sale scommesse, che beneficiano di una fascia oraria di apertura più ampia, dai punti per il gioco non rientranti in tali categorie, sottoposti, invece, a un regime più severo che contempla anche la chiusura diurna[21].

Come sottolineato all'inizio del paragrafo, l'approvazione della nuova disciplina non ha riscosso unanime entusiasmo e sostegno. Sicuramente vi è stato chi, come l'assessore regionale alla sicurezza Fabrizio Ricca, ne ha accolto l'entrata in vigore enfatizzando il carattere moderno e necessario della nuova legge attraverso la quale la Regione Piemonte implementa la lotta alla ludopatia concentrandosi su due pilastri diversi ma complementari e cioè quello educativo, attraverso la predisposizione di iniziative didattiche e lezioni condotte con il metodo *peer to peer* per educare, sensibilizzare e informare le nuove generazioni sui rischi derivanti dal gioco d'azzardo, e quello inerente al monitoraggio per vigilare costantemente sul gioco patologico e su quello online[22]. E chi ne ha contestato il contenuto, taluni anche fin dalle prime fasi dell'iter legislativo[23], evidenziando come la nuova normativa vanifichi gli effetti positivi della riduzione del numero delle *slot machines* e, complessivamente, dei volumi di gioco registratisi con la precedente disciplina[24].

Al di là delle discussioni che hanno caratterizzato l'entrata in vigore della nuova disciplina regionale, ciò che qui è necessario evidenziare concerne le modifiche alle disposizioni relative al c.d. distanziometro e all'elenco dei luoghi sensibili, ora previste all'art. 16, dal momento che queste costituiscono i profili in merito ai quali sono sorti, in questi mesi, la maggior parte dei ricorsi. Per quanto concerne il primo profilo, considerata la rubrica del nuovo art. 16, sorge spontaneo chiedersi se la disposizione in questione valga solo ed esclusivamente per le nuove installazioni, e quindi pro futuro, oppure se trovi una sua operatività anche nei confronti delle attività già in esercizio. Con riguardo, poi, al secondo profilo, rispetto alla disciplina del 2016, vi sono diversi luoghi che non sono più qualificati come sensibili: quale sarà, quindi, l'impatto di questo ulteriore intervento riduttivo nell'applicazione della nuova legge regionale da parte dei giudici piemontesi e, soprattutto, nella lotta alla ludopatia?

3. La giurisprudenza piemontese sul rispetto delle nuove distanze in materia di gioco d'azzardo… (segue)

A seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina, la giurisprudenza piemontese, e in

particolare la III sezione civile del Tribunale di Torino, è stata destinataria di numerosi ricorsi avverso le ordinanze di ingiunzione con le quali il Comune di Torino intimava il pagamento della sanzione amministrativa comminata per la violazione[25] dell'art. 5 l.r. n. 9/2016, sostenendo che il nuovo art. 25, in combinato disposto con gli artt. 16 e 26 della l.r. n. 19/2021, espressamente abroghi la fattispecie posta a fondamento dell'ordinanza di ingiunzione e che, quindi, la condotta contestata sia oggi del tutto legittima dal momento che l'art. 16 prevede l'applicazione del c.d. distanziometro solo ed esclusivamente per le nuove aperture di esercizio non incidendo, invece, sulla prosecuzione dell'attività del gioco lecito negli esercizi che, alla data del 19 maggio 2016, erano già in possesso di apparecchi da gioco. Per i ricorrenti, quindi, a seguito della nuova legge regionale, le violazioni contestate in virtù della disciplina precedente sarebbero venute meno.

Per constante (almeno per il momento) orientamento giurisprudenziale, gli assunti di cui sopra sono stati dichiarati infondati per molteplici e diverse ragioni.

In primo luogo, a differenza di quanto sostenuto dagli appellanti, la l.r. n. 19/2021 non contiene alcuna disposizione espressamente abrogativa delle *condotte* sanzionate con la precedente disciplina né può essere condivisa la tesi per cui essa sani le condotte illecite di coloro che avevano installato *slot machines* a distanza ravvicinata dai luoghi c.d. sensibili invocando, a sostegno della suddetta tesi, quanto individuato dall'art. 16 in combinato disposto con l'art. 25 l.r. n. 19/2021. È vero che la rubrica dell'art. 16 l.r. n. 19/2021 è intitolata "Nuove aperture di esercizio" ma «il suo tenore letterale esclude che si occupi solo di disciplinare tali ipotesi[26]» dal momento che il comma 2 della disposizione sopra citata *conferma* il divieto di esercizio delle attività di cui all'art. 3, comma 1, lettere c), d) ed e) nonché l'installazione di apparecchi da gioco in locali che si trovino a una distanza inferiore a trecento metri […] per i Comuni con una popolazione fino a cinquemila abitanti ed inferiore a quattrocento metri per quelli con una popolazione superiore alla stessa cifra[27]. Inoltre, il comma 1 prevede che il regime autorizzatorio previsto dalla normativa vigente si applichi in modo indifferenziato per l'esercizio in generale anche dell'attività di cui all'art. 3 comma 1 lett. e), (locali nei quali si svolgono attività per il gioco lecito, differenti dalle precedenti lettere c) e d)), all'interno degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e in tutti i luoghi aperti al pubblico[28]. La nuova normativa si pone, quindi, «in linea di continuità con quella precedentemente adottata poiché continua a prevedere dei divieti all'installazione di apparecchi per il gioco lecito e […] di esercizio delle attività di cui all'art. 3 comma 1, lett. c), d), ed e), laddove ci si trovi in prossimità a luoghi qualificati come "sensibili" e specificamente elencati[29]».

In secondo luogo, tra i motivi di opposizione viene, altresì, evidenziato il fatto che l'art. 26 l.r. n. 19/2021, riconoscendo la possibilità di reinstallare gli apparecchi da gioco per i soggetti muniti di apposita autorizzazione, rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ammetta il riposizionamento delle *slot machines* senza l'applicazione dei divieti previsti dall'art. 16 l.r. n. 19/2021 poiché riferito alle sole "Nuove aperture di esercizi"[30]. Ora, è vero che a partire dalla data di entrata in vigore della nuova legge ed entro il 31 dicembre 2021, i soggetti prima menzionati che, in attuazione di quanto disposto dalla l.r. 9/2016, abbiano dismesso gli apparecchi per il gioco, possono rivolgere istanza al soggetto competente e reinstallarli ma l'art. 26, nel riconoscere tale possibilità, non esonera affatto i soggetti in questione al rispetto delle distanze di cui all'art. 16 comma 2 l.r. n. 19/2021. Il fondamento di tale assunto può facilmente rinvenirsi nel combinato disposto del 3 comma dell'art. 26 con gli artt. 19 comma 2, 23 commi 1 e 26 comma 4 prevedendo, il primo, che

alle attività di cui all'art. 26 commi 1 e 2 si applichino non solo le disposizioni di cui all'art. 19 comma 2 (sui limiti orari) ma anche quelle (art.23 comma 1) che puniscono l'inosservanza della disposizione sulle distanze (art. 16 comma 2) con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 6.000 per ogni apparecchio per il gioco installato, nonché con la chiusura temporanea dell'esercizio da cinque a dieci giorni. Quindi, al momento della richiesta di reinstallazione degli apparecchi, il titolare delle suddette attività deve tanto possedere i requisiti di cui all'art. 26 commi 1 e 2 quanto rispettare le distanze individuate *ex lege* poiché tale ultimo dovere non si applica solo ed esclusivamente nel caso in cui tale distanza venga meno per fatti intervenuti successivamente alla presentazione dell'istanza ai soggetti competenti di cui ai commi 1 e 2 (art. 26 comma 4)[31].

Risulta, quindi, possibile richiedere la reinstallazione degli apparecchi automatici da gioco a condizione che siano rispettate le nuove distanze dai c.d. luoghi sensibili. Questo, tuttavia, non può essere in alcun modo considerato come una "sanatoria" per le violazioni commesse precedentemente[32], motivo per cui la sanzione comminata antecedentemente alla l.r. n. 19/2021 deve essere comunque pagata.

3.1...e sull'intervenuta riduzione dell'elenco dei luoghi c.d. sensibili

Con la nuova disciplina regionale, l'elenco dei luoghi c.d. sensibili è stato notevolmente ridotto ricomprendendo ora soltanto 1) gli istituti scolastici d'istruzione *secondaria*; 2) le università; 3) gli istituti di credito, sportelli ATM e servizi di trasferimento di denaro; 4) gli esercizi di compravendita di oggetti preziosi e oro usati e altre attività creditizie; 5) gli ospedali e le strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario; 6) le strutture ricettive per categorie protette. Risultano, per esempio, esclusi i luoghi di culto e le scuole primarie.

A seguito di tale rilevante (e controversa) modifica, i titolari di esercizi presso i quali erano stati installati apparecchi per il gioco in violazione delle distanze minime previste dalla l.r. n. 9/2016, e per questo sanzionati, hanno sollevato ricorso rilevando come, grazie alla nuova disciplina regionale, la condotta in questione[33] non fosse più prevista come violazione amministrativa. In particolare, secondo i ricorrenti, la l.r. n. 19/2021 costituirebbe *lex mitior* suscettibile di applicazione retroattiva alla luce di quanto dichiarato dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 63/2019 con la quale Essa ha riconosciuto l'applicabilità del principio di retroattività della legge più favorevole anche con riferimento alle sanzioni amministrative sostanzialmente punitive[34].

In diverse pronunce, la I sezione della Corte d'Appello di Torino non esita, però, a respingere tale motivo di ricorso sulla base di due considerazioni: in primo luogo, viene sottolineato come sia la stessa Corte Costituzionale a ribadire, nella sentenza n. 17209/2020, che la sentenza n. 63/2019, nell'enunciare l'applicabilità del principio sopra indicato, si riferisce all'illecito previsto dall'art. 187 bis TUF (abuso e comunicazione illecita di informazioni privilegiate). In secondo luogo, viene richiamata la sent. n. 193 del 2016 con la quale la Consulta, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l. n. 689/1981, impugnato, in riferimento all'art. 117 comma 1 Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, nella parte in cui non prevede una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi, conferma che «a fronte di [un] illecito amministrativo che non abbia natura sostanzialmente penale [...] non è invocabile il principio del *favor rei* e, tramite esso, l'applicazione della normativa in

assunto più favorevole[35]». Vi è, però, un ulteriore terzo elemento che potrebbe essere portato a sostegno dell'orientamento della Corte d'Appello di Torino ed è proprio fornito dalla stessa sentenza della Corte Costituzionale n. 63/2019, invocata dai ricorrenti, nel punto in cui sottolinea come il principio del *favor rei*, nell'ambito delle sanzioni amministrative sostanzialmente punitive, possa subire una limitazione qualora questa sia funzionale alla tutela di un interesse costituzionalmente garantito. Quindi, quand'anche potesse riconoscersi la natura sostanzialmente punitiva delle sanzioni irrogate per la violazione delle norme sul rispetto delle distanze, l'applicazione del suddetto principio potrebbe comunque essere limitata in ragione della tutela del diritto fondamentale alla salute.

Vi è ancora un elemento, contraddittorio rispetto all'orientamento fin qui riportato, che merita di essere citato in quanto espressione degli effetti negativi che la riduzione dell'elenco dei luoghi c.d. sensibili potrebbe provocare nella lotta al gioco d'azzardo patologico. Il Tribunale di Torino, nella sent. n. 1882 del 2022, evidenzia, infatti, come l'esclusione dai luoghi sensibili di chiese e scuole d'infanzia, come nel caso di specie, non possa non comportare un giudizio in merito alla «*insussistenza del disvalore/ pericolosità della fattispecie concreta*. […] La circostanza che il legislatore regionale abbia ritenuto di escludere alcuni luoghi sensibili deve quindi indurre ad una riduzione della sanzione *per il solo fatto che anche in allora evidentemente la fattispecie di illecito poteva essere valutata con maggior mitezza*[36]».

Da ultimo, ma non per importanza, si ritiene che debba essere segnalato ancora un profilo: tutte le sentenze esaminate, sia quelle della III sezione civile del Tribunale di Torino, sia quelle della I sezione civile della Corte d'Appello di Torino, escludono tanto la sussistenza dei presupposti per sollevare una questione di costituzionalità della l.r. n. 9/2016 per violazione degli artt. 3 e 41 Cost[37]. quanto il contrasto della suddetta normativa regionale con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (di cui agli artt. 49 e 56 TFUE)[38], nonché del principio del legittimo affidamento di matrice europea. Nonostante il mutato paradigma normativo, si potrebbe ritenere che le stesse considerazioni possano essere anche avanzate nei confronti della recente disciplina.

4. Alcune brevi riflessioni conclusive

Nel corso degli anni, l'attivismo della Regione Piemonte e delle amministrazioni locali nella lotta alla diffusione del gioco d'azzardo ha condotto a importanti e positivi risultati, conseguiti grazie all'adozione di un complesso di misure risultate essere particolarmente efficaci nel limitare tanto l'offerta quanto la domanda di gioco, di una logica di prevenzione e sensibilizzazione della dipendenza in questione, nonché di un'attività di recupero dei soggetti affetti da ludopatia.

Anche la recente giurisprudenza piemontese condivide (almeno per il momento) questa politica di forte contrasto al diffondersi del fenomeno della ludopatia, nonostante la vigenza di una legge regionale (la l.r. n. 19/2021) che presenta diverse rilevanti criticità. Oltre ai due profili, segnalati nel paragrafo II, concretamente idonei a favorire un'espansione della dipendenza qui in esame (mi riferisco, quindi, all'attenuazione dei divieti concernenti le distanze dai luoghi sensibili e alla drastica riduzione dei luoghi considerati tali), devono essere evidenziate ulteriori problematiche. Prima di tutto, la previsione di cui all'art. 26 comma 1 nella parte in cui subordina l'accoglimento dell'istanza di reinstallazione anche al

mancato superamento del numero di apparecchi già esistenti al 19 maggio 2016[39].

In secondo luogo, la debole (per non dire inesistente) attuazione delle politiche attive di prevenzione e di contrasto al gioco d'azzardo[40] e il riferimento va, in particolare, agli artt. 6, 9 e 10. È passato più di un anno dall'approvazione della nuova legge regionale e il Piano integrato di cui all'art. 6 non è ancora stato adottato: è vero che la Giunta regionale, con delibera n. 35-5432 del 22 luglio 2022, ha delineato gli indirizzi da attuarsi per informare, in modo adeguato e capillare sul territorio, i cittadini piemontesi circa i rischi della ludopatia, tuttavia questi sono stati adottati, nella delibera sopra indicata, in attuazione del precedente Piano regionale per il contrasto, la prevenzione, la cura e la riabilitazione del GAP, approvato con DCR n. 251-50107 del 27 dicembre 2017. Allo stesso modo, non sono mai stati istituiti né una giornata regionale contro la dipendenza da GAP né un logo da distribuire a tutti i titolari di attività commerciali che scelgono di disinstallare o di non installare apparecchi per il gioco. Infine, ad oggi, non è stata istituita alcuna sezione GAP presso l'Osservatorio epidemiologico delle dipendenze patologiche: viene, quindi, spontaneo chiedersi chi, nella realtà dei fatti, stia svolgendo l'attività consultiva e di monitoraggio riconosciuta in capo a tale sezione. Gli strumenti di sensibilizzazione e di tutela dei soggetti affetti da dipendenza da GAP e delle loro famiglie, che avrebbero potuto rivestire un ruolo importante nella lotta alla ludopatia, sono purtroppo rimasti mere previsioni formali.

Per concludere, alla luce di quanto analizzato e delle problematiche che, come visto, caratterizzano l'attuale disciplina regionale, sarebbe auspicabile, in primo luogo, considerata anche la recente approvazione del Piano Nazionale di Prevenzione 2020-2025, adottato il 6 agosto 2020 con Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome e comprendente una parte specifica sul tema delle dipendenze e del disturbo da gioco d'azzardo, che il Parlamento procedesse, vista la frammentarietà del settore dei giochi e delle scommesse a livello nazionale, a una organica razionalizzazione della normativa riconoscendo, contestualmente, alle Regioni la facoltà di dettare una disciplina maggiormente rigida sotto alcuni profili (si pensi, per esempio, ai limiti di orario; alle distanze da rispettarsi dai luoghi sensibili e al riconoscimento della possibilità di individuarne ulteriori e diversi) a tutela della salute umana.

In secondo luogo, sarebbe opportuno che il legislatore regionale, in particolare piemontese, forte delle prerogative riconosciutegli dalla Consulta e di una conoscenza del territorio e delle sue problematiche più approfondita e capillare di quella dello Stato[41], adottasse, ai fini del perseguimento del benessere e della salute dei propri cittadini, una diversa disciplina rispetto a quelle ora vigente per poter efficacemente prevenire, e non solo combattere, la dipendenza da gioco d'azzardo. Uno spiraglio in questo senso sembra essersi aperto con la presentazione della proposta di legge regionale di iniziativa popolare *"Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico"*[42].

1. Dottoranda in Diritti e Istituzioni presso l'Università degli Studi di Torino. ↑
2. Vi sono diverse definizioni del disturbo da gioco d'azzardo, soprattutto a livello sovranazionale. La penultima edizione del *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-IV; 1994) lo definiva come «un *comportamento* persistente, ricorrente e maladattivo di gioco che compromette le attività personali, familiari o lavorative». L'Arizona *Council on Compulsive Gambling* (1999) lo descriveva come «un *disturbo* progressivo, caratterizzato dalla continua periodica perdita di controllo in situazioni di gioco, dal pensiero fisso di giocare e di reperire il denaro per continuare a farlo, dal

pensiero irrazionale e dalla reiterazione del comportamento, a dispetto delle conseguenze negative che ciò produce». Cfr. G.U., serie generale n. 238 del 5 ottobre 2021, p. 4. Studi scientifici condotti successivamente hanno evidenziato come molti elementi diagnostici caratterizzanti le dipendenze da alcol, droghe e altre sostanze d'abuso possano essere rinvenuti anche nel vizio del gioco d'azzardo (si pensi, per esempio, allo stato di irrequietudine e irritabilità in cui versano i giocatori abituali; all'uso del gioco come mezzo di regolazione dell'umore o di evasione dalla realtà; al ricorso cronico alla menzogna con i propri familiari per celare l'entità del disturbo). Per questo motivo, nel 2013, l'*American Psychological Association* (APA) ha elaborato una nuova definizione, scientificamente più corretta, del fenomeno in esame, recepita anche dall'ultima edizione del *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-V) che parla di «disturbo problematico persistente o ricorrente legato al gioco d'azzardo che porta a disagio o compromissione clinicamente significativi». Cfr., Pacifici R., Giuliani M., La Sala L. (a cura di), (2018), Rapporti ISTISAN 18/5 "Disturbo da gioco d'azzardo: risultati di un progetto sperimentale", p. 6. «Il gioco d'azzardo patologico è […] una dipendenza patologica […] in grado di produrre in questi individui, non solo ripetute e anomale risposte comportamentali compulsive, ma anche effetti neuroplastici, tolleranza e *craving* […]. Il gioco d'azzardo patologico rappresenta un grave problema di salute pubblica, crea problemi psico-sociali al soggetto coinvolto, è causa di problemi finanziari e può condurre a disturbi di natura antisociale». *Gambling*: Gioco d'azzardo problematico e patologico: inquadramento generale, meccanismi fisio-patologici, vulnerabilità, evidenze scientifiche per la prevenzione, cura e riabilitazione (Manuale per i Dipartimenti delle Dipendenze) – Dipartimento per le politiche antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (2013) citata in Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delib. n.23/2021/G, nota n. 5 p. 24. ↑

3. L'Istituto Superiore di Sanità stima che il gioco d'azzardo sia un'attività che coinvolge una popolazione di circa 5,2 milioni di giocatori abituali in tutta Italia, di cui all'incirca 1,2 milioni sono da considerarsi problematici e quindi con dipendenza. https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_4_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=salastampa&p=comunicatistamp&id=5819 ↑
4. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi nella disciplina piemontese del gioco d'azzardo*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 3, p. 1 che evidenzia come, in relazione al fenomeno in esame, si intreccino, da un lato, il diritto alla salute e, dall'altro, la libera iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. e come, nel corso degli anni, anche grazie all'intervento della giurisprudenza costituzionale, la materia del "gioco d'azzardo e scommesse" non sia solo più una questione di ordine e sicurezza pubblica ma un profilo attinente anche (e soprattutto) alla tutela della salute umana. ↑
5. Si parla anche di salute pubblica data la capacità del fenomeno in esame di diffondersi rapidamente tra la popolazione essendo esso correlato a un comportamento emulativo. ↑
6. Rospi M. (2020), *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*, n. 29, p. 181 sottolinea come il demandare «alle legislazioni regionali e locali la determinazione di misure restrittive degli esercizi commerciali legalmente autorizzati» possa determinare la realizzazione «di un sistema di vigilanza eccessivamente draconiano» al punto da concretizzare un effetto espulsivo dal territorio delle attività economiche operanti nel settore del gioco

e delle scommesse. L'ago della bilancia nell'attuazione del bilanciamento tra questi due interessi contrapposti sarebbe da rinvenirsi, per consolidato orientamento del Consiglio di Stato [Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2017, ord. n. 3214; Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, sent., n. 2710], nella predisposizione di un'adeguata attività istruttoria attraverso la quale analizzare l'incidenza delle ludopatie nel territorio, «valutare in relazione ad essa quale distanza di rispetto [possa] ritenersi astrattamente adeguata alla consistenza del fenomeno da contrastare, e verificare se, in relazione alla diffusione dei siti sensibili, una simile distanza [sia] misura proporzionata e sostenibile, in quanto tale da non impedire di fatto nuove ubicazioni per gli esercizi commerciali del settore e la disponibilità di sedi alternative in vista di possibili trasferimenti degli esercizi in attività» (Cons. Stato, 10 febbraio 2016, nn. 578 e 579). Sul difficile bilanciamento in esame si è pronunciata anche la Corte di Giustizia la quale ritiene che misure limitative delle libertà di cui agli artt. 49 e 56 TFUE siano legittime qualora poste in essere per il perseguimento di uno dei motivi espressamente individuati dall'art. 52 TFUE (ordine pubblica, sicurezza pubblica e sanità) o per la tutela di motivi imperativi di interesse generale tra i quali, per la CGUE, rientrano certamente la tutela del consumatore e la prevenzione delle frodi. Cfr., Gallarati F. (2019), *La riserva statale dei giochi pubblici: fondamento costituzionale e limiti europei,* in *Corti supreme e salute,* n. 3, pp. 464 ss. ↑

7. Corte di Giustizia, sentenza del 6 novembre 2003, *Gambelli*, C-243/01, punto 69. In senso analogo, Corte di Giustizia, sentenza del 15 settembre 2011, *Dickinger e Ömer*, C-347/09, punto 62. ↑
8. Marotta G. (2019), *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti supreme e salute,* n. 1, p. 161; Gallarati F. (2019), *La riserva statale dei giochi pubblici,* cit., pp. 463 e 468. La CGUE stessa riconosce che una politica di espansione controllata del fenomeno del DGA potrebbe attirare giocatori abituati a operare in contesti clandestini verso una «*offerta proveniente dal titolare del monopolio pubblico, offerta che si presume priva di elementi criminali e concepita in vista di una migliore tutela dei consumatori contro le spese eccessive e la dipendenza dal gioco*» (Corte di Giustizia, sentenza *Dickinger,* cit., punto 63). ↑
9. D.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189. ↑
10. Per esempio, divieto di messa a disposizione di apparecchiature che consentano il gioco online; divieto di accesso alle aree destinate al gioco con vincite in denaro ai minori; divieto di inserimento di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro in trasmissioni televisive e radiofoniche, e nelle rappresentazioni teatrali o cinematografiche rivolte prevalentemente ai giovani; pianificazione di controlli da parte delle autorità statali competenti. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. pp. 2 e 3. ↑
11. Punto n. 2 dell'Intesa, prevista dall'art. 1 comma 936 della l. n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità 2016). ↑
12. Decreto-legge n. 87 del 2018, convertito nella legge n. 96 del 2018. ↑
13. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. pp. 3 e 4; Marotta G. (2019), *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA),* cit., p. 162. ↑
14. G.U., serie generale n. 238 del 5 ottobre 2021, p. 6 ss. ↑
15. Dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, la Consulta ha dovuto dirimere diversi ricorsi concernenti il riparto di competenze tra Stato e Regioni; lo stesso è avvenuto nella materia dei giochi e delle scommesse. Con le sentt. nn. 237/2006 e 72/2010, il Giudice delle Leggi conferma l'orientamento fino ad allora prevalente

ricollegando la materia in questione, soprattutto per quanto concerne la regolamentazione delle modalità di installazione e di utilizzo delle *slot machines*, all'ambito della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza che, ex art. 117 comma 2 Cost., rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. p. 5. La sent. n. 300/2011 segna un mutamento radicale degli orientamenti giurisprudenziali fino ad allora espressi poiché dichiara la conformità a Costituzione della legge n. 13/2020 della Provincia autonoma di Bolzano in quanto posta a presidio della tutela della salute umana e a garanzia delle esigenze locali di carattere socio-sanitario ribaltando, così, la precedente giurisprudenza costituzionale. Questa pronuncia, definita non a caso "la pietra miliare della giurisprudenza in materia di giochi e scommesse" (Angelini F. (2012) *Quando non bastano le "regole del gioco" la Corte fa "ordine". Note a margine della sentenza n. 300 del 2011*, in *Rivista Aic*, n.1, pp. 1 ss) apre la strada al pieno riconoscimento della legittimità costituzionale degli interventi regionali e degli enti locali nella materia in quanto idonei a tutelare la salute pubblica e privata nel territorio regionale. Ancora, la sent. n. 108/2017 con la quale la Consulta evidenzia l'inerzia del legislatore a intervenire nella materia dei giochi e scommesse forse a causa del forte "conflitto di interessi" che a tal proposito vive. Da ultimo, la sent. n. 27/2019 con la quale la Corte dichiara che la non scelta del legislatore nazionale di lasciare alle Regioni l'individuazione dei luoghi sensibili per l'applicazione delle regole distanziometriche è conforme al principio di proporzionalità poiché mai come in questo caso è necessario tenere in considerazione le conformazioni territoriali. La materia di giochi e scommesse è, quindi, correlata tanto alla tutela della salute quanto al governo del territorio e le leggi regionali che hanno regolamentato sulle distanze minime delle sale da gioco rispetto ai c.d. luoghi sensibili non sono incostituzionali. Rospi M. (2020), *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse,* cit., pp. 177 ss. La Consulta, infine, con sent. n. 220/2014, si è pronunciata anche sulla legittimità dei provvedimenti adottati dalle amministrazioni comunali concernenti la localizzazione degli esercizi commerciali e la limitazione degli orari al fine di tutelare la salute, la quiete pubblica e una corretta pianificazione del governo del territorio. Cfr., Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit., p.6. ↑

16. Angelini F. (2012), *Quando non bastano le "regole del gioco" la Corte fa "ordine",* cit., p. 4. ↑
17. Marotta G. (2019), *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA),* cit., p. 164. Per quello che concerne l'interventismo degli enti locali, si pensi al caso del Comune di Rivoli i cui provvedimenti in materia di giochi e scommesse, adottati tra il 2011 e il 2012, hanno poi portato all'importante sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2014 menzionata in nota n. 15. ↑
18. La sezione tematica sul GAP presso l'Osservatorio è una novità della nuova legge regionale e svolge la funzione di informare la Giunta sull'esito del monitoraggio e di formulare proposte e pareri. ↑
19. Per esempio, diffusione di materiale informativo predisposto dalle ASL fra gli esercenti; divieto di pubblicizzazione del gioco lecito sui mezzi di trasporto pubblico locale e regionale e di qualsiasi forma di pubblicità relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco e sale scommesse; concessione di benefici in via preferenziale agli esercizi che non posseggono macchinette o che distribuiscono materiale informativo sui rischi legati al GAP (artt. 11 e 21). Cfr., Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit., p.12 ↑
20. Le attività in questione sono c) sale da gioco per tale intendendosi i locali o gli spazi

attrezzati nei quali si svolgono, in via esclusiva o prevalente, i giochi leciti di cui all'art. 110 comma 6 del regio decreto 773/1931; d) sale scommesse e cioè gli esercizi pubblici di raccolta delle scommesse ai sensi dell'articolo 88 del regio decreto 773/1931; e) punti per il gioco e quindi locali nei quali si svolgono attività per il gioco lecito, differenti dalle precedenti lettere c) e d), all'interno degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e in tutti i luoghi aperti al pubblico. ↑

21. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit., p. 13. Si segnala la modifica della lettera b) del comma 2 dell'art. 19 ad opera della l.r. n. 25 del 19 ottobre 2021 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale anno 2021) che, all'art. 113, ha, in primo luogo, esteso la chiusura degli esercizi di cui all'art. 3 comma 1 lettera e) della l.r. n. 19/2021 a dodici ore e mezzo consecutive dalle 23.00 alle 9.30 (originariamente erano previste dieci ore giornaliere complessive) e, in secondo luogo, anticipato di mezz'ora la chiusura obbligatoria nella fascia oraria di uscita dalle scuole (dalle 12.30 alle 14.30). ↑
22. https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/cambia-legge-sul-gioco-dazzardo-patologico. ↑
23. Sorrentino E. (2021), *La tormentata approvazione della legge regionale sul gioco legale,* in *Il Piemonte delle Autonomie,* n.3 descrive molto bene il "burrascoso" iter che ha condotto all'approvazione della l.r. n. 19/2021. ↑
24. Il consigliere Diego Sarno la definisce «legge nefasta per il Piemonte e per la salute dei piemontesi». A conferma dell'inefficacia della legge nel contrasto del fenomeno della ludopatia, lo stesso consigliere dichiara «nel primo mese di attivazione di questa legge sono arrivate 230 autorizzazioni per l'inserimento di macchinette […] all'interno di tabacchini e bar della sola città di Torino. […] 230 non sono 230 macchinette ma 230 autorizzazioni, quindi non sappiamo per ogni singola autorizzazione quante macchinette sono state installate». http://www.cr.piemonte.it/seduteconsiglio/interventi/appl/seduta.php?numero_seduta=197&data_seduta=05-07-2022. ↑
25. L'aver installato gli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 comma 6 e 7 del regio decreto 773/1931 in locali che si trovano a una distanza dai luoghi sensibili inferiore a quella normativamente prevista. ↑
26. Trib. Torino, III sez. civ., 19 gennaio 2022, n. 197. ↑
27. Trib. Torino, III sez. civ., 2 febbraio 2022, n. 393. ↑
28. La disciplina in questione viene, quindi, applicata anche nei confronti di esercizi pubblici dediti alla somministrazione di alimenti e bevande che, al loro interno, abbiano installati apparecchi automatici da gioco in violazione delle distanze previste *ex lege*. «Porre rigidi requisiti all'installazione di apparecchi da gioco nei locali pubblici adibiti principalmente ad altro, non integra una compressione dell'attività imprenditoriale per cui era stata ottenuta la licenza, ma piuttosto una limitazione, per motivi di sicurezza e di salute, di un'attività collaterale ed eventuale, che può essere esercitata ma solo a determinate condizioni del tutto ragionevoli e non arbitrarie». Così Trib. Torino, III sez. civ., 29 aprile 2022 n. 1882 ma anche, in tempi precedenti, sent. n. 672/2020 e sent. del 19 maggio 2020 di cui al n. R.G. 30899/19. ↑
29. Corte appello Torino sez. I, 25 gennaio 2022, n. 78; Trib. Torino sez. III, 25 febbraio 2022, n. 816**.** ↑
30. Corte appello Torino sez. I, 14 dicembre 2021, n. 1379. I ricorrenti, a tale proposito, richiamando quanto esposto nelle FAQ (*Frequently Asked Questions*) sul sito della Regione Piemonte e sottolineando la loro rilevanza giuridica, evidenziano come sia la stessa Pubblica Amministrazione, nel rispondere a una FAQ, a dichiarare che gli

esercizi pubblici o commerciali di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 26, non essendo equiparati a nuove installazioni, non devono rispettare i limiti di distanza dai luoghi sensibili di cui all'art. 16 l.r. n. 19/2021. In merito, è opportuno richiamare quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nella sent. n. 1275 del 20 luglio 2021 secondo il quale le risposte alle FAQ rese dalla Pubblica Amministrazione non possono essere assimilate in alcun modo a una fonte del diritto, né primaria, né secondaria rappresentando, queste, solo delle risposte alle domande poste (o che potrebbero essere poste) più frequentemente e pubblicate sul sito web della Regione così da chiarirle pubblicamente. Svolgono, quindi, una funzione meramente pratica. ↑

31. Corte Appello Torino, sez. I, 24 maggio 2022, n. 569; Trib. Torino, III sez. civ., 31 maggio 2022, n. 2455. ↑
32. Corte appello Torino sez. I, 25 gennaio 2022, n. 78. ↑
33. Per esempio, l'installazione di *slot machines* a una distanza da un luogo di culto inferiore rispetto a quella precedentemente individuata. ↑
34. In merito, la Consulta, fino al 2019, aveva mantenuto una posizione abbastanza ambigua caratterizzata da non poche oscillazioni giurisprudenziali. In passato, Essa aveva sempre escluso l'applicazione retroattiva delle norme più favorevoli alle sanzioni amministrative confermando l'orientamento allora prevalente sia in dottrina (ex pluribus Palliero C.E., Travi A. (1988), *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, Giuffrè; Siani V. (1994), *Illeciti amministrativi: inapplicabilità dello ius supervenines più favorevole,* in *Corr. giur.*, pp. 876 ss.) sia nella giurisprudenza di merito (Cass. Civ., sez. I, 15 dicembre 1992, n. 13246, in www.leggiditalia.it; Cass. Civ., sez. un., 29 gennaio 1994, n. 890, in www.dejure.it; Cass. Civ., sez. I, 25 febbraio 1998, n. 2058, in www.dejure.it; Cass. Civ., sez. III, 3 aprile 2000, n. 4007, in www.dejure.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 20 febbraio 2001, n. 1317, in www.dejure.it; Cass. Civ., sez. lav., 25 giugno 2009, n. 14959, in www.dejure.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno, 2010, n. 3497, in www.lexitalia.it.). È con la sentenza n. 196 del 2010, definita come *turning point* nella giurisprudenza costituzionale (Nardi V. (2019), *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative "sostanzialmente" penali: un primo passo verso il generale riconoscimento*?, in *Arch. pen.,* 3, p. 16), che la Corte sottolinea come «dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava […] il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto» (Corte cost., 26 maggio 2010, n. 196 punto 3.1.5 del considerato in diritto). A tale sentenza hanno fatto poi seguito la sent. n. 193/2016 con la quale la Corte afferma che la questione della retroattività della *lex mitior* nell'ambito delle sanzioni amministrative sostanzialmente penali deve essere valutata caso per caso (per riconoscere la natura sostanzialmente punitiva a una sanzione amministrativa il giudice deve effettuare la valutazione sulla base dei c.d. criteri Engel); la sent. n. 43/2017 con la quale, invece, la Consulta sembra ritornare sui suoi passi dichiarando che «l'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della materia penale in virtù dei menzionati criteri [il riferimento è ai criteri Engel] trascina, dunque, con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo. Rimane, invece, nel margine di apprezzamento di cui gode ciascuno Stato aderente la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale, in sé e per sé valevoli per i soli precetti e le sole sanzioni che l'ordinamento interno considera espressione della potestà punitiva dello Stato, secondo i propri criteri». (Corte cost., 10 gennaio 2017, n. 43, punto 3.4. del considerato in diritto). Recentemente, con la

sent. n. 63/2019 la Corte Costituzionale ha affermato che il principio qui brevemente esaminato non può non estendersi alle sanzioni amministrative che abbiano effettivamente natura "punitiva" poiché una tale estensione è «conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. […]. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo "vaglio positivo di ragionevolezza", al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale». (Corte Cost., 20 febbraio 2019 n. 63, punto 6.2. del considerato in diritto). Bindi E., Pisaneschi A. (2019), *La retroattività in mitius delle sanzioni amministrative Consob,* in *Giurisprudenza Commerciale,* fasc.5, p. 1015; Provenzano P. (2012), *La retroattività in mitius delle norme sulle sanzioni amministrative, Riv. it. dir. pubbl. comunit.***,** fasc.5, p. 877; Viganò F. (2020), *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative,* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale,* fasc.4, p. 1775. ↑

35. Corte appello Torino sez. I, 25 gennaio 2022, n. 82; Corte appello Torino, sez. I, 25 gennaio 2022, n. 84. ↑
36. Trib. Torino, sez. III, 29 aprile 2022, n. 1882. ↑
37. Per quanto riguarda la violazione dell'art. 41 Cost. denunciata dai ricorrenti e il conseguente verificarsi del c.d. "effetto espulsivo", non può non evidenziarsi, oltre alle sentenze richiamate in nota n. 28, l'importante pronuncia del T.A.R. Piemonte n. 1263/2018 la quale evidenzia come la legge regionale sarebbe illegittima qualora l'effetto espulsivo riguardasse l'intero territorio della regione e non un singolo comune della stessa. Per quanto concerne l'esclusione dell'effetto espulsivo, si rinvia, altresì, alla sent. n. 672/2020 pronunciata dal Tribunale di Torino e ad alcune pronunce del Consiglio di Stato (sentt. nn. 4199, 4200 e 4201 del 2018 e n. 8298 del 4 dicembre 2019) dalle quali emerge la piena legittimità delle disposizioni che, per contrastare il fenomeno della ludopatia, prevedono limitazioni tanto alla collocazione degli apparecchi da gioco quanto agli orari di funzionamento degli stessi. Cfr. Timo M. (2019), *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, pp. 609 ss. ↑
38. «I principi di matrice europea, infatti, possono incontrare limitazioni per comprovate esigenze di tutela di interessi pubblici tassativamente individuati quali sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale e salute posto che le norme regionali contestate dagli opponenti mirano proprio a contenere un'emergenza sanitaria e di tutela dei minori che si espande sempre di più e che richiede interventi mirati al fine di salvaguardare interessi pubblici preminenti». Cfr. Trib. Torino, III sez. civ., 2 febbraio 2022, n. 393; T.A.R. Piemonte Sez. II, 27 marzo 2015 n. 534. Per una accurata analisi della compatibilità della disciplina del gioco d'azzardo con i principi di derivazione comunitaria, sia lecito rinviare a Gallarati F. (2019), *La riserva statale dei giochi pubblici,* cit., pp. 464; S. Riondato S. (2014), *Osservatorio Corte di giustizia dell'Unione europea – Libertà di stabilimento, libertà prestazione dei servizi e giochi d'azzardo,* in *Dir. pen. e processo*, n. 7, pp. 901 ss. Rospi M. (2020), *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse,* cit., p. 187 afferma che «le restrizioni alle libertà suddette sono legittime, se poste a titolo di misure derogatorie per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 e 52 del TFUE […] o, per conforme giurisprudenza della Corte, per «motivi imperativi di interesse generale», quali la tutela dei consumatori, nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco» (Digibet e Alberts, C-156/13,

EU:C:2014:1756, punto 22). ↑

39. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. p. 13. ↑
40. Tale elemento è stato oggetto di un'interrogazione a risposta immediata svoltasi durante la seduta n. 197 del 5 luglio 2022, in Consiglio regionale, tra l'Assessore alla Sanità Icardi e il consigliere Sarno. I video della seduta sono disponibili sul sito http://www.cr.piemonte.it/seduteconsiglio/interventi/appl/seduta.php?numero_seduta=197&data_seduta=05-07-2022 ↑
41. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. p. 15. ↑
42. Il 16 settembre 2022 sono state consegnate, a Palazzo Lascaris, dodicimila firme a sostegno di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico. La proposta in questione, innovando rispetto alla disciplina vigente, si prefigge di: a) aumentare la distanza rispetto ai luoghi c.d. sensibili e allargarne la tipologia; b) disincentivare l'accesso al gioco non concedendo autorizzazioni per l'accensione di nuove slot e spegnendo quelle in funzione che non rispettino le distanze previste dalla legge; c) contemperare le eventuali ricadute occupazionali prodotte dalla ristrutturazione del settore tutelando, così, le condizioni di reddito e di lavoro per coloro che lavorano nel settore; d) riconoscere ai Comuni la possibilità di individuare diversi e ulteriori luoghi sensibili; e) aumentare le sanzioni e destinare il 100% dei proventi alla promozione di attività curate da associazioni impegnate nel settore. https://www.avvisopubblico.it/home/contrasto-al-gioco-dazzardo-12mila-firme-e-17-delibere-comunali-al-consiglio-regionale-del-piemonte/ ↑