Quando la legge viola la legge

NEL NUMERO PRECEDENTE AVEVAMO EVIDENZIATO L'EFFETTO ESPULSIVO RACCHIUSO NELLE LEGGE REGIONALI CHE LIMITANO IL GIOCO LECITO. ORA SCOPRIAMO CHE QUESTO PRINCIPIO VIOLA LA RISERVA DI LEGGE DELLO STATO

A cura di: **Avv. Geronimo Cardia**
Avvocato, Dottore Commercialista e Revisore Contabile

Tra le iniziative adottate per contrastare il fenomeno della regolamentazione 'anti' gioco legale a opera di sindaci e governatori, c'è la sollevazione della questione di legittimità costituzionale delle norme presupposto per la violazione della riserva di legge dello Stato in materia di ordine pubblico relativamente ai giochi. L'ordinamento giuridico: da un lato, prevede una competenza dello Stato a prendersi cura delle questioni relative all'ordine pubblico (cfr., in particolare, l'art. 117, comma 2 lett. h) della Costituzione secondo cui "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) h) ordine pubblico e sicurezza (...)"); dall'altro, sanziona penalmente chi eserciti il gioco d'azzardo (cfr., in particolare, art. 718 c.p.). E infine stabilisce un'esplicita riserva secondo cui l'organizzazione e l'esercizio dei giochi di abilità e di concorsi prognostici sono riservati allo Stato (cfr., in particolare, articolo 1 del d.lgs. n. 496/1948). La Corte Costituzionale nel 2006, qualcuno potrebbe dire in epoca non sospetta, dimostra di avere a cuore la salvaguardia della riserva di legge in materia di giochi (cfr., in particolare, Corte Cost. n. 237/2006). In tale occasione la Corte rileva che la materia si riferisce all'adozione di misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico e che in essa rientra non soltanto la disciplina per contrastare il gioco d'azzardo, ma anche quella per disciplinare i giochi leciti. Sulla scorta di questo ragionamento, la Corte dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni in materia di giochi pubblici assunte con legge provinciale.

La ratio della riserva di legge è esplicitata in una sentenza che l'individua ne "l'esigenza di contrasto del crimine e, più in generale, [l'esigenza di garantire] l'ordine pubblico, la necessità di tutela dei giocatori, di controllo di un fenomeno che è suscettibile di coinvolgere flussi cospicui di denaro" (cfr., in particolare, Tar Lazio, Roma, sez. II, n. 4296/2005). Successivamente, in un'ordinanza del Tar Lazio, si ritiene di sospendere l'ordinanza sindacale volta a limitare il gioco pubblico svolto mediante apparecchi (cfr., in particolare, Ordinanza Tar Lazio n. 5748/09). E ancora, il Tar Veneto sospende un'ordinanza sindacale sul presupposto che "al fine di contrastare le problematiche di carattere sociale derivanti dall'utilizzo di apparecchi automatici da gioco il Comune ha la facoltà di intervenire, nell'esercizio dei propri poteri ordinari, con interventi mirati a supporto dei soggetti che ne subiscono gli eventuali effetti pregiudizievoli ma non può assumere provvedimenti che di fatto si "sovrappongono arbitrariamente alla disciplina >

legislativa" (cfr., in particolare, Ordinanza Tar Veneto n. 557/10). Dello stesso tenore una sentenza del Tar Piemonte che accoglie il ricorso ritenendo di "portata assorbente (...) il primo motivo di gravame laddove le ricorrenti hanno evidenziato sia la sussistenza della competenza statale in subiecta materia, sia la copertura legislativa per le norme regolamentari impugnate. Mediante la previsione di un orario di 'disattivazione' degli apparecchi da gioco invero, il Comune si è arrogato una potestà normativa che non trova sostegno in alcuna disposizione legislativa e che anzi si svela integrare un'invasione delle competenze rimesse allo Stato" (cfr., in particolare, Sentenza Tar Piemonte n. 513 del 20.5.2011). Analoga argomentazione è sostenuta dal Tar Lombardia che, dichiarando l'illegittimità di un regolamento comunale che prevede limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste da Aams per l'esercizio di alcune tipologie di giochi pubblici, rileva che "se è pur vero che l'art. 117 Cost. riconosce ai comuni potestà regolamentare sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni loro attribuite, tale potestà non consente certo – pure se motivata da ragioni sociologiche, anch'esse peraltro di dubbia collocazione, quanto in particolare ai rimedi per contrastare gli effetti dell'uso prolungato degli apparecchi di video gioco, nell'ambito della potestà regolamentare attribuita ai comuni – interventi che abbiano l'effetto di interferire direttamente o indirettamente su funzioni (tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza) di spettanza statale ed incidere quindi anche su diritti costituzionalmente garantiti collegati" (cfr., in particolare, Sentenza Tar Lombardia, Milano, sez. IV n. 3951/2005). E infine, il Tar Piemonte precisa che: "la disciplina dell'art. 1, comma 70, della legge di stabilità per l'anno 2011 n. 220 del 2010, in vigore dal 1° gennaio 2011) (...) demanda non già ai Comuni bensì all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (Aams), di concerto con il Ministero della salute, la predisposizione di linee d'azione" per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di "ludopatia conseguente a gioco compulsivo" (ii) "Il fatto che si tratti di gioco lecito e non certo di gioco d'azzardo emerge, inoltre, dall'art. 1, comma 497 legge 30 dicembre 2004 n. 311, con cui è stato disposto che la raccolta di giocate con apparecchi costituisce attività riservata allo Stato" (cfr., in particolare, Ordinanza del Tar Piemonte del 18.09.2012).

Ma allora sembra tutto definito! Invece no. A distanza di cinque anni dalla sentenza sopra citata, nel 2011, la Corte Costituzionale, chiamata dal Governo dell'epoca a pronunziarsi sulla legge 'anti gioco legale' della Provincia di Bolzano, asserisce che non vi sia violazione della riserva di legge, perché la materia avrebbe ad oggetto non l'ordine pubblico ma altre e concorrenti materie. La Corte aggiunge, poi, che ai fini della valutazione dell'eventuale sconfinamento non si devono guardare gli effetti riflessi della norma sotto esame, che dunque non rileverebbe un eventuale effetto riflesso sull'ordine pubblico e che, peraltro, non si ravvisano particolari profili, ancorché riflessi, di ordine pubblico. E allora perché mai perseverare nella sollevazione della questione di legittimità costituzionale per violazione di legge se la Corte si è già pronunciata negativamente?

Perché nel caso di specie, la violazione della riserva di legge va valutata al di là della sentenza della Corte Costituzionale 300/2011. La violazione della riserva di legge va valutata alla luce del già descritto effetto espulsivo delle norme regionali presupposto. L'effetto espulsivo, ove dimostrato, è idoneo a incidere direttamente sulla riserva di legge dello Stato, in quanto determina, di fatto, la proibizione del gioco dal territorio interessato quando, invece, lo Stato, l'ordinamento giuridico nazionale, in virtù della descritta riserva legale, ha ritenuto giusto operare una regolamentazione del gioco medesimo, superando la proibizione del medesimo. In altre parole, l'effetto espulsivo non è solo idoneo a causare l'ingresso sul territorio interessato del gioco illegale (per soddisfare una domanda di gioco che esiste), della criminalità, di condotte penalmente rilevanti con la conseguente commissione di reati. L'effetto espulsivo non è solo idoneo a compromettere la prevenzione dei reati (perseguita dalle azioni e dalle norme per l'ordine pubblico). L'effetto espulsivo non è semplicemente un effetto riflesso delle norme regionali (per dirla con le parole della sentenza 300/2011). L'effetto espulsivo, apprezzato nella sua giusta veste di "precetto che proibisce invece che regolamentare", diviene una concreta violazione della riserva di legge dello Stato che invece ritiene di regolamentare.

L'AUTORE

Avv. Geronimo Cardia
Studio Legale Cardia
www.gclegal.it