

Convegno
AZZARDO

FRA LEGISLAZIONE NAZIONALE, REGIONALE E REGOLAMENTAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

SERMIG, Torino, 09 aprile 2019

**PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NELLA REGOLAZIONE
AMMINISTRATIVA DELL'AZZARDO:
MODELLI A CONFRONTO**

di Attilio Simeone

*«Arriva il momento in cui bisogna scegliere tra ciò che è facile e ciò che è giusto.»
dal film Harry Potter e il calice di fuoco*

1. Principio di Sussidiarietà e gioco d'azzardo – 2. Gioco d'azzardo e Unione Europea: principi espressi nel Libro Verde della Commissione Europea – 3. La legislazione nazionale – 4. La normativa regionale ed il potere regolamentare dei comuni: in particolare la disciplina degli orari di apertura e la distanza dai "luoghi sensibili" – 5. Apertura del Fondo di Solidarietà ex art. 14 L. 108/96 alle vittime persone fisiche – 6. Conclusioni.

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E GIOCO D'AZZARDO.

In tema di gioco pubblico d'azzardo, definizione, questa, solo formalmente impropria, la legislazione nazionale, il regime concessorio statale, le normative regionali piuttosto che la regolamentazione degli Enti locali, si sono formate nel tempo in modo disomogeneo, a volte schizofrenico e chiaramente non in modo sistematico con gli obiettivi di interesse generale della Carta costituzionale.

Tra tutti, il Principio di Sussidiarietà e il criterio di ripartizione delle funzioni e delle competenze amministrative all'interno dell'ordinamento giuridico, in tema di prevenzione della patologia da gioco lecito d'azzardo, nella legislazione ne escono profondamente frustrati tanto da

ingenerare confusione di ruoli e di competenze tra Istituzioni dello Stato. Un esempio recente in tal senso è rappresentato dalla legge del 26 aprile 2018, n. 2, con la quale la Regione Liguria, abdicando alle proprie prerogative legislative, ha approvato la proroga dell'entrata in vigore della "disciplina delle sale da gioco", varata con legge 17/2012, "fino alla data di entrata in vigore del testo unico in materia di prevenzione e trattamento del gioco d'azzardo patologico".

È noto che la sussidiarietà nel nostro sistema ordinamentale ha due modalità di espressione: quella verticale e quella orizzontale.

La sussidiarietà verticale si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali (livello sovranazionale: Unione Europea-Stati membri; livello nazionale: Stato nazionale-regioni; livello subnazionale: Stato-regioni-autonomie locali). Esprime la modalità d'intervento – sussidiario – degli enti territoriali superiori rispetto a quelli inferiori, ossia gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi ¹.

La sussidiarietà orizzontale si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come formazioni sociali) e i pubblici poteri intervengono in funzione "sussidiaria", di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.

Consta rilevare che le origini della sussidiarietà si rinvergono nella dottrina sociale della Chiesa che sosteneva l'importanza del ruolo dei privati e delle comunità minori all'interno della società, ai fini del mantenimento del giusto ordine (*Enciclica per il Quadragesimo anno Rerum Novarum, 1931; Enciclica Mater et Magistra, 1961*).

Un ruolo fondamentale nella concreta estrinsecazione del principio di sussidiarietà è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto ammissibili deroghe alla rigida ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, in virtù del cosiddetto criterio della dimensione degli interessi ².

L'art. 118, co 1., Cost., come in ultimo modificato dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001, nel disciplinare la sussidiarietà verticale, stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato. Appare rilevante anche ai nostri fini, che la norma costituzionale indica il comune quale ente «a competenza amministrativa generale», poiché organismo territoriale più vicino ai cittadini e in grado di rappresentare meglio le necessità della collettività.

La sussidiarietà, in tal modo, tende a limitare l'azione dell'organizzazione di governo di livello superiore nei confronti dell'organizzazione di livello inferiore, stabilendo che la

¹ <http://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-sussidiarieta-diritto-amministrativo/>

² cfr, Corte costituzionale, sent. 303/2003, 172/2004; 31, 242, 285 e 383 del 2005.

prima interviene qualora le attività non possano essere adeguatamente ed efficacemente esercitate dal livello inferiore.

In questa ottica appare rilevante la decisione della Corte costituzionale n. 300 lì dove si afferma che *"... La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale. Nel caso in esame, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti. **Le disposizioni impugnate, infatti, non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate"**.*

GIOCO D'AZZARDO E UNIONE EUROPEA. PRINCIPI ESPRESSI NEL LIBRO VERDE DELLA COMMISSIONE EUROPEA.

Nell'Ordinamento comunitario, il principio di sussidiarietà è stato introdotto dal Trattato di Maastricht sull'Unione Europea (UE) del 1992 e ora contenuto nel Trattato di Lisbona del 2007 all'art. 5, basandosi su questo proprio il criterio di ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri.

In applicazione di tale principio, l'Unione Europea interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere meglio realizzati al livello europeo. Esso, quindi, si configura dunque come un principio dinamico, che consente di ampliare le competenze dell'Unione laddove necessario e, all'inverso, di restringerle quando non necessario.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea, chiamata per competenza a vigilare sulla concreta estrinsecazione del principio di sussidiarietà sancito dal Trattato di Maastricht, in tema di gioco lecito d'azzardo, pilatescamente, con la sentenza n. 347 del 2011 ha ribadito tre principi essenziali:

1. gli Stati membri, possono imporre restrizioni all'esercizio dei giochi d'azzardo, essendo l'offerta di questi un'attività economica che può comportare oggettivamente conseguenze pregiudizievoli per la collettività e per l'ordine pubblico in generale. La Corte ha riconosciuto che sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale, spettando loro in definitiva valutare, alla luce della propria scala di valori, le misure necessarie di protezione;

2. l'obiettivo della tutela del consumatore contro la dipendenza dal gioco è, in linea di principio, difficilmente compatibile con una politica di espansione dei giochi di azzardo. Nel contempo, una politica di espansione «controllata» può risultare coerente tanto con l'obiettivo della prevenzione dello sfruttamento dell'attività di gioco a fini criminali, tanto con quello della lotta contro la dipendenza dal gioco, tramite l'incanalamento dei consumatori verso circuiti controllati;
3. la Corte, in tema di pubblicità afferma che: essa va contenuta e strettamente limitata a quanto necessario per incanalare i consumatori verso le reti controllate, e non incoraggiare una partecipazione attiva del consumatore, in particolare banalizzando il gioco o proponendo un'immagine positiva dello stesso ³.

In particolare, sul tema quanto mai attuale del gioco lecito d'azzardo *on line*, la Commissione Europea si mostra sempre più impreparata e latitante tanto che ad oggi, oltre ad aver predisposto il c.d. libro verde comprendente per lo più raccomandazioni ai Paesi Membri, non è andata.

Adottato dalla Commissione Europea il 24 marzo 2011 rappresenta uno strumento di conoscenza sui problemi di ordine pubblico e sui i rischi sociali connessi alla crescita, nell'Unione Europea, della offerta di servizi di gioco d'azzardo *on line*.

Nel testo, la Commissione Europea, ha elaborato una precisa definizione per descrivere le varie tipologie di servizi. Per gioco d'azzardo *on line* «*si intende un servizio che implica una posta pecuniaria in giochi dipendenti dalla fortuna, comprese le lotterie e le scommesse, forniti a distanza, mediante strumenti elettronici e su richiesta del singolo destinatario di servizi*».

Si sottolinea, inoltre, che gli Stati membri hanno ampia discrezionalità circa l'approccio normativo da adottare, nel rispetto dei principi fissati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea sopra richiamata. Tuttavia, proprio questa discrezionalità ha generato delle profonde differenze tra gli impianti normativi dei vari Paesi.

Differenze che, di fatto, hanno rappresentato un terreno fertile per lo sviluppo di un mercato transfrontaliero illegale. In tali ambiti è, infatti, possibile registrare la presenza di "mercati neri", cioè di scommesse e giochi d'azzardo clandestini e senza licenza, e di "mercati grigi", composti da operatori che sono in possesso di una regolare licenza in uno o più Stati membri i quali forniscono servizi ai cittadini di altri Stati membri, ma senza specifica autorizzazione.

I principali servizi di gioco d'azzardo *on line* sono le scommesse sportive, i giochi di casinò, il poker, le lotterie di Stato e il bingo. I mercati più grandi sono il Regno Unito, la Francia, la Germania, l'Italia e la Svezia.

³ cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza n. 347/2011.

Dando uno sguardo a casa nostra, la quota più significativa del gioco d'azzardo *on line* è rappresentata dalle scommesse sportive e poi, a seguire, dai giochi di casinò, dal poker, dal bingo e dalle lotterie di Stato.

A livello sovranazionale, norma di riferimento è l'art. 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) relativo alla libera prestazione dei servizi che consente agli operatori stabiliti in uno Stato membro di fornire i propri servizi ai cittadini di un altro Stato membro, a meno che non siano presenti negli Ordinamenti di questi ultimi delle disposizioni restrittive in materia, giustificate dalla esigenza di tutelare l'interesse pubblico ed i consumatori.

In riferimento poi al rilascio delle licenze, ogni Stato membro ha una propria procedura.

Alcuni, infatti, pongono un limite quantitativo al numero di licenze, altri le rilasciano a tutti i potenziali operatori che sono in possesso di determinati requisiti. Le licenze possono essere rilasciate a tempo determinato ovvero a tempo indeterminato, e coloro che vogliono offrire il servizio in vari Stati membri possono essere costretti a conseguire la licenza in ciascuno di essi.

Ancora, alcuni Paesi riconoscono le licenze rilasciate da altri Stati membri, mentre altri richiedono la doppia licenza.

Nel Libro Verde, inoltre, si riconoscono le difficoltà che bene possono palesarsi per identificare il giocatore a causa della distanza fisica tra l'operatore che fornisce il servizio ed il cliente.

Oggi, tuttavia, gli strumenti cui è possibile fare ricorso per cercare di soddisfare questa esigenza sono la preventiva identificazione effettuata dal fornitore di servizi di pagamento (nella maggior parte dei casi si richiede la titolarità di un conto corrente bancario); i controlli effettuati in proprio mediante richiesta di documenti al potenziale cliente (come ad esempio la carta di identità e la tessera sanitaria); i controlli effettuati dai fornitori di servizi di verifica, nel rispetto, ovviamente, della normativa dell'Unione Europea sulla *privacy*.

Circa la necessità, poi, di tutelare i consumatori, il Libro Verde prende in considerazione i giocatori così detti *problematici* che non riescono, cioè, a frenare l'impulso al gioco, ed il gioco d'azzardo patologico che, secondo alcuni studi, presenta analogie con le tossicodipendenze.

È bene segnalare che la maggior parte dei siti per il gioco d'azzardo mette a disposizione collegamenti ipertestuali a numeri di telefono dove viene fornita assistenza ai giocatori che presentano le suddette problematiche. In tal senso vi è da chiedersi se questo servizio rappresenti la classica foglia di fico.

LA LEGISLAZIONE NAZIONALE.

Sul versante nazionale si registrano ripetuti interventi legislativi da parte del Parlamento, tutti fondati sull'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, di contrastare il crimine organizzato ed eventuali frodi e di salvaguardare minori e soggetti più deboli, oltre che per regolare i profili di carattere fiscale, questi ultimi, diventati oggi la panacea del contrasto alla diffusione dell'azzardo di massa.

Il c.d. Decreto Balduzzi n. 158/2012, convertito in Legge n. 189/2012, in realtà, nelle originarie intenzioni aveva tutt'altro respiro tanto che affrontava diverse tematiche da richiedere maggiori approfondimenti da convertire in provvedimenti puntuali.

Intanto, per la prima volta nella legislazione del nostro Paese nel 2012 si prendeva atto che l'offerta di gioco lecito d'azzardo aveva superato ogni limite di tollerabilità tanto da richiedere l'inserimento nei LEA delle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione. Si vieta l'inserimento di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive e radiofoniche nonché durante le rappresentazioni teatrali o cinematografiche non vietate ai minori. Vengono anche proibiti i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet, che incitano al gioco ovvero ne esaltano la sua pratica, ovvero che hanno al loro interno dei minori, o che non avvertono del rischio di dipendenza dalla pratica del gioco. La pubblicità deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco. Col Decreto Balduzzi viene ribadito il divieto di ingresso ai minori di anni 18 nelle aree destinate al consumo di azzardo. Sempre grazie al decreto Balduzzi è stato istituito un Osservatorio, che almeno nelle intenzioni, avrebbe dovuto valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave. Avrebbe aiutato ad individuare precise responsabilità se nel Decreto fosse stata prevista una specifica tutela civilistica costruita sulla esperienza degli artt. 2050 e 2051 del codice civile in favore dei soggetti colpiti dalla patologia.

Oltre a provvedimenti succedutisi nel tempo dal 2014 al 2016 contenuti nella legge di stabilità, in grado di incidere sul prelievo fiscale, sembra che la politica non sia in grado di andare oltre. Solo recentemente è stato approvato il divieto di pubblicità che entrerà in vigore dal luglio 2019. Sul punto, secondo studi molto accreditati, il solo divieto di pubblicità rischia di non incidere affatto sulla necessità di ridurre sensibilmente il consumo proprio per riportare l'offerta entro limiti sostenibili sotto il profilo dell'incidenza sociale ed economica della patologia.

Eppure la società civile aveva rivolto alla politica istanze ben precise ed organiche che sono tuttora attuali:

1. **APPROCCIO.** Nessun documento o richiamo a fonti - che non partano dalla ricognizione precisa delle novità intervenute nell'ultimo biennio - può essere la base per edificare l'attuale approccio legislativo al tema. Governo e Parlamento si avvalgono dunque nella fase istruttoria di una

commissione di esperti di comprovata indipendenza a cui sia demandata la riscrittura di un piano di riordino secondo un modello socialmente ed economicamente sostenibile.

2. **ZERO CONFLITTI DI INTERESSE.** Si parta da una consultazione delle entità (operatori pubblici, non profit e volontariato) che effettivamente prendono in carico persone e famiglie, oltre a mantenersi ben distanti da interessi dell'Industria dell'azzardo e connesse sponsorizzazioni quali si sono avute in parecchi casi.

3. **LA BASE DA CUI PARTIRE.** Compongono lo "storico" per la redazione delle norme: il decreto dei livelli essenziali di assistenza, le modifiche introdotte dal decreto dignità, l'entrata in vigore delle leggi regionali in Emilia Romagna, in Piemonte, in Umbria, in Lombardia e in corso di vigenza in altre regioni, i regolamenti comunali applicati ormai da diversi anni in alcuni luoghi e in via di emanazione in altri.

4. **DICHIARARE GLI OBIETTIVI.** Occorre dichiarare in modo netto e coerente gli obiettivi da perseguire impiegando i termini giusti – anche nella tecnica normativa – per designare l'oggetto da regolare e gli scopi delle leggi e dei regolamenti. La presa in carico terapeutica della persona avvenga con un servizio competente, specializzato e multidisciplinare a sostegno e tutela specifica delle famiglie per riparazione dei danni arrecati dalla condizione del convivente in termini finanziari, relazionali, emotivi e psicologici, dello stato di salute, dell'area lavorativa, di protezione giuridica, ecc.

5. **PAROLE CHIARE.** Va disposta l'archiviazione dell'impiego di espressioni fuorvianti che hanno dominato in passato, quali "intrattenimento" "giochi di abilità a distanza", ludopatia e perifrasi che sviano l'attenzione pubblica dall'oggetto effettivo che è e resta il gioco d'azzardo.

6. **PUBBLICITÀ.** In attesa dell'entrata completa in vigore delle norme contro la pubblicità e le sponsorizzazioni per il gioco d'azzardo, dal primo gennaio 2019 e dal primo luglio 2019, si adottino provvedimenti amministrativi per tutelare la salute, nella comunicazione con i cittadini. Si anticipino le norme di trasparenza più stringenti che interessano chi acquista tagliandi di lotterie e altre forme di azzardo. Con riferimento agli spot per scommettere durante gli eventi sportivi – con evidente esposizione del messaggio a tutti, compresi i minori – l'inibizione sia fatta valere anche nelle more dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto "Dignità".

7. **NO ALLE MORATORIE.** Nessuna moratoria venga posta all'entrata in vigore delle leggi regionali già approvate; è non ricevibile la motivazione che si rinvia ad una normativa nazionale organica che disciplini tutta la materia.

8. **QUALE DELEGA?** In caso di delega legislativa per la "riforma" dell'ordinamento si specifichino i termini e i principi inderogabili da richiamare negli articolati, senza alcun pregiudizio dei valori protetti dall'ordinamento.

9. **TRASPARENZA SUI DATI.** Il processo di trasparenza, che grazie alle associazioni era stato avviato, si è bruscamente interrotto. Ad oggi, nelle sedi istituzionalmente deputate non è stato

ancora pubblicato il consuntivo della filiera dell'azzardo legale come risultante al 31-12-2017. Si chiede che vengano pubblicati i dati relativi al 2017 e sui primi sei mesi del 2018, nella forma disaggregata. Questa è la base per poter valutare l'impatto dei provvedimenti passati e impostare strategie di contrasto futuro. In ogni caso tutti materiali e i database di ricerche e studi prodotti con finanziamento pubblico siano posti a disposizione on line a tutti gli enti e gli studiosi, in applicazione del Freedom Of Information Act – Decreto Legislativo n. 96 del 2016.

10. **TRASPARENZA E CONTROLLI SUGLI ASSETTI SOCIETARI.** Le procedure di selezione e verifica antimafia e anticorruzione *ex ante* siano applicate in tema di assetti societari tanto dei concessionari quanto dei soggetti economici che operano nella filiera distributivo-gestionale del gioco d'azzardo autorizzato. A questo fine occorre riesaminare l'impianto delle convenzioni sottoscritte con le società concessionarie dando completa pubblicità ai punti che oggi sono sottoposti alla clausola della riservatezza.

LA NORMATIVA REGIONALE ED IL POTERE REGOLAMENTARE DEI COMUNI: IN PARTICOLARE LA DISCIPLINA DEGLI ORARI DI APERTURA E LA DISTANZA DAI "LUOGHI SENSIBILI"

Le Regioni, accanto alle misure contenute nei piani sanitari, hanno approvato specifici provvedimenti volti a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco, anche se lecito, ed a tutelare le persone soggette ai rischi di dipendenza che ne derivano.

Le leggi statali e regionali concorrono, ciascuna nel proprio ambito, al perseguimento dello stesso obiettivo, costituito, per quel che qui interessa, dalla materia salute, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle Leggi dello Stato, come indicato all'art. 117, terzo comma, della nostra Costituzione tra i quali, va ricordato, quello relativo alla così detta "*prevenzione logistica*", in base al quale tra i locali ove sono installati gli apparecchi da gioco e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione deve intercorrere una distanza minima, ritenuta ragionevolmente idonea ad arginare i richiami e le suggestioni di facile ed immediato arricchimento.

La Corte costituzionale, in materia, ha riconosciuto la competenza di Regioni e Comuni a regolamentare autonomamente ogni misura riguardante le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi leciti, con particolare riferimento alle fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché l'ordinato impatto sul territorio dell'afflusso degli utenti alle sale da gioco.

In riferimento, poi, al già citato tema delle distanze minime dai luoghi "sensibili", il decreto legge n. 158 del 2012, convertito nella Legge n. 189 del 2012 (c.d. decreto Balduzzi), aveva previsto una progressiva ricollocazione delle sale con gli apparecchi da gioco "*che risultano territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto*".

In assenza del decreto attuativo dell'Agenzia delle Dogane sui "*luoghi sensibili*", diverse Regioni e Comuni in attuazione proprio del Principio di Sussidiarietà, hanno giustamente

disciplinato la materia, prevedendo in molti casi una distanza minima di rispetto dai "luoghi sensibili".

Il contenzioso, contestualmente instauratosi, si è incentrato soprattutto sulla questione delle distanze minime dai "luoghi sensibili" che non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori quali, appunto, la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità, i quali bene potrebbero indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili o immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva della illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; nonché influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate ⁴.

Con sentenza n. 220/2014, la Corte costituzionale ha considerato pienamente legittimo l'utilizzo, in questo campo, dei poteri di ordinanza ex art. 50, comma 7, del testo unico sugli enti locali per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale ⁵.

La **Regione Piemonte** ha approvato la legge n. 9 del 2016 finalizzata alla prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico.

Per la legge piemontese è prevista la misura del c.d. distanziometro dai "luoghi sensibili" con la previsione di una distanza minima di 300 metri (elevata a 500 metri per i comuni con più di 5.000 abitanti) degli esercizi commerciali rispetto a scuole, impianti sportivi, istituti religiosi, strutture ospedaliere, istituti di credito, stazioni ferroviarie.

I comuni hanno la possibilità di individuare ulteriori luoghi sensibili proprio per assicurare la tutela del territorio comunale, la sicurezza urbana, la viabilità locale, e prevenire l'inquinamento acustico e la quiete pubblica. Novità della citata disposizione è che **si applica progressivamente anche alle vecchie licenze**: entro 18 mesi per chi ha installato slot machine, 3 o 5 anni per le sale gioco e sale scommesse (artt. 5 e 13).

Nel **mese di dicembre 2018** il Consiglio regionale ha approvato una modifica all'articolo 13, che regola i trasferimenti delle attività da gioco in caso di **introduzione di nuovi luoghi sensibili con la prescrizione di adeguamento disposto dai quattro agli otto anni per i titolari di sale gioco o di licenza**. Si rivolge ad esercenti e titolari di sale le cui attività, all'epoca dell'entrata in vigore della legge 9/2016, erano in regola con il rispetto delle distanze, ma si trovano per "fatti sopravvenuti" – successiva edificazione o apertura di luogo sensibile a meno di 300 o 500 metri dalla propria attività – a non rispettare più il distanziometro. Per questi casi viene disposto un tempo di quattro anni per gli esercizi commerciali con slot machine e di otto anni per i titolari di sale gioco o

⁴ Un'ampia ricostruzione della giurisprudenza in materia è contenuta nelle sentenze del Consiglio di Stato n. 5251/2014, n. 3778/2015 e, da ultimo, n. 579/2016.

⁵ In tal senso, Ordinanza sindaco di Verona n. 9 del 2016.

di licenza per l'esercizio delle scommesse, a partire da quando il fatto si è verificato, per rimettersi in regola ⁶.

Sul versante della disciplina degli orari, i comuni, secondo la legge regionale piemontese, sono autorizzati a disciplinare una riduzione degli orari di apertura non inferiore a 3 ore giornaliere (art. 6).

Recentemente, il Dipartimento "Patologia delle dipendenze" dell'**ASL Torino 3** ha pubblicato un interessante *report* sull'efficacia delle Ordinanze di riduzione temporale dell'offerta di gioco. È emerso che in 60 dei 109 comuni dell'area provincia di Torino nel primo semestre 2017 si è registrato un **un calo del 22% del consumo di azzardo mentre, di contro**, si è verificato un aumento dello stesso del 12% nei Comuni che non le applicano.

L'11 gennaio 2019 la Regione Piemonte ha diffuso una ulteriore nota ufficiale dalla quale si evince che *"I dati analizzati dai ricercatori di Ires Piemonte ed elaborati dal Dipartimento Patologia delle dipendenze dell'Asl TO3 (coordinatore del gruppo di lavoro regionale) evidenziano il consistente calo del gioco fisico (- 503 milioni nel 2018 su un totale di 4.624, -9,8% sul 2016, quando si erano spesi 5.127 milioni, e -4,8% sul 2017, quando ne furono utilizzati 4.855) avviene mentre nel resto d'Italia le giocate sono continuate a crescere"*.

Interessante notare che sul gioco on line la forte crescita registrata a livello nazionale è minore in Piemonte (+ 75%, da 1.113 a 1.948 milioni) rispetto al resto d'Italia (+82,4%, da 15.801 a 28.728 milioni giocati) ⁷.

La legge n. 8/2013 per la **Regione Lombardia**, recante *"Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico"*, come modificata dalla legge n. 11/2015 e dall'art. 13 della legge n. 34/2016 interviene sul *"divieto di installazione di apertura di nuove sale da gioco e installazione di apparecchi di gioco (esclusi quelli che distribuiscono premi consistenti in prodotti di piccola oggettistica) entro un ambito di 500 metri dai "luoghi sensibili" (scuole, luoghi di culto, strutture sociosanitarie – ivi inclusi gli asili nido – , centri di aggregazione giovanile etc)"*.

Mentre con la legge n. 11 del 2015, anche sollecitati da pronunce dei TAR, si è reso necessario precisare che l'"installazione" presuppone il *"collegamento dell'apparecchio ad un sistema di elaborazione telematico in rete"*.

Dall'emanazione della legge lombarda i comuni hanno la facoltà di individuare altri "luoghi sensibili", tenuto conto dell'impatto degli apparecchi sul contesto, sulla sicurezza urbana, la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica.

⁶ <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/sintesi-della-normativa-della-giurisprudenza-materia-gioco-dazzardo-ludopatia/>

⁷ <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/sintesi-della-normativa-della-giurisprudenza-materia-gioco-dazzardo-ludopatia/>

Particolare innovazione nel 2013 fu costituita dal fatto di ritenere equiparata a nuova installazione il rinnovo o la rescissione/risoluzione seguiti da un nuovo contratto ovvero la sottoscrizione di un nuovo contratto tra esercente e concessionario per l'utilizzo degli apparecchi.

Inoltre, i comuni sono chiamati a verificare il rispetto della distanza minima in caso di autorizzazione allo svolgimento di interventi edilizi per l'apertura o l'ampliamento di sale da gioco ovvero in caso di nuova destinazione d'uso.

Di tale legge, seppur abbia costituito un punto di riferimento per tante altre realtà territoriali, ad oggi non si conoscono i risultati prodotti, sintomo, probabilmente che un *restyling* si rende necessario.

La **Regione Emilia Romagna** già dal 2013 si è dotata di una legge, la n. 4, con la quale ha introdotto "*Norme per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate*", modificata recentemente con la legge n. 8/2018.

Oltre alla istituzione di un **Osservatorio regionale**, la legge della Regione Emilia Romagna si caratterizza per l'applicazione secca della distanza minima dai "luoghi sensibili" di 500 metri calcolata secondo il percorso pedonale più breve. La stessa legge ha avuto premura di chiarire che per **luoghi sensibili** sono intesi gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, i luoghi di culto, gli impianti sportivi, le strutture residenziali o semiresidenziali in ambito sanitario o sociosanitario, le strutture ricettive per categorie protette, i luoghi di aggregazione giovanile e gli oratori. Così come accade per la Lombardia, viene lasciata libertà ai Comuni per individuare altri luoghi sensibili ai quali applicare le disposizioni, ma viene indicato come criterio l'impatto sul contesto e sulla sicurezza urbana, oltre ai problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica tenendo in debito conto le caratteristiche sociali ed economiche della popolazione del proprio territorio.

A differenza di ciò che si accinge a fare la Regione Puglia in tema di proroga dell'entrata in vigore del c.d. distanziometro, la Regione Emilia Romagna, comprendendo la necessità degli esercenti, consente la progressiva delocalizzazione delle sale gioco e delle sale scommesse, a quanti intendano proseguire la propria attività spostandola in zona non soggetta a divieto concedendo una proroga al massimo di sei mesi rispetto al termine perentorio fissato dalla legge. La Regione ha specificato che tali esercizi non sono obbligati a delocalizzare (o dismettere gli apparecchi) fino a scadenza dei contratti tra concessionari ed esercenti, prevista per il 2022 dalle gare nazionali.

Particolarmente innovativa, la legge emiliana si contraddistingue per affrontare il tema del **ticket redemption** mediante un espresso divieto ai minori dell'utilizzo di apparecchi, attivabili con moneta o gettone o con altri strumenti elettronici di pagamento, che distribuiscono tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita (*art. 6, comma 8 e 8 bis*).

Anche altre leggi regionali e provinciali come quella dell'Abruzzo, della Liguria, dell'Alto Adige e in ultimo in ordine temporale della Calabria prevedono l'applicazione di una **distanza**

minima di 300 metri dai "luoghi sensibili" elevabile come per le Marche e la Calabria a 500 metri per i comuni sopra i 5.000 abitanti con una applicazione progressiva della disciplina sul distanziometro.

Particolare menzione è da riservare alla legge della Regione Puglia il cui Consiglio si accinge ad approvare una proroga al c.d. distanziometro che sarebbe dovuto entrare a pieno regime nel dicembre del 2018. La singolarità di tale situazione risiede nel fatto che il Consiglio regionale, su proposta della Commissione sanità, nonostante sia intervenuta la sentenza n. 108 del 22 marzo 2017 della Corte costituzionale che ha sancito la piena legittimità dello strumento del distanziometro, si appresta a votare la proroga. Le distanze dai luoghi sensibili stabilite dalla legge pugliese sono dunque legittime poiché, afferma la Consulta, *«dalla citata norma statale si ricava soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi sensibili, non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale ... la finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente 'tutela della salute' (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale»*

Quella del gioco d'azzardo patologico è oramai una problematica dilagante che non risparmia nessuno. E sebbene la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza sia di competenza dello Stato, è invero l'amministrazione locale ad essere la prima e diretta destinataria delle istanze di sicurezza dei propri cittadini. È al Sindaco, infatti, che la cittadinanza comunica i propri problemi, le proprie insicurezze e domanda risposte adeguate e tempestive.

L'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) attribuisce al Sindaco le funzioni di competenza statale, riconoscendogli, quale ufficiale del Governo, la potestà di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'Ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica, la salute dei cittadini e la sicurezza urbana. La norma citata è frutto della esigenza di valorizzare il ruolo del primo cittadino nella gestione di tutte quelle situazioni di emergenza che possono incidere negativamente sulla sicurezza della comunità locale. Tutti i poteri riconosciuti al primo cittadino hanno, quale scopo primario, la ricerca di soluzioni al dilagante problema della sicurezza delle città e, per quel che qui interessa, quello di prevenire ed arginare, il più possibile, la problematica dell'incidenza dell'offerta e del consumo di massa del gioco d'azzardo - con impatto negativo sulla salute e la sicurezza pubblica - al fine di tutelare le fasce più deboli della popolazione, nonché il corretto svolgimento della vita sociale dei propri cittadini.

La dipendenza dal gioco d'azzardo, infatti, riguarda 1.000.000 di cittadini adulti e circa 800.000 adolescenti italiani, di età compresa tra i 10 ed i 17 anni, ovvero il 20% della popolazione di quella fascia d'età⁸.

⁸ Osservatorio Nazionale - Società Italiana Medici Pediatri, Indagine nazionale sul gioco d'azzardo nei minori.

Ai sindaci e ai Consigli comunali sono riconosciuti poteri non espliciti ma consolidatisi nel tempo per merito della giurisprudenza, sebbene siano proprio gli Enti locali a sopportarne le ricadute in termini sociali e di sicurezza urbana.

Nonostante tale lacuna normativa, molti Comuni si sono attivati per contrastare il diffondersi del "gioco d'azzardo patologico" (GAP) e per garantire il benessere dei propri cittadini, la stabilità delle famiglie, la salvaguardia della comunità e della sicurezza urbana.

Il Comune di Genova, ad esempio, ha adottato una disciplina organica emanando un apposito regolamento in attuazione della Legge regionale n. 18 del 2013 (delibera n. 21 del 2013) sulle licenze e sulle autorizzazioni di competenza comunale e relative all'esercizio di giochi leciti, volto ad introdurre limitazioni all'apertura di locali adibiti al gioco, in particolare attraverso l'individuazione di ulteriori "luoghi sensibili" e la fissazione di orari massimi di apertura.

Il Comune di Napoli in attuazione della legge regionale n. 16 del 2014, con riferimento anche alle sale scommesse, ha previsto espressamente il divieto dell'esercizio di tali attività in alcune aree del centro storico.

Più di recente, il Comune di Roma ha approvato un regolamento secondo il quale è prevista una distanza minima, variabile dai 350 ai 500 metri, ed è proibita l'apertura di sale giochi in determinate aree del territorio comunale.

Tuttavia interventi simili si registrano in tantissimi Comuni con misure volte, da un lato, a contenere la diffusione sul territorio delle sale da gioco, incidendo sulla loro stessa collocazione, e dall'altro a limitare gli orari di apertura ed a dettare una serie di ulteriori prescrizioni a carico degli esercenti.

Invero l'azione dei Comuni si è spesso scontrata con le forti resistenze degli esercenti le sale da gioco che hanno presentato numerosi ricorsi ai giudici amministrativi ovvero al Capo dello Stato (accompagnate spesso da richieste di risarcimento milionarie). Fortunatamente esiste una significativa evoluzione giurisprudenziale in materia. Basti pensare alle recenti pronunce della Corte costituzionale che legittimano largamente gli interventi dei Comuni in questo particolare settore⁹.

Tale orientamento trova ora conferma in gran parte delle sentenze di Tar e Consiglio di Stato, in base alle quali l'intervento del Sindaco sulla disciplina degli orari degli esercizi in cui siano installate apparecchiature per il gioco si aggiunge all'autorizzazione del Questore (*ex art. 88 del testo unico sulla pubblica sicurezza*), competente per i profili di pubblica sicurezza, mentre l'intervento del Sindaco ha ad oggetto, in senso lato, gli interessi della comunità locale «*La stessa giurisprudenza di questa Sezione (sentenza n. 3271/2014) ha riconosciuto che il regime di liberalizzazione degli orari dei pubblici esercizi, applicabile indistintamente agli esercizi commerciali e a quelli di somministrazione, non preclude all'amministrazione comunale la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione*

⁹ Cfr. Sentenze n. 300/2011; n. 220/2014; n. 108/2017.

delle attività, per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica; con la precisazione, tuttavia, che ciò è consentito dal legislatore solo in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati quali quelli richiamati dall'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011 (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute)» (Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 3778/2015).

In questo quadro, le limitazioni all'attività degli esercizi commerciali trovano giustificazione, alla luce del dettato costituzionale e della normativa comunitaria sulla libertà dell'iniziativa economica, nella esigenza di prevenire il fenomeno del gioco d'azzardo patologico tra le fasce più deboli della popolazione, nonché di regolare i problemi di traffico e viabilità dovuti all'afflusso notevole di utenza in prossimità dei locali di gioco-scommesse.

Tra i provvedimenti degli Enti locali, particolare menzione merita il Comune di Bergamo che, con regolamento del giugno 2016, ha previsto le stesse fasce orarie (da disciplinare con ordinanza del Sindaco) anche per quel che concerne la vendita (diretta o tramite distributori automatici) dei biglietti delle lotterie istantanee su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (gratta e vinci, 10 e lotto etc.).

Anche l'Ordinanza del Comune di Torino recentemente è stata sottoposta al vaglio dei Giudici amministrativi i quali, dichiarandola perfettamente legittima, hanno oltretutto riconosciuto che *“la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo più volte di affermare la più elevata pericolosità, ai fini del rischio di determinare forme di dipendenza patologica, di slot e vlt”*. La citata decisione si contraddistingue anche per giudizio di disvalore di un fenomeno, quello dell'azzardo, preoccupante per i dati rilevati dalle ASL, sul numero dei soggetti in carico, ed in continua espansione.

Va, quindi, consolidandosi la tendenza, da parte di Comuni di adottare la medesima disciplina, proprio al fine di evitare che una diversa regolamentazione comprometta l'efficacia delle misure di riduzione degli orari.

Infine, meritano una citazione anche le iniziative volte a limitare la pubblicità del gioco d'azzardo.

Interessante è il regolamento del Comune di Genova, il quale prevede il divieto di *“esposizione esterne al locale di cartelli, manoscritti e/o proiezioni che pubblicizzano vincite temporali appena accadute o storiche”* (artt. 9 e 16). Ancora, il Regolamento del comune di Empoli sull'adozione, da parte di soggetti privati o pubblici, delle aiuole spartitraffico e rotatorie, prevede espressamente il divieto, per i cartelli informativi posti sulle rotatorie, di qualsiasi messaggio promozionale relativo al gioco d'azzardo (delibera n. 5 del 2015).

APERTURA DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ EX ART. 14 L. 108/96 ALLE VITTIME PERSONE FISICHE

La normativa antiusura si distingue per aver istituito l'operatività di due Fondi finalizzati uno alla prevenzione (art. 15), l'altro alla solidarietà (art. 14). Il primo è incardinato presso il Ministero dell'Economia ed è gestito nella misura del 30% delle risorse dalle Fondazioni e Associazioni Antiusura in favore delle famiglie mentre nella misura del 70% è gestito dai COFIDI in favore degli imprenditori. Esso si caratterizza per il fatto che ai soggetti a rischio usura non vengono erogati direttamente fondi ma vengono rilasciate idonee garanzie sulla base di opportune convenzioni tra l'Ente gestore e l'istituto bancario interessato. Come effetto diretto vi è la riabilitazione bancaria del soggetto. A tale provvidenza economica possono accedere quindi sia le persone fisiche che le famiglie.

Il Fondo di solidarietà (art. 14), incardinato presso il Ministero dell'Interno, possono accedere le sole imprese vittime del reato di usura di cui all'art. 644 c.p. e non anche tutta la platea di persone fisiche pur potendo essere qualificate persone offese e rivestire la qualità di parte civile nel relativo processo penale.

Da questa sommaria ricognizione è già evidente la ingiustificata quanto incostituzionale disparità solo se si pensa che la Carta costituzionale non consente di trattare situazioni uguali in modo differenziato. La legge antiusura non è finalizzata a creare disparità di trattamento tra i soggetti beneficiari del mutuo a tasso zero da restituire in 10 anni, bensì a contrastare fenomeni delittuosi.

La richiesta più volte avanzata alle Istituzioni è di allargare la platea dei soggetti che possono attingere alle provvidenze dell'art. 14 L. 108/96. Tale operazione sarebbe a costo zero per lo Stato e garantirebbe l'assistenza economica a tutti quei soggetti vittime di un odioso reato, consentirebbe di recuperare al circuito legale del credito bancario individui che altrimenti sarebbero definitivamente espulsi e, infine, conseguirebbe il risultato di vedere aumentare il numero delle denunce.

CONCLUSIONI

È fin troppo chiara, ora, la ragione del perché le Fondazioni antiusura devono occuparsi di gioco d'azzardo sia che esso sia offerto dallo Stato oppure dalla criminalità organizzata.

L'azzardo rappresenta una delle cause principali del ricorso al prestito usurario.

Operativamente:

- bisognerebbe istituire una Commissione indipendente di esperti per una valutazione efficace dei costi sociali, economici e finanziari di cui lo Stato deve farsi carico;

- conseguentemente, bisognerebbe costruire una strategia di uscita dall'attuale modello di *business* dell'azzardo verso livelli economicamente e socialmente sostenibili. Rivedere i contratti di concessione rappresenta un primo passo fondamentale;
- emanare misure urgenti in materia di gioco d'azzardo *on line* con le quali monitorare i soggetti che accedono alle piattaforme digitali;
- sollecitare l'Unione Europea ad adottare una decisione quadro all'interno della quale i singoli Stati membri possono operare restringendo opportunamente le maglie dell'offerta sul proprio territorio in caso di necessità;
- rifinanziare costantemente con provvidenze annuali il Fondo di Prevenzione *ex art. 15 L. 108/96* mediante trasferimenti dal Fondo di Solidarietà il quale ogni anno presenta un avanzo di oltre 100 milioni di euro che non vengono utilizzati;
- allargare la platea alle persone fisiche, vittime di usura, che possono accedere al fondo di solidarietà *ex art. 14 L. 108/96*.

Di fatto la priorità è rappresentata dal fatto che il Decisore pubblico deve provvedere a ridurre non solo l'offerta ma il consumo che deve essere riportato entro limiti sostenibili. Maggiore è il consumo di azzardo e maggiori saranno i soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico.

Avv. Attilio Simeone