

TAVOLA ROTONDA

"ISTITUZIONI e AZZARDO in ITALIA"

Milano - Auditorium Caritas Ambrosiana, 5 Settembre 2017

Prof. Maurizio Fiasco – Sociologo, Consulente della Consulta Nazionale Antiusura

PER UNA SOLUZIONE ISTITUZIONALE CHE RISPETTI LA PERSONA, LA SOCIETÀ E IL DIRITTO

La Consulta Nazionale Antiusura, la Fondazione San Bernardino, le Associazioni Terzo Settore e gli Enti della CEI partecipanti alla Tavola rotonda "Istituzioni e Azzardo" presentano alle Istituzioni, con spirito costruttivo, un insieme di richieste e di soluzioni integralmente ispirate ai valori inderogabili della Repubblica italiana.

Questo documento e gli altri contributi che compongono i materiali della Tavola rotonda sono il frutto di una profonda e responsabile riflessione che s'intende mettere a disposizione di tutte le componenti istituzionali e sociali ispirate al bene comune.

UN DATO DI FATTO IN PARTE RICONOSCIUTO DALLO STESSO GOVERNO

La diffusione incentivata dell'azzardo in Italia ha fatto esplodere un fenomeno "sfuggito di mano" a chi doveva gestirlo (96 miliardi di euro di raccolta all'anno, dati ufficiali 2016) come ha riconosciuto il sottosegretario all'Economia Pier Paolo Baretta, che più volte ha sottolineato come "si è esagerato" fino al punto (è sempre una sua notazione) che si provocata "un'emergenza sociale".

Di là delle espressioni impiegate – cioè delle due litoti "sfuggito di mano" ed "esagerato" - le ammissioni pronunciate più volte dimostrano sia che i decisori pubblici *non hanno esercitato con efficacia i poteri regolativi* e sia che hanno *compiuto scelte contrarie all'interesse pubblico* che deve informare ogni atto deliberativo e di amministrazione attiva.

Il permanere di una contraddizione netta con l'interesse pubblico e il bene comune ha provocato gravi danni alla fascia della popolazione più fragile, già colpita dalla peggiore crisi economica del dopoguerra.

Per contro, forti segnali di resistenza sono arrivati dall'attivismo della cittadinanza responsabile e da quegli enti locali che hanno dovuto affrontare diversi gradi della giustizia amministrativa per difendere le ragioni del territorio contro numerosi ricorsi avanzati dalle aziende dell'azzardo.

LE BASI NECESSARIE PER UNA SOLUZIONE ISTITUZIONALE

In primo luogo occorre respingere l'inaccettabile uso istituzionale di termini simulatori. Occorre convenire su un corretto impiego di concetti e di definizioni formali. Davanti a un problema molto complesso - il gioco d'azzardo inflazionato e "sfuggito al controllo" - le espressioni equivoche inducono a approvare "soluzioni" che si risolvono in netto peggioramento del problema. Se adottate inasprirebbero l'esposizione del Paese agli effetti nocivi di un commercio a scopo di lucro, per l'appunto quello di scommesse, slot machine e lotterie ecc., "di grave impatto per la condizione personale e sociale" (Presidente Mattarella).

Va sottolineato che mai nell'Italia repubblicana è stato codificato come legittimo per lo Stato ottenere un cospite dalla promozione di attività economiche (ma anche di altra natura) che comportino danni alla salute e ad altri beni primari della persona tutelati dalla Costituzione.

NEL LESSICO ISTITUZIONALE OCCORRE UNA ESSENZIALE CHIAREZZA DI TERMINI:

In luogo di "Gioco pubblico" o di "gioco legale" va inteso dunque il "gioco d'azzardo in concessione statale".

Sia abbandonato l'anglismo in forma di acronimo AWP (*Amusement With Prizes*, cioè divertimento con premio) e si espliciti "apparecchi automatici per gioco d'azzardo".

La "pubblicità commerciale per spingere al gioco d'azzardo" va denominata come tale e non come "Immagini eccessive che inducano al gioco".

Ai Comuni siano attribuite o rinforzate competenze amministrative e regolative, invece di ripetere "offrire l'opportunità agli enti locali".

Il "riordino" non può porsi come "riforma", posto che l'ordinamento è del tutto chiaro riguardo ai limiti e alle forme che il gioco d'azzardo non può superare.

I TERMINI DELLA DELEGA

Quel che è stato conferito al Governo, con la Legge di Stabilità 2016, è una delega che riguarda precisi scopi. Proprio *i relativi termini* devono trovare soddisfazione completa nel testo dell'accordo: "garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età".

Dunque, nella sequenza, *Salute, Ordine pubblico* e tutela dei *consumatori* (tal è la "pubblica fede dei giocatori") e *Minori*.

Rimane invece sottaciuta la enunciazione del rischio specifico davanti al quale occorre provvedere a garantire i "migliori di livelli"

In tutte le versioni dei preliminari d'accordo *la fonte del rischio non è identificato come "gioco d'azzardo", ma si ricorre all'ambigua espressione "gioco pubblico"*¹.

Di conseguenza si rimuovono o si negano le responsabilità istituzionali anche in riferimento alle pratiche di usura correlata all'azzardo e al sovraindebitamento causato dai giochi per denaro e con denaro.

Denota, questa mancanza, la visione del delegante che non tiene conto delle conseguenze economiche, peraltro più volte richiamate nei documenti della Consulta Antiusura. Giova rammentare che proprio l'emergenza di un fenomeno di indebitamento illegale di ampi strati della popolazione indusse, nell'anno 1996, il Parlamento ad approvare e quindi impegnare il Governo ad applicare una normativa molto severa ed efficace.

Va perciò rimarcata la forte dissonanza tra la vigenza di una legislazione improntata alla riparazione del danno sociale (norme antiusura, che includono interventi solidaristici con le vittime e di prevenzione) e

¹ Anche se si ricorre, come in questa nota, all'espressione convenzionale "gioco d'azzardo", si ribadisce il rifiuto della confusione dell'uso della parola "gioco" in combinazione di quella di "azzardo".

l'adozione, incalzante dalla metà degli anni Novanta, di norme promozionali di Stato del gioco d'azzardo, fino a configurarlo come un consumo di massa.

In conclusione, l'ammissione esplicita della fonte del "rischio" e l'impiego obbligatorio del termine "azzardo" permettono a tutti di individuare "cosa" mette a repentaglio l'azzardo, ovvero i beni fondamentali gettati in condizione di grave incertezza:

- L'integrità della persona
- La coesione sociale
- L'utilità sociale che per la Costituzione deve sempre e comunque connotare l'attività impresa economica e la libera iniziativa imprenditoriale
- Il risparmio che la Repubblica tutela e incoraggia (art. 47 Costituzione).

DALL'ECONOMIA ALLA SALUTE

Un'ipotesi istituzionale di disciplina e controllo del gioco d'azzardo, coerente con i valori pubblici sanciti dal nostro ordinamento, postula un reciso *spostamento della competenza dell'Amministrazione*: dall'Economia alla Salute pubblica.

Come transizione si può allora riconoscere il ruolo che nel Servizio sanitario nazionale (Legge n. 833 del 1978) e nel sistema di sicurezza sociale (Legge n. 238 del 2000) è assegnato alle Regioni e agli Enti locali.

Non si tratta perciò di "offrire opportunità" (come è bizzarramente scritto nel "Progetto") ma di interrompere il perpetuarsi di un vulnus costituzionale qual è la messa in mora delle competenze dei Comuni, delle ASL, delle Regioni e degli Enti di scopo dell'SSN.

In pratica, l'organizzazione dello Stato- apparato deve recedere dell'indebita occupazione delle competenze proprie dello Stato- comunità.

Spetta dunque all'autorità di Salute pubblica e al complesso dei poteri che sostanziano la sicurezza sociale fissare la soglia di compatibilità-tollerabilità che il gioco con denaro, per denaro e a scopo di lucro non debba assolutamente valicare.

La riduzione dell'offerta" deriva di conseguenza, poiché le sue concrete modalità si pongono qual strumento attuativo della Sorveglianza circa l'invalidabilità della soglia stessa.

Inoltre l'ipotesi Istituzionale coerente deve codificare le responsabilità civili e penali da imputarsi circa le conseguenze o le esternalità negative per la persona, per la famiglia, per le formazioni sociali, per l'economia, per la sicurezza pubblica.

In pratica, la cosiddetta "riduzione dell'offerta" è strumento per la riconduzione della del gioco pubblico d'azzardo entro i confini della compatibilità con i valori etico-politici dell'ordinamento costituzionale italiano.

SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE, SICUREZZA SOCIALE E AUTONOMIE LOCALI E REGIONALI

In assenza del ruolo esercitato (finora) dal ministero della Salute, valgono i poteri costituzionali delle Regioni in tema di Sanità, programmazione del territorio, offerta di welfare. Essi si sono sostanziati in atti normativi e nell'attivazione di servizi alla persona.

In questo senso va riconosciuto che – approvando leggi regionali, regolamenti comunali e ordinanze sindacali – i poteri dello Stato-comunità (Comuni, Enti Locali) hanno surrogato in questi anni le potestà del Ministero della salute: quasi del tutto latitante in materia².

Si è in tal modo parzialmente rimediato al paradosso grottesco che l'Ente di scopo – i Monopoli – abbiano in passato esercitato poteri sostitutivi dei Ministeri e assorbito de facto competenze che dovevano restare assolutamente in capo, rispettivamente, alla Salute, all'Interno, alla Sicurezza Sociale. E anche nelle stesse competenze del MEF si sono avute declinazioni in senso contrario ai presupposti inderogabili del comportamento dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, a partire dalla progressività dell'imposta sui redditi e dell'equità fiscale. Il gettito erariale dal gioco d'azzardo in concessione si presenta, infatti, qual imposta regressiva sui redditi proveniente, in modi inversamente proporzionali, dagli strati sociali meno abbienti.

Un'ipotesi istituzionale di regolazione del gioco pubblico d'azzardo, in conclusione deve ripristinare le procedure formali di amministrazione gravemente alterate sinora.

LE RICHIESTE PER MISURE INDEROGABILI

1. Ogni intervento nel settore dell'azzardo deve mirare a ridurre non solo l'offerta ma anche il consumo di gioco d'azzardo.
2. La pubblicità al gioco d'azzardo va, quindi, rapidamente estinta in maniera assoluta con l'impegno a discutere in Aula e approvare i progetti di legge presentati in tal senso nelle due Camere da oltre 200 parlamentari
3. La giurisprudenza favorevole a Comuni e Regioni deve tradursi in codificazione nazionale. L'ultima bozza governativa del 2 maggio non tiene conto, infatti, delle successive sentenze dei giudici della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato che confermano la imprescindibilità del contributo normativo e regolamentare in materia di contrasto all'azzardo di Regioni e Comuni.
4. Le Aziende sanitarie devono dispiegare l'offerta di presa in carico terapeutico e predisporre la sorveglianza sanitaria su tutti i locali dove si esercita gioco d'azzardo, con divieto ovunque di consumo di alcolici e di fumo
5. L'articolo 14 della legge antiusura va esteso rapidamente anche alle persone fisiche, a cominciare dalle vittime di usura connessa alla dipendenza da gioco d'azzardo
6. Va stabilita, infine, una moratoria integrale di ogni tipo e struttura di nuovi giochi d'azzardo
7. Per rendere efficace ogni azione di contrasto vanno messi a disposizione, infine, dei Comuni, delle Regioni, delle ASL, dei cittadini, dei ricercatori e dei mass media tutti i dati – scorporati per tipologia, provincia e città – dei flussi di denaro (consumo, offerta, punti di distribuzione) degli orari e delle attività di gioco d'azzardo raccolti in tempo reale dai Monopoli.

COME ATTUARE PROGRESSIVAMENTE LA RECESSIONE DAL GIOCO D'AZZARDO IN CONCESSIONE E DA QUELLO ILLEGALE

² E' da notare come lo stesso Osservatorio sul Gioco d'azzardo patologico (già costituito in seno ai Monopoli e poi trasferito al Ministero della Salute) sia composto all'80 per cento da rappresentanti di Enti e Servizi del tutto estranei all'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale.

Nella prospettiva di una progressiva, reale recessione dal danno sistemico alla società e alla persona si deve essere conseguenti con il *metodo con il quale si può ricavare un programma operativo concreto*.

L'ambigua indicazione di "ridurre l'offerta" va superata con l'enunciazione chiara dell'obiettivo da perseguire: operare **una decisa riduzione sia dell'offerta e sia del consumo**.

1. **Per entrambe le modalità di slot machine** attualmente in funzione (nei bar o in locali dedicati) vanno definite e adottate misure generali:
 - a. In materia di somministrazione **di alcolici e di possibilità di fumare tabacco**, attualmente consentita e proposta nelle sale dedicate agli apparecchi automatici da gioco d'azzardo: va abolita proprio per impedire le sinergie che la combinazione di alcolismo e tabagismo attivano sulla compulsività del giocatore; in questa sede va censurato con sdegno il parere che il 12 settembre del 2014 la Direzione Generale Normativa e Affari legali inviò alla Commissione Affari Sociali della Camera esprimendo contrarietà al divieto di fumo e alcol nelle sale giochi³.
 - b. Per il cosiddetto **passaggio tecnologico** da una generazione di apparecchi ad un'altra si concorda, prima della decisione, di mettere a disposizione delle parti e dell'opinione pubblica **tutte le più accurate informazioni** riguardo all'architettura del progetto industriale e dei sistemi di funzionamento: per valutare le implicazioni per il controllo e i riflessi sull'organismo umano;
2. **Al Servizio Sanitario Nazionale va affidata la sorveglianza** ferrea e dunque la verifica dell'impatto per la salute e per la spinta alla dipendenza da gioco d'azzardo di ogni tecnologia, sistema operativo, conformazione delle installazioni e dei locali;
3. La ventilata possibilità dell'obbligo di presentazione della **tessera sanitaria** per gli accessi ai luoghi del consumo di azzardo va corredata con norme e dispositivi rigidi che **impediscono la formazione di database dei clienti** utilizzabili a fini di marketing e di induzione ad aumentare il consumo da parte dei clienti;
4. Con riferimento alla **pubblicità** e al suo **divieto integrale** – a cominciare da quella in occasione delle manifestazioni sportive o di eventi simili – l'Autorità garante delle Comunicazioni deve indicare codici prescrittivi che valgano a rendere effettiva l'inibizione di ogni forma di spot, richiami, sollecitazioni commerciali; quanto all'apposizione di pubblicità ingannevoli sui mezzi pubblici e su

³ Nel "parere", firmato dall'attuale Consigliere di Stato **Italo Volpe**, transitato poi dai Monopoli al supremo organo di Giustizia amministrativa dove tratta peraltro cause riguardanti i giochi d'azzardo, si leggono "perle" del seguente tenore: "E' di comune conoscenza, ovvero di facile intuizione, che la pratica di alcune attività (ludica o a componente ludica o comunque implicante individuale soddisfazione) è suscettibile di essere incisa, o comunque fortemente disturbata, da condizionamenti della condotta del soggetto che la pratica".

Ma non basta. Per essere più chiaro, il Volpe ("casualmente", nel 2014 anche estensore tecnico della bozza di decreto legislativo, poi ritirato, sul "riordino dei giochi", e oggi al Consiglio di Stato a deliberare su vertenze tra Comuni e Concessionari) afferma ancora: "La pratica del gioco, da sempre, per taluno, convive con il soddisfacimento di altri desideri, quali il fumo e l'assunzione di bevande non analcoliche" [notare la litote: in luogo di alcolici].

Non basta. L'allora funzionario pubblico (e oggi "giudice terzo") si erge a difensore esplicito dell'interesse privato. E scrive: "Ma si consideri anche che già oggi i gestori di sale da gioco o di luoghi dov'è possibile praticare il gioco bevendo e fumando hanno sostenuti costi d'investimento per attrezzare appropriatamente i loro esercizi.

Ebbene, l'introduzione dei divieti in parole, inevitabilmente frustrerebbe gli investimenti fatti dagli imprenditori interessati, peggiorando le loro già non floride prospettive, quali operatori del comparto del gioco...". Avvocato di parte e pure "sindacalista" dei gestori dell'azzardo! Così il Volpe, oggi Consigliere di Stato e vigile supervisore dell'interesse della Pubblica Amministrazione, cioè del primato del pubblico!

sedi pubbliche va definito un generalizzato divieto per amministrazioni pubbliche, società partecipate e aziende dello Stato, delle Regioni e dei Comuni di ospitare su loro mezzi (ferrovie, tranvie, ecc.) o in loro strutture (impianti, mercati, giardini pubblici, monumenti...) ogni e qualsivoglia forma di pubblicità e di sponsorizzazione del gioco d'azzardo. Idem valga su quei beni patrimoniali pubblici che ospitano manifestazioni sportive sulle quali si attivano collegamenti con scommesse e altri giochi o rappresentazioni d'azzardo.

5. Sulla **dislocazione dei punti di accesso** all'offerta di gioco d'azzardo va adottata la coerente tripartizione istituzionale delle competenze normative:

a) alla **Regione** va attribuita la competenza sulle regole fondamentali della selezione dei luoghi meno impattanti, in analogia con la funzione che questo livello dello Stato esercita nella pianificazione e nella programmazione territoriale;

b) ai **Comuni** e alle città metropolitane va ribadita la potestà deliberativa di appositi piani regolatori che si fondino sulle variabili specifiche della morfologia dei distinti territori municipali;

c) allo **Stato** spetta l'obbligo di ridurre le quantità di punti di contatto dell'offerta di gioco d'azzardo e delle tipologie nelle regioni al fine di procedere al progressivo ridimensionamento dell'esposizione del Paese a un'attività comunque impattante;

d) allo **Stato**, laddove si verifichi l'assenza di atti della regione e degli enti locali spetta di esercitare **i poteri sostitutivi** secondo il principio di sussidiarietà contenuto nel Titolo V della Costituzione;

6. Con riferimento agli **orari di funzionamento dei punti di accesso** al gioco d'azzardo, essendo inaccettabile fissare in 6 ore il limite massimo di chiusura imposta, l'entrata in funzione dei punti di offerta non può protrarsi oltre il **tempo medio di apertura effettiva del complesso delle attività commerciali di ogni specie** e operanti verso il pubblico nei singoli comuni o raggruppamento omogeneo di comuni; occorre ricordare che laddove delle attività commerciali comportino pregiudizio ai beni primari delle comunità locale, i sindaci attualmente possono imporre un contingentamento degli orari. Non è quindi accettabile la preclusione di tale potestà in riferimento al gioco d'azzardo.

7. Come misura riparativa, pur parziale, alla diffusione del prestito illegale ai giocatori, va adottata l'estensione alle famiglie della possibilità di **accesso alla misura dell'articolo 14** della legge antiusura (Fondo di solidarietà con le vittime).

LE PROPOSTE OPERATIVE

a) Sia fissata la **sequenza delle operazioni di downsizing**, cioè di riduzione dell'offerta indissolubilmente finalizzata all'abbassamento (per estensione e per intensità) della domanda; in questo intento si possono prevedere - ma dopo attenta verifica - misure di ammortizzatori sociali per i soggetti penalizzati nell'occupazione e nelle opportunità imprenditoriali

b) Siano previste delle procedure di **facile accesso ai servizi di giustizia per le tutele delle persone**;

c) Si mettano in condizione **i Serd e tutti i servizi** (privato sociale, Onlus, liberi professionisti) di promuovere il facile accesso dei pazienti e dei loro familiari agli interventi sociosanitari per la tutela delle persone.

d) Si definisca la **consistenza minima inderogabile** (organizzazione, risorse, personale) dei servizi di presa in carico (secondo il Protocollo Diagnostico Terapeutico Assistenziali)

e) Si introduca **una procedura semplice di class action** (come peraltro avviene negli stessi paesi a regolazione "liberista" dell'economia) dei familiari e dei giocatori verso abusi dell'offerta commerciale di giochi d'azzardo

e) Siano adottate **misure urgenti per contenere le forme più impattanti e aggressive** di gioco pubblico d'azzardo:

- 10 e lotto sequenziale
- VLT in sale da giuoco
- Lotterie "Gratta e Vinci" pubblicizzati
- Casinò on line e forme virtuali di azzardo; canali televisivi dell'azzardo che offrono modalità interattive.

f) Sia creato un organismo indipendente o, in subordine, sia strutturata l'ADM con immediata decadenza della mission promozionale del consumo d'azzardo: **per l'inibitoria ex ante di ogni installazione di gioco**

PER LA REDAZIONE DEI DOCUMENTI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER IL 2018 E PER LA LEGGE DI STABILITÀ

Siano fornite con il necessario anticipo i testi delle norme che s'intende inserire in materia al fine di una valutazione precisa, responsabile e circostanziata da tutte le amministrazioni, gli enti e le associazioni a vario titolo effettivamente interessate alla coerente definizione istituzionale della questione del gioco d'azzardo pubblico.

In sede di predisposizione dei documenti per l'iter parlamentare e per le consultazioni con le parti sociali (come prescritto dalle norme per il bilancio dello Stato e per la programmazione) occorre interrompere la ventennale esclusione dall'ascolto di organismi – qual è a esempio la Consulta Nazionale Antiusura coordinatrice di 29 Fondazioni – che pur sono istituzionalmente riconosciuti e accreditati con atti amministrativi (Direzione generale antiriciclaggio del MEF e Ministero dell'Interno - Comitato di solidarietà con le vittime di usura e estorsione) per le caratteristiche dell'attività di volontariato che svolgono, anche a presidio della legalità. Nello specifico l'audizione nelle Commissioni parlamentari deve riguardare la questione dei giochi d'azzardo, ma il criterio vale per tutte le problematiche che sono correlate alle sofferenze sociali causate dall'indebitamento personale e dall'approfittamento, da varie parti esercitato, delle fragilità di condizione delle famiglie povere e delle crisi congiunturali delle piccole aziende individuali.

In conclusione, si sottolinea che una successiva normativa, qualora risultasse incoerente, riprodurrebbe la peraltro lamentata situazione di un azzardo "sfuggito di mano" o per il quale "si è esagerato", con la conseguenza di favorire l'azione per il profitto che confligge con l'integrità della Persona e con l'autorità dello Stato. E quanto portato avanti, finora, da lobby costituite da un insieme composito d'interessi di profitto. Un vero "riordino" dovrà decisamente essere una totale inversione: oggi divenuta improcrastinabile.

Prof. Maurizio Fiasco