

Bologna, 10 marzo 2023

Spett.le Comune di Jesolo

A mezzo pec  
[comune.jesolo@legalmail.it](mailto:comune.jesolo@legalmail.it)

**OGGETTO: OSSERVAZIONI SU PROPOSTA DI MODIFICA REGOLAMENTO COMUNALE IN MATERIA DI GIOCHI E RICHIESTA DI INCONTRO**

Assotrattenimento2007 – Confindustria SIT (breviter AS.TRO) è l'associazione di categoria che rappresenta gli operatori del gioco lecito.

AS.TRO, a nome di tutte le imprese aderenti, riconosce le problematiche che contraddistinguono il settore del gioco legale e condivide in pieno gli obiettivi legati alla prevenzione del Disturbo da gioco d'azzardo (DGA), al contenimento dei costi sociali e alle azioni di prevenzione a tutela delle fasce deboli.

In tale veste, la rappresentanza di categoria sottopone alla cortese attenzione del Comune di Jesolo alcune osservazioni relative alla proposta di aggiornamento e modifica del Regolamento comunale in materia di giochi, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 40 del 30/04/2018 per segnalare e cercare una soluzione alle problematiche che verrebbero generate dallo spezzettamento delle limitazioni orarie all'offerta di gioco che, non solo rischia di non centrare gli obiettivi per cui è concepito, ma potrebbe addirittura essere controproducente e generare una serie di circostanze altrettanto gravi.

Nel caso di specie, si fa riferimento all'art.13 del provvedimento *de quo* che prevede delle fasce di interruzione oraria per le sale giochi autorizzate ex artt. 86 e 88 Tulpis e per il funzionamento degli apparecchi da intrattenimento di cui all' art. 110, comma 6, lett.a) e lett.b) Tulpis installati in locali diversi dalle sale giochi autorizzate ex art. 86 e 88 Tulpis.

In particolare, è previsto un orario di apertura/funzionamento dei congegni dalle 11.00 alle 23.00 in aggiunta a quanto previsto dalla DGR n.2006 del 30.12.2019 che ha disposto che le fasce orarie di interruzione del gioco siano comprese tra le 07.00 e le 09.00, le 13.00 e le 15.00 e le 18.00 e le 20.00.

Osserviamo preliminarmente che, proprio in queste ore, il MEF ha presentato il disegno di legge delega in materia fiscale nel quale è contenuta la disciplina di riordino dell'intero comparto del gioco pubblico legale.

Nei principi fissati nel disegno di legge delega è stabilito un rilevante coinvolgimento degli Enti Locali nella riorganizzazione dell'intero comparto.

Sarebbe pertanto opportuno evitare, nelle more della discussione e della successiva approvazione di tale testo normativo, qualsiasi intervento che, come quello oggetto della proposta di regolamento in esame, contiene disposizioni (come, per l'appunto, quelle sulle limitazioni orarie, così come risultano strutturate nella proposta – v. *infra*) che potrebbero portare a conseguenze irreversibili sulla tenuta economica (ed occupazionale) delle imprese operanti nel settore del gioco pubblico legale nell'ambito del Comune di Jesolo.

\* \* \*

### CRITICITA' RELATIVE ALLE FASCE ORARIE DI INTERRUZIONE DEL GIOCO

L'individuazione di diverse fasce orarie così come previste dalla proposta di aggiornamento e modifica del Regolamento comunale in materia di giochi, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 40 del 30/04/2018, presenta evidenti criticità sotto diversi aspetti.

In particolare:

#### **1. SUL FRONTE MEDICO/SCIENTIFICO**

- Quanto emerge da uno studio condotto dalla psichiatra **dott.ssa Sarah Viola**, Consulente Tecnico d'Ufficio presso il Tribunale di Bergamo, già direttore scientifico del Centro di Psicologia Clinica presso la Casa di Cura "San Francesco" di Bergamo, Responsabile del Reparto DCA dell'Ospedale Sant'Isidoro di Trescore Balneario (BG) e Giudice Onorario presso il Tribunale per i Minorenni di Bergamo, dimostra gli effetti controproducenti -in termini di lotta al DGA- delle restrizioni orarie e, ancor più, la frammentazione degli orari di funzionamento degli apparecchi.

Partendo dal concetto di craving, ossia l'intenso ed irrefrenabile desiderio di assumere una sostanza psicotropa (o, potremmo aggiungere, di compiere un determinato gesto ben conosciuto) già provata in precedenza, la dottoressa Viola afferma: *<< E' perdente il concetto di poter dare un limite esterno ad una dipendenza (...) qualsiasi forma di limitazione avrà l'effetto paradossale di aumentare il bisogno, di rendere, cioè, più forte il craving e, non da meno, più piacevole, molto più piacevole, il momento in cui il limite viene infranto, aggirato o, semplicemente accettato e superato. In sostanza (...) se mi viene impedito di giocare vicino a casa o fino alle nove di sera, io se sono ancora minimamente adattato al sistema, mi porterà in un luogo appropriato, attenderò le 21 (...) giocherò tutto quello che avrei giocato prima e ancora di più, perché in quel momento il mio craving, il mio bisogno irrefrenabile, sarà al*

*massimo (...) Non funziona tutto ciò che sterilmente riduce o impone: orari, luoghi, dosaggi, tempistiche e modalità particolari. Tali limiti imposti ottengono il risultato di aumentare il bisogno ed il piacere del suo soddisfacimento (...) >>>.*

- Sulla stessa linea, le considerazioni della **Dott.ssa Serenella Pascali** (pedagoga, componente del Dipartimento promozione della salute, del benessere sociale della Regione Puglia, componente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio "Italia in gioco"), secondo cui *la compulsività che si accompagna alle dipendenze in generale, e in particolare a quelle da gioco, può addirittura risultare incentivata dalla restrizione oraria, dato che la coazione a ripetere, tipica del disturbo compulsivo, associata alla frequenza e alla ripetitività, dilata la sua ampiezza proprio nella consapevolezza di disporre di uno spazio temporale inferiore ("devo poter vincere", "devo recuperare – chasing – quello che ho perso")*.
- Dello stesso avviso, il **prof. Cesare Guerreschi** fondatore del S.I.I.Pa.C – Società Italiana di Intervento sulle Patologie Compulsive nonché uno studio redatto dalla scuola di Psicologia dell'**Università di Sidney** in cui si dimostra che la limitazione oraria non fa altro che aumentare la compulsività per i giocatori problematici.

## 2. INCOMPATIBILITA' CON LE FUNZIONI DI VIGILANZA DELLA AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

La legge impone che le macchine debbano essere lette, senza soluzione di continuità, dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e, affinché ciò sia possibile, devono restare accese.

Tale obbligo risponde alle esigenze dell'autorità di vigilanza (l'ADM, appunto) di poter controllare che gli apparecchi ed il loro utilizzo siano conformi alla normativa vigente e, attraverso il monitoraggio dei flussi di denaro, garantire il gettito erariale previsto dalla legislazione vigente.

### 2.1 ULTERIORI OSTACOLI DI NATURA GIURIDICA ALL'INTRODUZIONE INDISCRIMINATA DELLE LIMITAZIONI ORARIE ALL'OFFERTA DI GIOCO LEGALE.

È opportuno tener presente che l'attività di gioco lecito è esercitata per conto dello Stato sulla base di un modello concessorio che si articola in una filiera che coinvolge diversi soggetti imprenditoriali: gli stessi concessionari, i proprietari degli apparecchi da intrattenimento (c.d. "gestori"), i titolari di sale giochi nonché degli esercizi commerciali aventi attività prevalente diversa da quella dell'offerta di gioco.

Tutti i soggetti coinvolti possono esercitare queste attività in forza di specifiche autorizzazioni rilasciate sia dalla Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (attraverso l'iscrizione nell'apposito Registro che richiede il possesso e il mantenimento di stringenti requisiti in termini di assenza di precedenti penali e di certificazioni antimafia) nonché dagli organi di P.S. (ai sensi dell'art. 88 del TULPS) e dai Comuni (ai sensi dell'art. 86 del TULPS).

In altri termini, vi è un sistema di controlli a monte che attribuisce ai soggetti che esercitano l'attività di gioco un'aspettativa tutelabile a svolgere un'attività economicamente remunerativa: <<al riguardo si osserva che la riduzione degli orari di gioco non deve mai spingersi a cancellare il valore economico della concessione (...) è comunque necessario trovare un equilibrio che massimizzi l'interesse pubblico riducendo al minimo le perdite per i privati e di conseguenza delle finanze pubbliche (TAR Lombardia Sez. di Brescia – sentenza n. 511/2021)>>.

### 2.1.1. L'INTESA DEL 7 SETTEMBRE 2017 RAGGIUNTA IN SEDE DI CONFERENZA UNIFICATA IN ATTUAZIONE DI QUANTO PREVISTO DALL'ART. 1, COMMA 936 DELLA LEGGE 208/2015.

L' "Intesa" richiamata ha fissato un tetto massimo di sei ore giornaliere per l'interruzione delle attività di gioco.

Ha inoltre previsto che <<La distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco va definita, con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli>>. Questo perché, alla base del sistema che pone il gioco sotto l'egida pubblica, soggiace anche l'interesse erariale dello Stato.

In mancanza dell'emanazione del decreto ministeriale attuativo dell'Intesa, si è discusso della sua effettiva cogenza.

Dopo un iniziale orientamento giurisprudenziale che negava qualsiasi efficacia ai contenuti dell'Intesa, sta emergendo un orientamento giurisprudenziale di senso contrario, inaugurato dalla sentenza del TAR Lazio n. 1460/2019, la quale, in merito all'efficacia della suddetta Intesa e all'ampiezza del potere dei comuni nello stabilire limitazioni orarie all'attività di gioco, si era pronunciato esprimendo i seguenti principi, in questa sede sinteticamente riportati:

- 1) In attesa che intervenga il previsto decreto di recepimento dell'Intesa, la stessa riveste la valenza di una norma di indirizzo per l'azione degli Enti Locali costituendo, al contempo, un parametro di legittimità dei provvedimenti da essi adottati;
- 2) ciò implica che **le indicazioni contenute nell'Intesa possono essere disattese solo laddove il Comune dimostri, in sede di motivazione, l'esistenza di particolari situazioni o fenomeni, legati allo specifico contesto del proprio territorio che rendano necessario adottare soluzioni diverse dalla disciplina destinata a trovare applicazione sul piano nazionale;**
- 3) inoltre, l'Intesa tutela anche lo spazio di autonomia e di competenza di ciascun livello di governo coinvolto e, a tal fine, essa subordina la definizione della distribuzione giornaliera dell'orario del gioco ad una previa intesa con l'ADM, portatore dell'interesse a salvaguardare le ragioni erariali connesse al gioco lecito;

4) pertanto, l'acquisizione dell'intesa con la ADM costituisce una regola procedurale, espressione del più generale principio di leale collaborazione, con la conseguenza che la sua violazione determina l'illegittimità del provvedimento adottato.

Tali principi sono stati ribaditi anche dalla pronuncia della 1<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato n. 1418/2020 che si è espressa nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: << (...) Pur non rivestendo, quindi, l'Intesa, valore cogente – per non essere stata ancora recepita – la stessa assume la valenza di norma di indirizzo per l'azione degli Enti locali, costituendo al contempo parametro per valutare la legittimità dei provvedimenti dagli stessi adottati (...)>>.

Nel più recente **parere n. 1143/2021 (pubblicato il 2 luglio 2021)**, il Consiglio di Stato, facendo espresso richiamo al parere n. 1418/2020, ha fatto propri i principi ivi espressi, ribadendo inoltre la necessità che **le << misure fortemente restrittive dell'attività di impresa siano supportate da adeguata e puntuale istruttoria >>.**

- Sul punto è intervenuto il Ministero dell'Interno con la Circolare n. 557/PAS/U/015223/12001 del 6 novembre 2019, il quale, esprimendo la piena condivisione dei principi suesposti, ha raccomandato ai Prefetti di rendere partecipi i Comuni delle rispettive Province della necessità di tener conto, in uno spirito di leale collaborazione, di detti principi.

## ALTRE CRITICITA' DI CUI TENER CONTO NELLA DISCIPLINA DEGLI ORARI

### 1. RICADUTE OCCUPAZIONALI

L'emanazione di una disciplina come quella proposta per la modifica del regolamento, la quale prevede sedici ore giornaliere di chiusura delle attività di gioco, comporterebbe, per le poche sale giochi che dovessero riuscire a sopravvivere nonostante la rilevante perdita di redditività conseguente ad un intervento così impattante, la necessità di sacrificare dal 50% all' 80% del personale attualmente in organico.

A questo proposito, riteniamo opportuno segnalare il parere, reso *pro veritate*, dal **Prof. Avv. Adalberto Perulli**, Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università Ca' Foscari di Venezia, il quale ha affermato che << (...) è possibile ritenere che le limitazioni agli orari di apertura imposte alle sale da gioco sono lesive della libera iniziativa economica costituzionalmente tutelata dall'art.41 in quanto, oltre a ridurre i ricavi, elidono ogni margine di scelta all'imprenditore in riferimento agli orari in cui svolgere la sua attività nonché impongono una necessaria riorganizzazione dell'attività d'impresa. La riduzione degli orari ha come diretta e immediata conseguenza anche l'afflizione dei diritti dei lavoratori poiché la riduzione summenzionata e la perdita dei ricavi indurranno i datori di lavoro a licenziare i dipendenti in eccesso per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art.3 della L. n.

604/1966 ovvero attraverso l'istituto del licenziamento collettivo ex artt. 4 e 24 della L.n. 223/1991 (...)>>

Peraltro, l'intervento paventato nella proposta di modifica del regolamento in esame si manifesta, in termini oggettivi (cioè a prescindere dalle effettive intenzioni dei proponenti), non come un intervento equilibrato volto a prevenire le dipendenza da gioco ma come uno strumento "punitivo" finalizzato a determinare, in via surrettizia, la "morte per consunzione" delle attività commerciali che offrono gioco legale.

### **1.1. NECESSITÀ CHE LE FASCE ORARIE DI INTERRUZIONE DELLE ATTIVITÀ DI GIOCO NON SIANO SPEZZETTATE NELL'ARCO DELLA GIORNATA.**

Oltre alla necessità di salvaguardare la sostenibilità economica delle restrizioni orarie, evitando scelte sproporzionatamente afflittive, a nostro sommosso avviso sarebbe opportuno tener conto, in sede di emanazione di disposizioni di tale natura, di tutte le implicazioni che ne possono derivare.

Ci riferiamo, in particolar modo, alla scelta del Comune di Jesolo di voler introdurre (attraverso l'operazione di sommare alle fasce di interruzione stabilite dalla legge regionale quelle di emanazione comunale) due fasce di interruzione delle attività (di due ore ciascuna) all'interno del già ristretto intervallo temporale, dalle 11.00 alle 23.00, in cui sarebbero consentite le attività di gioco.

Occorre preliminarmente osservare che tale scelta è controproducente proprio dal punto di vista della lotta alla ludopatia, in quanto la ristrettezza dei tempi in cui è consentito giocare tende ad alimentare le pulsioni compulsive del giocatore problematico, il quale è portato a cercare di ottenere il massimo risultato nel poco tempo che gli è consentito e, durante tale spazio temporale, tende ancor di più a dissociarsi dal contesto circostante.

**Ma ciò che più conta è che questa proposta di modifica non tiene conto della compatibilità delle interruzioni a "singhiozzo" con le norme legislative e della contrattazione collettiva che disciplinano gli orari di lavoro (sia *full time* che *part time*), le turnazioni e le pause.**

Nello specifico, l'introduzione delle fasce orarie prospettate nella proposta di modifica in discussione impedirebbe di mantenere i contratti di lavoro *full time* per i dipendenti attualmente in organico delle sale giochi.

Infatti, secondo le prospettate fasce orarie, l'orario di lavoro di un dipendente assunto con contratto a tempo pieno risulterebbe suddiviso in tre frazioni nell'arco della giornata lavorativa: dalle 11.00 alle 13.00 – dalle 15.00 alle 18.00 e dalle 20.00 alle 23.00.

**A prescindere dalle intuibili conseguenze negative che questo orario "a singhiozzo" determinerebbe sulla qualità della vita del dipendente (il quale, nonostante sia tenuto a prestare l'attività lavorativa**

per otto ore giornaliere, sarebbe, di fatto, costretto a sacrificare la propria vita extra lavorativa per 12 ore giornaliere), un tale frazionamento non sarebbe comunque compatibile con l'art. 115 del CCNL per i Pubblici Esercizi, il quale prevede infatti che l'orario di lavoro giornaliero di ciascun dipendente << non può essere suddiviso in più di due frazioni>>.

A tale problematica non si potrà ovviare neanche tramite l'attivazione/trasformazione dei contratti a tempo pieno in contratti *part time*.

Posto che la trasformazione di un contratto a tempo pieno in un contratto a tempo parziale determina, di per sé, un rilevante pregiudizio economico a scapito del lavoratore, è comunque opportuno anche qui porre all'attenzione del Consiglio Comunale il limite posto dal suindicato CCNL che prevede, per i lavoratori a tempo parziale, un minimo di 15 ore lavorative settimanali che non sarebbe attuabile proprio a causa dello "spezzettamento" della giornata lavorativa auspicato dai sostenitori della proposta di modifica regolamentare in discussione.

Peraltro, la trasformazione della tipologia del contratto lavoro è consentita dal CCNL solo nel senso della trasformazione del contratto a tempo parziale in contratto a tempo pieno ma non viceversa.

Quindi, non tenendo conto di queste problematiche, il Comune di Jesolo si prenderebbe la responsabilità, oltre che di generare la disoccupazione conseguente al rilevante impatto di tali restrizioni sui ricavi delle attività, anche quella di aggravare ulteriormente questo effetto, determinando, di fatto, l'impossibilità giuridica di gestire i rapporti di lavoro per il personale che si riuscisse, nonostante tutto, a mantenere in organico.

## 2. NECESSITA' DI PREVEDERE DISCIPLINE DIFFERENZIATE PER LE DIVERSE TIPOLOGIE DI ESERCIZI.

Nei provvedimenti che limitano gli orari di funzionamento dell'offerta di gioco, si rileva una tendenza generale a non distinguere tra gli esercizi generalisti (come bar e tabacchi) in cui sono installati apparecchi da gioco, e gli esercizi dedicati (nelle quali l'offerta di gioco è prevalente rispetto ad altre attività).

Intendiamo, quindi, evidenziare le esigenze di cui si dovrebbe tener conto nell'adozione dei provvedimenti finalizzati alle limitazioni orarie, basate appunto sulle peculiarità degli esercizi in cui sono installati apparecchi da gioco.

L'adozione di un "orario univoco", per le diverse tipologie di locali in cui si svolge l'attività di gioco sottopone il commercio di prossimità ad irrisorie tempistiche di utilizzo consentito, mentre il comparto delle sale dedicate potrebbe trovarsi costretto a decimare i turni di servizio, espellendo gli addetti inutilizzabili per fasce orarie continuative inferiori ad un turno di lavoro, ovvero essere costretto alla cessazione dell'attività stessa qualora non più abilitata a raggiungere la copertura dei costi operativi.

Mentre sussiste la possibilità che un bar riesca a fare a meno dell'offerta di gioco riuscendo a rimanere aperto, per quanto riguarda le sale dedicate al gioco questa possibilità non esiste. Sarebbe, pertanto, auspicabile che venisse tenuta in considerazione una differenziazione tra le attività in cui il gioco è accessorio e quelle per cui rappresenta l'attività esclusiva.

\* \* \*

Alla luce di ciò, AS.TRO avanza una formale richiesta di audizione al Comune di Jesolo per poter meglio illustrare le proprie argomentazioni e portare all'attenzione dell'amministrazione comunale dati e valutazioni, oltre a proposte e programmi fino a questo momento elaborati, tutti finalizzati alla condivisione un progetto di regolamentazione che ponga al centro un piano di prevenzione efficace contro il DGA (attraverso misure quali la formazione e l'informazione e l'utilizzo delle nuove tecnologie), tutelando al contempo l'economia e l'occupazione generata dal settore che rappresenta l'unico presidio di legalità sul territorio.

In conclusione, As.Tro, nella piena consapevolezza della necessità di porre un argine al fenomeno del disturbo da gioco d'azzardo, ribadendo la piena disponibilità a fornire tutta la documentazione di supporto, confida in un ampio e costruttivo confronto con il Comune di Jesolo e resta a disposizione per ogni eventuale ed ulteriore approfondimento.

In attesa di riscontro, l'occasione è gradita per porgere  
Cordiali saluti

*Il Presidente AS.TRO Assotrattenimento2007 – Confindustria SIT*  
*Massimiliano Pucci*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Massimiliano Pucci'.