

# FOGLIO FEDERALE

Anno XLI

Berna, 20 marzo 1958.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—, semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto chèques postali XI 690.

7593

## MESSAGGIO

del

### Consiglio federale all'Assemblea federale concernente una revisione della Costituzione federale (case di giuoco)

(Del 10 marzo 1958)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il Consiglio degli Stati, il 4 ottobre 1956, e il Consiglio nazionale, il 13 marzo 1957, hanno accolto la mozione seguente:

Il Consiglio federale è invitato a presentare all'Assemblea federale una proposta intesa ad adeguare al valore attuale della moneta la posta massima, determinata nel 1928 a due franchi, dei giochi di svago che si sogliono fare nei casini («Kursaals») svizzeri (art. 35, epv. 3, Cost.), affinché, il provento dei giochi essendo aumentato, si possa disporre di maggiori mezzi finanziari per l'incremento del turismo e l'aiuto alle vittime dei danni cagionati da cataclismi.

Ci onoriamo, eseguendo l'incarico affidatoci, di proporvi, con questo nostro messaggio, un disegno di decreto federale concernente la revisione dell'articolo 35, capoverso 3, della Costituzione federale.

#### I

Da numerosi decenni ormai il problema delle case di gioco tienè l'attenzione del pubblico e delle autorità federali e più volte il popolo e i Cantoni dovettero su di esso pronunciarsi. Sempre che ne deliberassero le Camere o che ne discutesse il pubblico, l'urto delle opposte opinioni fu violento, ma, equilibrandosi le forze degli avversari e dei partigiani delle case da giuoco le decisioni avvennero ognora con differenze minime di voci.

La Confederazione ricevette, nel 1874 soltanto, la facoltà di regolare i giochi d'azzardo. L'articolo 35 della Costituzione riveduta, per il quale non fu emanata alcuna legge d'esecuzione, se vietava di istituire nuove case di gioco e disponeva la chiusura, per gli ultimi del 1877, di quelle esistenti,

non però ne definiva il concetto. Mancando la definizione, al giudizio dell'autorità esecutiva era dato un campo tanto vasto che il divieto non poté nè sempre nè uniformemente essere fatto valere.

Questo stato di cose, pur cagionando incertezze, recava per altro qualche utile: il Consiglio federale, infatti, ove fosse stato troppo inceppato da una definizione costituzionale rigida, non avrebbe avuto poi arma alcuna contro quelle imprese di giochi d'azzardo, le quali, pur esorbitando dai termini definitivi, sarebbero potute essere molto pericolose.

Il Consiglio federale considerò come case vietate quelle in cui si esercitavano giochi economicamente o moralmente pericolosi per la popolazione e mosse così, interpretando l'articolo costituzionale, proprio dalla profonda ragione del divieto. Esso non considerò pericolose delle poste massime di due franchi per le sale di gioco d'accesso libero e di cinque franchi per quelle riservate a portatori di carte d'identità e ammise che i giochi usuali dei casini, restando entro detti limiti, non cadessero sotto il divieto dell'articolo 35 della Costituzione federale.

L'accertamento di numerosi abusi in diverse sale da gioco spinse il Consiglio federale, nel 1912, a convocare i Governi cantonali ad una conferenza intesa a fermare le norme dell'ammissibilità dei giochi fatti nei casini. Il 12 settembre 1913 era emanato un regolamento, allestito con l'aiuto dell'Associazione delle Società svizzere dei «Kursaal», il quale stabiliva le condizioni che liberavano i giochi dal divieto previsto nell'articolo 35 della Costituzione federale. Detto regolamento fu ripreso, quanto alle prescrizioni essenziali, dall'ordinanza del 1° marzo 1929<sup>1)</sup>, vigente, sull'esercizio dei giochi nei «Kursaal»; esso tollerava tuttavia delle poste massime di cinque franchi per le sale da gioco riservate ai titolari di tessere speciali.

L'ordinamento che abbiamo descritto non sodisfaceva però gli avversari delle case di gioco; questi presentarono, nel luglio del 1914, un'iniziativa popolare, firmata da più di 100 000 cittadini, intesa a modificare e completare l'articolo 35 della Costituzione federale. L'iniziativa proponeva che fosse vietato aprire nuove case di giochi d'azzardo e che quelle esistenti fossero soppresse entro un termine di cinque anni dall'accettazione della nuova disposizione costituzionale.

Il Consiglio federale giudicò che un divieto assoluto dei giochi esercitati professionalmente fosse eccessivo e propose alle Camere di raccomandare al popolo, senza peraltro presentargli un controprogetto, di respingere l'iniziativa e di confermare l'ordinamento in vigore, il quale consentiva i giochi in misura limitata. Dopo aver ampiamente discusso, le Camere deliberarono invece di elaborare un controprogetto che permettesse i giochi d'azzardo ricreativi, il cui ricavo potesse essere volto ad opere di utilità

1) CS 10, 277; RU 1949, 1605.

pubblica e il cui esercizio fosse, considerato il bene comune, adeguatamente limitato.

Iniziativa e controprogetto furono, il 21 marzo 1920, sottoposti al voto del popolo e dei Cantoni: il controprogetto fu respinto a forte maggioranza, l'iniziativa fu accettata per poco. Dapprima si credette che 50 000 voci discriminassero le parti ma accertamenti successivi, disposti dall'Assemblea federale, ridussero la maggioranza degli accettanti a 6633 voti e a un mezzo Cantone.

Seguì una viva discussione circa alla data di chiusura delle case di gioco esistenti; taluni affermavano che il termine di cinque anni per la chiusura corresse dal giorno della votazione, altri, invece, che partisse dalla data dell'accertamento del voto da parte delle Camere, le quali avevano espletato questo loro ufficio solo un anno dopo; il Consiglio federale stava con i primi. Ancorchè per lievissima misura, le Camere diversero: il Consiglio nazionale, con un voto per appello nominale di 91 sì contro 91 no compresa la voce del Presidente, si mise nella prima veduta assieme al Consiglio federale; il Consiglio degli Stati confermò invece la seconda. Stante la divergenza, l'esecutivo mantenne il proprio ordine di chiudere le sale da gioco dei casini il 21 marzo 1925.

Quasi non erano esse finite di chiudere che già i loro fautori riprendevano l'azione chiamando firme su una nuova iniziativa intesa a dare ai Governi cantonali la facoltà di permettere, per poste massime di due franchi e ottemperato a certe condizioni del bene comune, i giochi di svago fino allora in uso. Il comitato d'iniziativa depose le liste — 131 593 firme — il 10 novembre 1926.

Nel suo rapporto alle Camere, il Consiglio federale suggeriva che si proponesse al popolo di accettare l'iniziativa e dichiarava, segnatamente, di ritenere giustificate, da una veduta economica, le lamentele delle Società dei «Kursaal», cui i Governi cantonali facevano eco. Si ammetteva che il gettito dei giochi nei casini non fosse la sola fonte di prosperità per le stazioni turistiche ma si affermava che notevoli elementi del richiamo turistico, tali buone orchestre, bei parchi e passeggiate ben curate, dipendessero, in molti luoghi, proprio e solo da quella; ed erano, questi, per di più, elementi che, pur meritando la sollecitudine della Confederazione, non dovevano gravare la collettività. Il testo proposto dall'iniziativa pareva inoltre agevolare l'applicazione del divieto, chè non si poteva ravvisare pericolo alcuno per la popolazione in giochi tanto strettamente limitati e severamente ordinati.

Anche questa quarta revisione fu lungamente dibattuta alle Camere; esse non solo dovevano esaminare il rapporto del Consiglio federale, ma anche buon numero di richieste dei Governi cantonali, delle associazioni e dei privati, i quali tutti, con diversa passione, avversavano o approvavano il disegno. Le Camere convennero finalmente, e con gran maggioranza, sulla proposta del Consiglio federale.

Il 2 dicembre 1928 l'iniziativa fu accettata con 296 395 voti contro 274 528 e da quattordici Cantoni e un mezzo Cantone contro sette Cantoni e un mezzo Cantone. Questo risultato fu accertato con decreto federale del 14 marzo 1929; fu così messo in vigore il nuovo articolo 35 della Costituzione federale, valido, con il complemento sulle lotterie (capoverso 6) accettato dal popolo il 21 marzo 1920, ancora oggi in vigore:

È vietato istituire ed esercitare case da giuoco.

I Governi cantonali possono consentire, con le restrizioni richieste dal bene pubblico, i giuochi di svago che si solevano fare nei «Kursaal» prima della primavera del 1925, purchè l'esercizio di questi giuochi, a giudizio dell'autorità che accorda il permesso, sembri necessario per mantenere o promuovere l'industria dei forestieri e sia attuato da un'impresa di «Kursaal» adatta a questo scopo. I Cantoni possono vietare anche i giuochi di questo genere.

Il Consiglio federale emanerà un'ordinanza sulle restrizioni richieste dal pubblico bene. La posta non può essere superiore a due franchi.

Ogni permesso cantonale dovrà essere approvato dal Consiglio federale.

Un quarto delle entrate lorde dell'esercizio dei giuochi sarà versato alla Confederazione che devolverà questa quota alle vittime dei danni cagionati da cataclismi e ad opere di previdenza sociale, senza computarla nelle sue proprie prestazioni.

La Confederazione può altresì stabilire convenienti misure sulle lotterie.

Considerato le esperienze passate, l'articolo costituzionale, che nel precedente ordinamento era andato deserto di legge od ordinanza esecutiva, ne fu questa volta provvisto. Il Consiglio federale disegnò una legge sulle case da giuoco, la quale, accettata dalle Camere il 5 ottobre 1929<sup>1)</sup>, entrò in vigore, non essendosi dato referendum, il 1° febbraio 1930 ed emanò poscia, il 1° marzo 1929<sup>2)</sup>, un'ordinanza concernente l'esercizio dei giuochi nei «Kursaal».

## II

Il nuovo articolo costituzionale non soddisfece però nemmeno gli iniziatori stessi e non appena se ne poterono, con sufficiente certezza, valutare gli effetti, gl'insoddisfatti incominciarono a richiedere nuove modificazioni. Alcuni domandavano che la posta massima di due franchi fosse, riveduta la Costituzione, stabilita a cinque o a dieci franchi, altri proponevano che si desse al Consiglio federale la facoltà di fissare, mediante ordinanza, il limite superiore delle giocate.

La Federazione svizzera del turismo chiese, per prima, al Consiglio federale di riesaminare il problema; poscia, il 21 aprile 1936, l'Associazione delle Società svizzere dei «Kursaal» domandò, con argomenti ben particolareggiati, che si rivedesse l'articolo costituzionale e che il Consiglio federale facesse all'uopo, senza indugio, delle proposte alle Camere (la domanda sottolineava anche l'opportunità di un sussidio federale ai casini).

Nella sua domanda, l'Associazione allegava le difficoltà finanziarie costanti dei casini ormai in strettezze tali da non poter più offrire ai tu-

1) CS 10, 274.

2) CS 10, 277; RU 1949, 1605.

risti gli svaghi usati. Ove non si incrementasse il gettito dei giochi, molti stabilimenti, si affermava, avrebbero, prima o poi, dovuto chiudere le porte dando inizio a pericolose involuzioni del turismo nei luoghi interessati. Si concludeva proponendo di attribuire al Consiglio federale, mediante una revisione dell'articolo costituzionale, la facoltà di stabilire una posta massima adeguata alle circostanze. Detta conclusione dell'Associazione si appoggiava ad un parere giuridico del professor Blumenstein, il quale asseriva doversi levare dalla Costituzione la limitazione a due franchi della posta massima come quella che era una semplice prescrizione di polizia; la limitazione della giocata poi era proprio una delle « restrizioni richieste dal pubblico bene » e sarebbe dovuta essere quindi stabilita, come le altre, dal Consiglio federale mediante ordinanza.

Ma il Consiglio federale non volle accogliere la domanda: il nuovo articolo 35 era stato inserito nella Costituzione soltanto sette anni e mezzo prima, in grazia di una maggioranza assai lieve, cosicchè non sembrava dicevole che il Consiglio stesso si arrogasse di far prevalere un campo sull'altro promuovendo una revisione.

Nell'estate del 1936 il consigliere nazionale L. F. Meyer presentò un postulato, sostenuto da 22 cofirmatari, invitante il Consiglio federale a preparare, secondo la domanda dell'Associazione delle Società svizzere dei «Kursaal», la revisione dell'articolo 35 della Costituzione federale. Prima che il Consiglio nazionale deliberasse sul postulato Meyer, la Federazione svizzera del turismo invitò il Consiglio federale a soddisfare al postulato, mediante decreto federale urgente, affinchè il turismo potesse trarre vantaggio dalle condizioni a esso favorevoli cagionate dalla svalutazione del franco. Il Consiglio federale rifiutò la proposta il 7 novembre 1936. Il postulato Meyer invece fu accolto, manifestamente perchè si dette peso alle condizioni economiche del turismo, con 63 voti contro 56.

Il 19/22 febbraio 1938, il Consiglio di Stato del Cantone di Zugo depose, conformemente all'articolo 93, capoverso 2, della Costituzione federale, un'iniziativa intesa a rivedere parzialmente l'articolo 35 ed analoga, per il contenuto, al postulato Meyer. Altri Cantoni si dissero desiderosi di procedere nello stesso modo cosicchè l'esame dell'iniziativa di quel Governo fu differito. In questo mezzo scoppiò la guerra e tanto profondamente essa modificò lo stato delle cose che il problema di una tale revisione costituzionale fu negletto.

Finita la guerra, la questione fu ripresa, seguendo sempre le direttrici tracciate dall'Associazione delle Società svizzere dei «Kursaal». Il consigliere agli Stati Vieli toccò questo punto esaminandosi il rapporto di gestione 1951 del Consiglio federale. La commissione peritale incaricata dell'accertamento delle condizioni dell'industria alberghiera fece luogo, nel suo rapporto del maggio 1952, alla proposta di ridimensionare la posta massima. A fine giugno 1952, l'Ufficio centrale svizzero per l'incremento

del turismo, la Federazione svizzera del turismo, la Società svizzera degli albergatori e l'Associazione delle Società svizzere dei «Kursaal» inviarono al Consiglio federale un memoriale, estesamente ragionato, chiedente l'aumento della giocata a cinque franchi. Quello stesso autunno il postulato Wey moveva la questione in Consiglio nazionale; in una lettera del 20 maggio 1955 il Presidente della Commissione delle finanze di detta Camera informava il Consiglio federale che la Commissione sosteneva il postulato e chiedeva che fosse rapidamente trattato.

Il Consiglio federale respinse, il 12 dicembre 1955, la richiesta delle quattro associazioni, non essendogli sembrato opportuno di farsi iniziatore di quella revisione costituzionale. Considerava del resto che un tentativo di modificare la posta massima non avesse alcuna probabilità di successo e, così argomentando, proponeva alle Camere, nel suo rapporto di gestione 1955, di cancellare il postulato Wey; questa proposta fu tacitamente accolta.

Il 15 marzo 1946, il consigliere nazionale Tschumi chiese al Consiglio federale, in una questione scritta, se non intendesse riprendere, nell'interesse del turismo, il problema dell'aumento del massimo di giocata nei casini e se non credesse opportuno proporre di risolverlo conformemente all'opinione, da noi già sopra recata, che sia compito del Consiglio federale stabilire la posta massima.

Il Consiglio degli Stati accoglieva, il 4 ottobre 1956, la mozione Fauquex; il 13 marzo 1957, il Consiglio nazionale accettava la mozione Kämpfen, redatta negli stessi termini di quella e da noi recata all'inizio del presente messaggio.

Rispondendo alla questione Tschumi ed esaminando con le Camere le due mozioni, il Consiglio federale acconsentì a presentare un disegno di revisione dell'articolo 35 nel quale si sarebbe rinunciato a determinare costituzionalmente la posta massima.

### III

Gli autori delle due mozioni fecero capo, nel ragionarle, alle seguenti considerazioni:

L'aumento della giocata massima è necessario per il turismo svizzero. Questo settore dell'economia nazionale, il cui gettito annuo, stimato dall'Ufficio nazionale svizzero del turismo, ascende a 460 milioni di franchi, è tanto importante da meritare le più sollecite cure: il giro d'affari centrato su di esso tocca 1,6 miliardi di franchi. I sedici luoghi turistici con un casino posseggono il 22 per cento dei letti di tutto il complesso alberghiero svizzero, hanno, questi ultimi anni, goduto dei maggiori incrementi della frequenza e devono a ospiti stranieri il 60 per cento delle nottate. Queste risultanze indicano quale importanza essi abbiano per il turismo svizzero e quindi per i settori alberghiero, commerciale, arti-

gianale e dei trasporti. Il forestiero, nel trascogliere una stazione turistica, se è massimamente sollecitato dal richiamo delle bellezze naturali considera però anche gli svaghi offerti: un tale ufficio ricreativo adempiono i casini. Per questo rispetto i bisogni degli ospiti si vanno vie più affinando e la Svizzera deve pensare a non lasciarsi superare dagli altri paesi onde non abbia a perdere la clientela straniera. Orbene è certo inutile realizzare i necessari miglioramenti dei programmi ricreativi nei nostri casini, chè essi sono oggi, in maggior parte, troppo invecchiati per trarne profitto, urge dunque dare opera ad ammodernare questi se si vuole rendere funzionali quelli. Già questo compito esige una somma da 7 a 10 milioni di franchi; aggiungasi che i salari di orchestrali, attori, tersicoristi e altri sono notevolmente aumentati come sono aumentate le spese per parchi, passeggiate, giardini, ecc. Per sovvenire a tutte queste spese è forza ricorrere al gettito dei giochi d'azzardo, chè i ristoranti gestiti nei casini non sono economicamente autosufficienti ma gravano anzi talora anch'essi sull'utile dei giochi. Nè si può disegnare di aumentare gli introiti dei ristoranti, sia perchè la loro attività è troppo evidentemente marginale nei casini, il cui scopo principe è ricreativo, sia perchè essi, dovendo sottostare alle norme del settore, non hanno, in politica di prezzi, alcuna libertà di manovra. Oggi però il deprezzamento della moneta ha reso il gettito delle sale da gioco insufficiente a soddisfare a tutti questi bisogni: ecco perchè soltanto un aumento delle poste massime potrebbe dare una parte almeno dei fondi tanto necessari.

L'aumento del massimo di giocata è, nelle proposte fatte tanto modesto che non cancellerebbe la differenza esistente tra i nostri casini e le case da gioco straniere: quelli, come detta l'articolo 35 della Costituzione, continueranno a servire gli interessi generali del turismo, offrendo, per il bene della nostra economia, maggiori svaghi ai villeggianti, i quali, con il gioco, altro non faranno se non contribuire al finanziamento delle attività che sono rivolte appunto al loro comodo; queste invece mirano non al villeggiante ma al giocatore, dal quale tendono a trarre, e non per il suo utile, i massimi guadagni. Il gioco d'azzardo fatto nei casini svizzeri — dietro i quali non possono celarsi gruppi non identificati — non solo è fonte di benefici per un settore economico che molto abbisogna di aiuti, ma anche si nobilita concorrendo, con parte del suo provento, al fondo di soccorso per le vittime dei danni cagionati dai cataclismi, opera questa di non lieve momento per le popolazioni montane.

L'aumento della posta massima non rende malsano il gioco perchè i cinque franchi d'oggi equivalgono ai due franchi del 1928, quando si era giustamente affermato che una tal posta non presentava pericolo alcuno. Mentre i casini sono rigidamente controllati e solo gli adulti possono giocare, tutti, e quindi anche gli scolari e gli adolescenti, possono puntare somme non limitate allo sport-toto o alle lotterie, acquistando — in genere a cinque franchi l'uno — quanti biglietti vogliono. Proponendo di

modificare l'articolo 35 della Costituzione, non si disegna di abolire il limite superiore della giocata, ma soltanto si vuole portarlo a cinque franchi per adeguarlo al valore attuale della moneta. Si chiede inoltre che la giocata massima non sia determinata nella Costituzione ma, più logicamente, sia stabilita dal Consiglio federale mediante ordinanza oppure, se questo lo preferisse, mediante legge federale o decreto federale sottoposto a referendum.

Quando le mozioni erano già state accolte, le quattro associazioni nominate di sopra proposero che la giocata massima fosse determinata mediante ordinanza del Consiglio federale, però, per far certo il cittadino non essere questa la mediata preparazione di ulteriori aumenti, anche oltre il valore dei due franchi del 1928, che esse avessero già in animo di richiedere, suggerirono di porre nel capoverso 3 dell'articolo 35 la frase seguente: « il valore della posta massima non deve superare quello stabilito il 2 dicembre 1928 ».

#### IV

La richiesta delle quattro associazioni e i verbali delle deliberazioni del Consiglio nazionale sul postulato Wey furono allora inviati, per preavviso, ai Dipartimenti di polizia dei Cantoni; in quasi tutti i Cantoni quei Dipartimenti sottoposero gli atti all'esame del Consiglio di Stato.

Le risposte dei Cantoni — uno non rispose — danno il seguente quadro: sedici Cantoni o mezzi Cantoni approvavano la richiesta di aumento della posta massima, sette la respingevano, uno si asteneva dal prendere partito; tra gli undici Cantoni che avevano permesso i giochi nei casini, nove assentivano all'aumento proposto, uno vi si opponeva, uno non rispose.

Vie più analizzando, troviamo che la maggior parte dei Cantoni accettanti l'aumento facevano propri gli argomenti delle quattro associazioni: *Berna* notava che i tre casini esercitati nel Cantone abbisognavano di maggiori incassi, i quali potevano essere ottenuti mediante l'aumento della posta; che i giochi erano sotto severo controllo di polizia; che l'aumento del massimo avrebbe permesso di trattenere in Svizzera parte delle somme giocate all'estero nei luoghi a noi finitimi; *Lucerna* scriveva essere l'esercizio del suo casino, in questi ultimi anni, in cronico sbilancio e considerare necessità impellente l'aumento del limite di giocata, il quale aumento, in grazia dei fermi controlli di polizia, certo non darebbe occasione di abusi; *Svitto* sottolineava che il nuovo massimo era ancora tanto modesto da lasciar sussistere l'ampio discrimine tra i nostri casini e le case da gioco straniere; *Unterwaldo sottoselva*, *Glarona*, *Zugo* e *Basilea Città* pur premettendo che la questione non li toccava, trovavano tuttavia giustificato il proposto aumento; *Friburgo* aggiungeva che l'aumento della giocata massima poteva sortire anche l'effetto benefico di dissuadere dal

gioco quelle persone per le quali una posta più bassa costituiva un pericoloso invito; *Appenzello esterno* suggeriva misure fiscali più gravi per i giochi nei casini; *Grigioni* constatava che i frequentatori dei suoi tre casini erano, in media, il 43 per cento villeggianti stranieri, il 42 per cento turisti svizzeri, l'8 per cento impiegati stagionali e il 7 per cento soltanto indigeni e informava che le autorità comunali di Arosa, Davos e San Moritz, richieste del loro parere, l'avevano, unanimemente, dato favorevole; *Argovia* parimente asseriva che l'esercizio dei giochi a Baden non aveva mai dato alla polizia occasione di intervenire, ed aggiungeva essere suo fermo convincimento che nemmeno l'aumento della posta ne darebbe; *Turgovia*, constatato che quando una persona vuol darsi a giocare è praticamente impossibile impedirla, concludeva che si dovesse cercare di far fluire verso aziende svizzere almeno una parte delle somme che gli svizzeri andavano a perdere all'estero, per esempio a Costanza; *Ticino, Vaud, Vallese, Ginevra* approvavano la domanda di aumento.

I Cantoni di *Uri, Basilea Campagna, Sciaffusa e Appenzello esterno* si opponevano per ragioni di principio non altrimenti determinate ad ogni aumento della posta, da loro del resto considerato superfluo; *Soletta* avrebbe preferito, per non stimolare la passione del gioco, che si rinunciasse all'aumento proposto; *San Gallo* si pronunciava, unico Cantone tra quelli che possiedono un casino, contro il proposto aumento, allegando che la sala da gioco di Bad Ragaz era tanto poco frequentata da costituire piuttosto un peso che non un aiuto per l'esercizio del casino e che comunque, anche aumentando la posta, l'incremento degli incassi non sarebbe stato molto sensibile; rilevava che innanzi tutto si opponeva all'aumento per la cura del bene pubblico e che, i giochi d'azzardo essendo pericolosi per la popolazione, lo Stato non aveva interesse alcuno a favorirli; *Neuchâtel* muoveva inoltre qualche dubbio circa all'efficacia dell'aumento delle giocate per lo sviluppo del turismo; *Zurigo* dichiarava di aver rifiutato sino allora ogni domanda di apertura ed esercizio di case da gioco e di voler quindi rinunciare a prendere partito nella questione. *Untervaldo Sopraselva*, sul cui territorio trovasi il casino di Engelberg, non rispose.

## V

Prima di analizzare l'ordinamento attuale e le presumibili conseguenze della revisione proposta, esporremo brevemente la legislazione di alcuni altri Stati europei sulle case da gioco; l'esposizione di quel diritto ha non poco interesse anche se esso non sia certo per determinare la nostra decisione che vogliamo giudiziosamente confacente alle nostre condizioni. Le ricerche fatte dai nostri rappresentanti diplomatici hanno dato il seguente risultato:

*Inghilterra, Spagna e Paesi Bassi* vietano completamente le case da gioco. In *Svezia*, pur vigendo uguale divieto, la 'roulette' e i giochi simili

possono essere autorizzati all'occasione di feste e di manifestazioni pubbliche con scopi culturali, di beneficenza o di utilità pubblica. I premi, per un guadagno massimo, a giocata, di cinque corone, consistono però in merci o buoni valevoli unicamente sull'area della festa.

Nel *Belgio* i giochi d'azzardo sono stati, di massima, proibiti con la legge del 1902. Le case da gioco allora esistenti, per esempio quelle di Ostenda e di Namur, sono da allora soltanto tollerate e non è permesso istituirne delle nuove. Nelle sale da gioco esistenti le poste però non sono limitate.

D'ordinario i giochi d'azzardo sono proibiti anche in *Germania*. È dato tuttavia di permetterli, caso per caso, ove si tratti di contrastare alla concorrenza delle case da gioco straniere poste lungo la frontiera oppure di combattere le sale da gioco clandestine. Fino al 1954 sono così state autorizzate nove case da gioco in tutto, nelle quali si esercitano i giochi d'azzardo comportanti giocate anche elevatissime di 6000 marchi e più.

La *Francia* permette i giochi nei luoghi di villeggiatura, a condizioni analoghe a quelle previste da noi, tranne che per la posta, varia secondo il gioco e spesso altissima. Prescrizioni ufficiali particolareggiate regolano l'esercizio dei giochi.

L'*Italia* proibisce le case da gioco. Si danno tre eccezioni soltanto: Campione, San Remo, Venezia che beneficiano di una concessione speciale e praticano i principali giochi a poste alte.

## VI

Il nostro attuale ordinamento impedisce d'aprire ed esercitare case da gioco ma dà facoltà ai Governi cantonali di permettere, riservata l'approvazione del Consiglio federale e soddisfatte alcune condizioni poste per salvaguardia del bene pubblico, l'esercizio dei giochi di svago in uso nei casinò fino alla primavera del 1925, purchè l'autorità competente giudichi che quei giochi sono necessari al mantenimento o all'incremento del turismo e purchè essi siano esercitati da un'impresa che a tal scopo gestisce un casinò («Kursaal»). Secondo l'ordinanza, citata, concernente l'esercizio dei giochi nei «Kursaal», si intende per «Kursaal» «ogni impresa esercitata da una società ritenuta come autorizzata a difendere, in una data località, nei suoi dintorni o in una zona anche più estesa, gli interessi generali in rapporto col turismo e che si prefigge lo scopo di offrire svaghi e un punto di ritrovo ai forestieri». Sedici casinò hanno ottenuto il permesso di esercitare giochi: Arosa, Baden, Berna, Brunnen, Crans, Davos, Engelberg, Ginevra, Interlaken, Locarno, Lucerna, Lugano, Montreux, Ragaz, San Moritz, Thun, le autorità competenti avendoli riconosciuti necessari al mantenimento dell'afflusso dei villeggianti e autorizzati a difendere, in quelle stazioni, gli interessi generali in rapporto col turismo. Detti casinò sono esercitati da società anonime, da cooperative oppure in regia da società «pro loco».

Dall'entrata in vigore, nel 1929, dell'articolo 35 della Costituzione, i giochi nei casini sono stati d'ordinario condotti correttamente e sempre, ove si siano dati abusi, come, or è qualche anno, al casino ginevrino e, più tardi, a quello di Montreux, le autorità competenti sono intervenute con gli opportuni rimedi. Del resto, sia il controllo efficace da parte del Cantone, sia, più in particolare, la vigilanza dell'Associazione delle Società svizzere dei «Kursaal» sull'osservanza piena delle prescrizioni, riescono ad impedire molto efficacemente le irregolarità.

Gli incassi lordi dei giochi hanno, questi ultimi anni, toccato le cifre seguenti:

Anno	Fr.
1945 . . . . .	1 876 625
1946 . . . . .	2 295 816
1947 . . . . .	2 402 573
1948 . . . . .	2 457 559
1949 . . . . .	2 333 309
1950 . . . . .	2 186 797
1951 . . . . .	2 812 471
1952 . . . . .	3 278 592
1953 . . . . .	2 858 459
1954 . . . . .	2 765 620
1955 . . . . .	2 777 099

In virtù dell'articolo 35, capoverso 5, della Costituzione, la quarta parte di queste somme — 7 011 230 franchi per gli anni dal 1945 al 1955 — è stata pagata alla Confederazione, la quale l'ha erogata a favore di opere di pubblico utile e, segnatamente, di quelle per le vittime dei danni cagionati dai cataclismi. Non si induca da ciò dover la Confederazione, in grazia di tali incassi, incrementare i giochi o allentare i controlli, chè appunto detto articolo le fa preciso obbligo di esaminare accuratamente i conti dei casini e di vigilare sull'uso corretto del provento dei giochi.

## VII

Il turismo è di massimo momento per l'economia svizzera e costituisce, per vaste cerchie, la sola attività redditizia, sopra tutto nei Cantoni poco industrializzati o in quelle regioni nelle quali agricoltura, artigianato e commercio operano su mercati ristretti. I guadagni di gran parte degli abitanti delle regioni di montagna dipendono, mediamente o immediatamente, dall'attività turistica. Il Consiglio federale e l'Assemblea federale hanno provato di attentamente considerare queste situazioni, dando adeguate disposizioni e stanziando somme ingenti per sostenere, direttamente o indirettamente, il turismo.

È certo che, se non sono i casini nè il solo nè il più potente elemento di richiamo delle nostre stazioni, essi sono pur tuttavia fattori importanti dell'incremento turistico: le bellezze naturali, il clima gradevole, i buoni alberghi determinano il forestiero nella scelta della villeggiatura o del luogo di cura, ma nella bilancia egli mette anche gli svaghi offerti (e il modo in cui sono offerti) nel luogo considerato e, non ultimi, i parchi, i giardini, il decoro del luogo. Orbene è evidente che tutti questi elementi, i quali anche se non principali pur con questi gravano sulla bilancia e talora proprio essi le danno il tratto, non possono essere la cura di ogni singolo albergo. Qui sta la funzione del casino per tutta la stazione: esso offre ai turisti il luogo di ritrovo, di svago e inoltre, mediante il gettito dei giochi d'azzardo (chè, l'abbiamo visto, i ristoranti e le manifestazioni ricreative sono a mala pena economicamente autosufficienti), fornisce i mezzi per soddisfare alle necessità di cui sopra si è discorso: assunzione di buoni orchestrali, cura di tutta la stazione, propaganda, mantenimento degli edifici, ecc... Il gettito dei giochi è da qualche anno costante ma, stante il deprezzamento della moneta, il valore ne è diminuito; aggiungasi che le spese sono aumentate con ritmo ancora maggiore sia a cagione dell'aumento del costo della vita, sia a cagione delle prestazioni suppletive che si impongono ai casini, i quali non solo devono puntualmente fornirle, ma ove vogliano adempiere la loro funzione nel servizio del turismo, ancora aumentarle.

Giova qui porre la domanda se proprio solo dai giochi si debbano trarre questi necessari fondi suppletivi. Vero è che gli albergatori, d'ordinario, si sforzano di contribuire adeguatamente — secondo le loro possibilità finanziarie — alle spese di manutenzione dell'intera stazione turistica, ma non così altre cerchie, le quali o non danno contributo alcuno o comunque non commisurato nè al loro stato economico nè ai vantaggi che il turismo loro arreca. Mancando le disposizioni legali, è certo che dette cerchie non possono efficacemente essere chiamate a contribuire in modo equo e che solo resta possibile in questo settore l'intervento delle associazioni per il turismo. Devesi pertanto concludere che la proposta di aumentare la posta dei giochi d'azzardo, usati nei casini, per cavarne i fondi suppletivi appare logica, essendo provata e la necessità di quei fondi e la impossibilità di trarli d'altronde.

Aumentata che fosse la posta massima, i giochi del casino interesserebbero maggiormente i villeggianti già usati a quel luogo turistico e di certo gli incassi aumenterebbero. Questi incassi consentirebbero di migliorare le prestazioni della stazione e, in genere, di rendere i luoghi di turismo svizzeri più allettanti e di meglio armarli contro la concorrenza straniera. Sarebbe però eccessivo asserire che l'aumento a cinque franchi delle giocate massime nei nostri casini valga ad attirare in Svizzera un numero maggiore di stranieri: i veri giocatori, quelli che sogliono pun-

tare somme elevate, continueranno di certo a preferire i luoghi dove il massimo di giocata non è assoggettato ad alcun limite.

Nonostante tutte le ottime ragioni di un aumento della posta massima, questo non dovrebbe essere consentito ove togliesse il carattere innocuo dei giochi d'azzardo dei nostri casini; la posta non è del resto il solo elemento per valutare la pericolosità del gioco; essa è però, con la velocità di gioco, uno dei due elementi capitali. Palesemente non esistono limiti precisi dell'innocuità dei giochi ed ognuno può giudicare secondo le proprie vedute quando il gioco sia per divenire pericoloso: per certi giocatori già una puntata minima può presentare pericoli notevoli mentre per altri può esserne scabra la giocata forte; tutto dipende e dallo stato finanziario dei giocatori e dal loro carattere e dalle loro tendenze.

Fino alla prima guerra mondiale era permessa una posta massima di due franchi per le sale da gioco di accesso libero, di cinque per quelle di accesso limitato ai portatori di carte d'identità, e il Consiglio federale aveva deciso che questi limiti fossero bastevoli per liberare quei giochi, cui davano carattere innocuo, dal divieto generale disposto nella Costituzione. Il popolo, consentendo, mediante la votazione del 1928, a puntate massime di due franchi, mostrava di volere che i giochi non si avvicinasero ai limiti di pericolosità.

Considerato lo stato delle cose prima di quella guerra e il deprezzamento della moneta da allora avvenuto, bisognerebbe concludere che, oggigiorno, la posta di cinque franchi è ben più sicuramente scabra di pericoli che non fosse allora quella di due, e persino un multiplo di cinque resterebbe, con questo termine di paragone, sotto al limite del pericoloso. Ma anche assumendo come termine lo stato nel 1928, la conclusione tratta qui sopra, varrebbe: infatti il reddito netto del popolo svizzero è aumentato dai 9,9 miliardi di franchi del 1929 ai 24,7 miliardi del 1956; calcolato sulla base di 100 per il 1914, l'indice del costo della vita toccava 168 nel 1925 ed è a quota 244,2 oggigiorno; i redditi reali si sono parimente molto accresciuti in questo stesso lasso. Posta in questo quadro, la soluzione di aumentare la puntata massima a cinque franchi appare giusta e si svela, più che come aumento delle giocate, come un adeguamento del loro valore.

I fautori dell'aumento usano, non senza ragione, anche l'argomento dell'incessante sviluppo delle grandi lotterie e dello Sport-Toto. Per le grandi lotterie si fanno, d'ordinario, biglietti di cinque franchi acquistabili in numero illimitato, per lo Sport-Toto le giocate sono, ugualmente, libere. Devesi però registrare che in questi giochi cade, tra la puntata e la proclamazione del risultato, uno spazio di tempo considerevole che frena la passione del gioco mentre le rapide cadenze del gioco d'azzardo più tosto la fomentano. Non è questo tuttavia un elemento discriminante di grande momento, bisogna infatti considerare che le lotterie e lo Sport-Toto com-

pensano non poco il loro più lento ritmo, settimanale in questo, irregolare, ma non mai molto a lungo intermesso, in quelle, con la grande efficacia del loro richiamo, che tocca cerchie vastissime e chiama al gioco anche giovani e giovanissimi e per puntate talora considerevoli. Di contro sta che nei casini possono giocare solo gli adulti, che il guadagno — altro fattore capitale dello stimolo al gioco — possibile nel gioco d'azzardo della palla è minimo in paragone alle vincite pagate dallo Sport-Toto o dalle grandi lotterie. Comunque è palese che il gioco d'azzardo della palla, anche praticato con puntate di cinque franchi, non può essere considerato più pericoloso delle lotterie o dello Sport-Toto.

Possiamo dunque concludere, esaminate le une e le altre ragioni, che l'aumento della posta massima a cinque franchi non toglierà di certo il gioco della palla dall'innocuità in cui la limitazione di quel massimo a due franchi, stabilita nel 1928, lo relegava.

Siccome non si dà nessuna ragione determinante di rifiutare l'aumento — tranne l'eventuale opposizione di principio ai giochi d'azzardo — ci si deve, andando oltre nella questione, chiedere dove debba essere tracciato il limite massimo. Sempre si è qui discusso di portare la posta a cinque franchi; noi crediamo che un tale aumento sarebbe conforme alle opinioni implicite nell'accettazione, da parte della maggioranza del popolo e dei Cantoni, dell'articolo 35 della Costituzione, chè l'aumento proposto altro non fa se non ridare alla giocata il suo valore del 1928. Opiniamo che non si dovrebbe, oggi, andare oltre detto limite: le stesse associazioni, direttamente interessate, hanno, dall'inizio, limitato le loro richieste all'aumento fino a 5 franchi.

Rimane, come ultimo punto, da decidere se il nuovo importo della giocata debba essere stabilito nell'articolo costituzionale stesso o se non debba più tosto essere determinato mediante decreto federale o legge, oppure mediante ordinanza del Consiglio federale. Notiamo che la delimitazione costituzionale della posta, fu fatta, nell'ordinamento vigente, sopra tutto per assicurare gli avversari delle case di gioco che si intendeva di permettere soltanto dei giochi innocui: fu, insomma, una mossa, la quale diede modo di comporre la decennale guerra tra avversari quasi equipollenti.

È fuori di dubbio che, anche oggigiorno, molti, e specialmente nei circoli ecclesiastici, avversano, per ragioni di principio, i giochi dei casini; costoro, mentre si dava opera alla presente revisione, chiesero, come condizione per non osteggiare il nuovo testo, che anche questa volta la giocata massima s'avesse a determinare nell'articolo costituzionale. E furono in ciò sostenuti anche dall'Associazione delle Società svizzere dei «Kursaal», per voler questa dare la prova provata di mirare solo all'aumento fino a cinque franchi e non oltre. Si sono levate però anche le voci di coloro, i quali non vogliono che il limite di giocata sia tracciato nella Costituzione; costoro allegano essere questo un oggetto troppo esiguo perchè si possa su di

esso, e ad ogni suo riesame, chiamare il popolo a pronunciarsi e trovano invece acconcio che la competenza di determinare la giocata massima sia conferita al Consiglio federale. Alcuni, infine, propongono, come soluzione, che il Parlamento stabilisca la posta massima e che questa decisione sia consegnata in un decreto federale soggetto a referendum.

È certo impossibile soddisfare in una a tanto vari desideri. S'era bensì trovato un testo di compromesso, accettabile da avversari e fautori dei giochi nei casini, il quale suonava così: « Il Consiglio federale emanerà un'ordinanza sulle restrizioni richieste dal pubblico bene. Esso determinerà la posta massima, il cui valore non dovrà mai superare quello di cinque franchi considerati alla data dell'entrata in vigore della presente disposizione ».

Ma se su di esso convenivano avversari e fautori dei giochi, esso aveva però lo svantaggio, gravido di conseguenze spiacevoli, di determinare costituzionalmente un preciso importo numerico, in una clausola che avrebbe potuto anche essere interpretata come clausola indicativa. Molti poi avrebbero potuto inferire che il Consiglio federale contasse su di un ulteriore rapido deprezzamento della moneta e avesse scelto quella formula come quella che era più idonea per predisporre, senza scoprire apertamente quel convincimento, ogni ulteriore adeguamento della giocata massima. Tutte queste gravi riflessioni ci hanno indotto a rigettare quel testo di compromesso.

Abbiamo pure preterito il suggerimento di determinare la giocata massima mediante un decreto federale sottoposto a referendum; certo sarebbe così espunta dalla Costituzione una prescrizione di polizia, ma resterebbe tuttavia, disegnandosi ulteriori modificazioni della posta massima, la necessità delle votazioni popolari, le quali, come valide difese contro di quelle, sarebbero, mediante il referendum, certamente provocate. Aggiungasi che quella di emanare prescrizioni di polizia non è attività nemmeno parlamentare. Restano quindi in campo: un ordinamento, analogo a quello vigente, che determini costituzionalmente la posta e un ordinamento che dia quella cura al Consiglio federale.

Le ragioni che ostano ad una ripetizione della formula vigente sono fondate nel diritto costituzionale: già abbiamo fatto valere essere la determinazione della posta massima pura prescrizione di polizia, per natura sua tanto impropria nella Costituzione quanto propria invece nell'ordinanza del Consiglio federale che traccia le « restrizioni richieste dal pubblico bene ». A favore del mantenimento della formula vigente sta quel suo ormai quasi trentennio di una vita non certo nociva, ancorchè, quasi da altrettanta tempo, costantemente minacciata di riforma.

Ma questo partito spiacerebbe a noi, deliberati di proporvi qui la sola soluzione confacente al diritto costituzionale e pubblico, la quale consiste nel togliere dalla Costituzione lo stabilimento della posta massima per porlo tra le cure del Consiglio federale. Va da sè che si tratterà solo dell'au-

mento a cinque franchi; il Consiglio federale non vuole che sussista dubbio alcuno sul suo fermo intendimento di impedire, anche in futuro, che il gioco della palla abbia ad uscire dall'attuale relativa innocuità, nella quale il popolo, esprimendosi col voto del 1928, l'ha posto e dalla quale certo non lo distoglie il disegnato aumento a cinque franchi.

Fondandoci su questi argomenti, vi proponiamo di sostituire al capoverso 3 dell'articolo 35 della Costituzione federale, del seguente tenore:

Il Consiglio federale emanerà un'ordinanza sulle restrizioni richieste dal pubblico bene. La posta non può essere superiore a due franchi.

il testo seguente:

Il Consiglio federale emanerà un'ordinanza sulle restrizioni richieste dal pubblico bene, nella quale, segnatamente, sarà determinata la posta massima.

Ci onoriamo di proporvi di approvare il disegno di decreto, qui allegato, e di sottoporlo alla votazione del popolo e dei Cantoni.

Gradite, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 10 marzo 1958.

In nome del Consiglio federale svizzero.

*Il Presidente della Confederazione:*

**Holenstein.**

*Il Cancelliere della Confederazione:*

**Ch. Oser.**

---

## **Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente una revisione della Costituzione federale (case di giuoco) (Del 10 marzo 1958)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7593
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.03.1958
Date	
Data	
Seite	225-240
Page	
Pagina	
Ref. No	10 153 635

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.