



**RELAZIONE SINTETICA PER LA COMMISSIONE BICAMERALE DI
INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

**COMITATO SULLE INFILTRAZIONI MAFIOSE NEL GIOCO
LECITO ED ILLECITO**

**SINTESI DELL'INTERVENTO DELL'ASSOCIAZIONE
"AVVISO PUBBLICO"
ALL'AUDIZIONE DEL 17 MARZO 2016**

Premessa.

Avviso Pubblico, *Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie*, è un'associazione che dal 1996 ad oggi ha messo in rete più di 330 enti locali impegnati in progetti e attività di formazione civile contro le mafie.

Da anni, Avviso Pubblico, insieme ad altre associazioni, promuove iniziative e progetti per prevenire e contrastare la diffusione del Gioco d'azzardo patologico e gli interessi mafiosi che diverse inchieste hanno accertato esistere in questo settore, attraverso campagne di sensibilizzazione – come quella di “Mettiamoci in gioco” – e fornendo assistenza alle Amministrazioni regionali e comunali per l'individuazione delle misure più idonee.

Un grande problema sociale ed una rilevantissima questione di ordine pubblico e sicurezza.

L'Italia è uno dei Paesi in cui si registra la maggiore spesa pro capite nel gioco. Accanto a questo dato, va ricordato che si registra anche un aumento sensibile dei casi di ludopatie trattati dai Sert, che pure rappresentano solo una parte del fenomeno, in quanto sono molti i giocatori patologici che non si rivolgono alle strutture sanitarie, ed ancor più ampio è il bacino dei soggetti a rischio. Occorre poi sottolineare – come confermato dai dati Eurispes - che il gioco d'azzardo riguarda soprattutto le fasce di reddito più colpite dalla crisi economica (indigenti, appartenenti al ceto medio-basso, disoccupati).

Nel settore delle scommesse e dei giochi – leciti ed illegali – si registra inoltre un rilevante interesse della criminalità organizzata, che ha acquisito il controllo di numerose aziende del settore che operavano nel rispetto della legalità e delle normative vigenti. I gruppi criminali sono attratti dall'enorme volume di affari che il fenomeno dell'azzardo muove ma anche dalla possibilità di praticare il riciclaggio del denaro proveniente da altre attività illecite (traffico di droga, usura etc) e di praticare prestiti a tassi usurari, come confermato dalle recenti indagini giudiziarie e dalle relazioni della Direzione nazionale antimafia. A tale riguardo, va evidenziato l'aumento esponenziale delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio pervenute all'Unità d'informazione finanziaria della Banca d'Italia.

La normativa statale sul gioco d'azzardo.

In materia di gioco d'azzardo vi sono stati ripetuti interventi legislativi da parte del Parlamento, fondati sull'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica ed i soggetti più vulnerabili, oltre che per regolare i profili di carattere fiscale; si segnalano in particolare il decreto legge n. 158 del 2012 (c.d. “decreto legge Balduzzi”) e le misure contenute nell'ultima legge di stabilità (legge n. 208 del 2015). Manca però un approccio globale, in quanto i tentativi di riordino complessivo del comparto, come quello della recente delega fiscale, non hanno poi trovato concreta attuazione. Si registra purtroppo un atteggiamento volto ad incrementare (o quantomeno a preservare) il volume delle entrate fiscali derivante dal settore, senza considerare adeguatamente, assieme ai costi sociali, anche quelli economici, perché le risorse indirizzate al comparto gioco, da parte di un numero rilevante di cittadini, determinano una drastica riduzione della loro capacità di spesa verso altre tipologie di acquisti (abbigliamento, alimentari, cura della persona, etc).

Gli interventi di Regioni e Comuni di contrasto al Gioco d'azzardo patologico.

Per fronteggiare questa vera e propria "emergenza", negli ultimi anni Regioni e Comuni hanno adottato (e continuano ad adottare), ognuno nell'ambito delle competenze loro riconosciute, concrete misure sia di ordine socio-sanitario (volte a favorire il recupero dei pazienti affetti da GAP e le attività di prevenzione e sensibilizzazione della popolazione) sia di contenimento dell'offerta di gioco, che aveva assunto negli ultimi anni una crescita esponenziale. Si inseriscono in questo contesto i seguenti interventi:

- riduzione delle sale da gioco e loro ricollocazione sul territorio, in particolare attraverso lo sviluppo di una disposizione contenuta nel decreto Balduzzi, che aveva previsto una progressiva redistribuzione degli esercizi 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", le regioni hanno disciplinato la materia, prevedendo in molti casi una distanza minima di 500 metri dai "luoghi sensibili"; alcune leggi regionali e provinciali (Abruzzo, Liguria, Trentino Alto Adige) prevedono una distanza inferiore (300 metri), mentre secondo la legge Veneto sono i comuni a determinare la distanza minima; nel caso della normativa di Liguria, Basilicata, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria, Val d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino, inoltre, è attribuita ai comuni la facoltà di individuare ulteriori luoghi "sensibili" (vedi in tal senso il regolamento del comune di Genova e quello, più recente, del comune di Napoli). E la legge della Puglia estende l'applicazione dei vincoli previsti per le sale con slot machine ad "ogni altra tipologia di offerta di gioco con vincita in denaro" (ricomprendendo così le sale per la raccolta delle scommesse, come consente anche la legge della Toscana);
- definizione degli elementi architettonici, strutturali e dimensionali delle sale da gioco e delle relative pertinenze, come previsto da alcune leggi regionali (ad esempio in Emilia Romagna e Puglia), attraverso il ricorso a strumenti di natura urbanistica, a partire dalla difesa delle aree del centro storico o di maggior pregio architettonico;
- limitazioni agli orari di apertura delle sale da gioco e della pubblicità;
- incentivi a favore degli esercizi commerciali "no slot" (in particolare tramite la riduzione dell'Irap e della Tasi);
- campagne informative degli utenti sui rischi del gioco d'azzardo e sulle reali possibilità di vincita.

Una lunga battaglia legale.

L'adozione di tali provvedimenti non è stata affatto indolore, in quanto gli esercenti delle sale da gioco hanno utilizzato ogni strumento a loro disposizione per ostacolare l'approvazione, anche ricorrendo a richieste milionarie di risarcimento danni, che hanno indotto molte Amministrazioni a trovare forme diverse di composizione degli interessi. I ricorsi da parte delle associazioni di categoria hanno a lungo trovato accoglimento da parte dei giudici amministrativi: solo di recente, grazie a due sentenze della Corte costituzionale (n. 300 del 2011 e n. 220 del 2014) si è affermato un nuovo indirizzo giurisprudenziale e gli interventi sono ora considerati pienamente legittimi e compatibili sia con il dettato costituzionale che con i principi comunitari; i limiti alla libera iniziativa privata sono giustificati infatti da ragioni imperative di interesse generale, al fine di tutelare le fasce di consumatori psicologicamente più deboli (esigenza suffragata da un'analisi dettagliata della diffusione del GAP nel territorio di riferimento), nonché di garantire l'ordinato impatto dell'afflusso degli utenti alle sale da gioco (vedi per tutti la sentenza del Consiglio di Stato n. 5251 del 2014).

La necessità di interventi ulteriori.

L'insieme di queste misure si è rivelato molto efficace per contrastare la crescita delle sale gioco, aumentare la consapevolezza degli utenti e rendere più difficile l'implementazione di tali attività. Tali strumenti vanno senz'altro preservati ed anzi estesi a tutto il territorio nazionale. Appaiono comunque indispensabili ulteriori interventi, soprattutto nel campo della riduzione complessiva dell'offerta di gioco; va infatti considerato che gran parte dei provvedimenti adottati da Regioni e Comuni fanno riferimento ai nuovi esercizi commerciali, precludendo l'autorizzazione all'apertura di nuove sale da gioco laddove tali requisiti non siano rispettati; anche se non mancano normative (come quelle delle province di Trento e Bolzano o del Friuli Venezia Giulia) che prevedono una nuova verifica dei requisiti anche con riferimento alle autorizzazioni concesse prima dell'approvazione della nuova disciplina sulle distanze minime, via via che esse vanno in scadenza.

Le decisioni della Conferenza unificata Stato autonomie locali.

La legge n. 208 del 2015, all'interno delle norme sui giochi, prevede la definizione da parte della Conferenza unificata Stato autonomie locali, entro il 30 aprile 2016, "delle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di 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. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti" (art. 1, comma 936).

La logica che ispira questa disposizione è senz'altro condivisibile, in quanto volta a superare l'attuale disciplina "a macchia di leopardo", con forti differenze tra Regione e Regione ed anche all'interno della stessa Regione, essendo possibili scelte differenti da parte di Comuni limitrofi. Appare perciò auspicabile l'adozione di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con misure volte a ridurre l'offerta complessiva del gioco d'azzardo, a stabilire le caratteristiche tecniche ed architettoniche dei locali e a realizzare una più idonea ricollocazione delle sale da gioco sul territorio. Peraltro, le dichiarazioni delle associazioni di categoria evidenziano chiaramente la volontà degli esercenti di utilizzare questa occasione per cancellare tutte le regolamentazioni approvate in questi anni da Regioni e Comuni, in nome della completa "liberalizzazione" del settore. E la mancata riproposizione nella legge di stabilità della clausola di salvaguardia della normativa regionale e comunale in materia (a differenza della legge delega in materia fiscale) ha indotto Avviso Pubblico a svolgere un'intensa attività di sensibilizzazione dei propri soci e di tutte le realtà territoriali a difesa delle esperienze positive nel contrasto della ludopatia elaborate a livello locale in questi anni.

Il rafforzamento delle misure di prevenzione.

La discussione sulle proposte di riordino del settore può costituire un'utile occasione per rafforzare l'azione di contrasto al Gioco d'azzardo patologico, in particolare attraverso quelle misure che rientrano nella competenza esclusiva di Governo e Parlamento.

Un ruolo centrale è rappresentato dalle misure sulla tracciabilità dei flussi finanziari del settore, a partire dall'utilizzo obbligatorio della tessera sanitaria o di quella fiscale per l'accesso al gioco (che permetterebbe anche la verifica della maggiore età dei partecipanti), al fine di colpire gli interessi della criminalità organizzata. Appare utile il potenziamento dei controlli (dovrebbe essere incrementato il volume dei controlli annui previsto dal decreto Balduzzi) anche alla luce dell'ultimo

rapporto della Guardia di finanza che ha evidenziato l'elevatissimo numero di reati e di irregolarità riscontrate (ad esempio con l'alterazione dei dispositivi di gioco). E potrebbe essere opportuna l'istituzione obbligatoria di tavoli di lavoro a livello provinciale con la partecipazione di tutte le amministrazioni interessate (prefettura, questura, polizia municipale, guardia di finanza, aziende sanitarie etc) che – laddove previste - hanno consentito di realizzare un utilissimo coordinamento delle istituzioni statali e locali.

Un'attenzione specifica deve essere rivolta alla regolamentazione, possibilmente con una normativa comunitaria, in materia di contrasto all'offerta illegale, con particolare riferimento al gioco on line, anche in ragione dei forti interessi della criminalità organizzata in questo comparto.

Particolarmente rilevante è l'avvio di una nuova campagna di comunicazione della Presidenza del consiglio e dei Ministeri dell'Istruzione e della Salute in materia di gioco d'azzardo, a partire dalle reti televisive e radiofoniche Rai, con un forte coinvolgimento nelle scuole di ogni ordine e grado e delle strutture sanitarie, per informare gli italiani del divieto di gioco ai minori e del rischio dipendenza che il gioco d'azzardo comporta, accompagnato anche da una corretta informazione sulle reali possibilità di vincita, al fine di aumentare la consapevolezza del giocatore: si registra infatti l'assenza di una specifica attenzione su questo tema dei principali mezzi di informazione, probabilmente condizionati dai rilevanti investimenti pubblicitari realizzati dalle imprese del settore. In questo contesto appare molto importante l'introduzione del divieto assoluto di pubblicità, da estendere anche alle forme di sponsorizzazione indiretta, in quanto l'attuale normativa permette comunque una fortissima penetrazione di messaggi pubblicitari.

Vanno inoltre destinate nuove risorse al servizio sanitario nazionale per il recupero dei giocatori affetti da Gap.

Essenziale risulta in ogni caso la riduzione dell'offerta di gioco (e non solo delle slot, per le quali la legge di stabilità prevede una progressiva, sia pur insufficiente, diminuzione): la previsione di un numero massimo di punti gioco (tutti, comprese le sale scommesse) correlato al numero di abitanti adulti di un territorio risulta condivisibile solo a condizione di una drastica riduzione dell'offerta complessiva, del numero massimo degli apparecchi per ogni locale e della larghissima diffusione nel territorio di punti gioco (nei territori maggiormente soggetti al controllo mafioso i gruppi criminali "impongono" agli esercenti l'installazione delle slot machine): occorre infatti superare quella situazione di "normalità" e "quotidianità" del gioco d'azzardo che facilita l'avvicinamento delle fasce di popolazione più facilmente vulnerabili ai messaggi pubblicitari degli operatori del settore. E a tal fine andrebbero individuate nuove forme di incentivazione/disincentivazione per facilitare la riconversione degli esercizi commerciali, ivi incluso l'aumento della tassazione all'esercente finale, cioè di colui che detiene gli apparecchi nella propria attività, che finora ha usufruito di un regime fiscale privilegiato.

Alcune conclusioni.

Avviso Pubblico auspica un maggior coinvolgimento degli amministratori e degli enti locali in materia nonchè un'estensione – magari attraverso un provvedimento generale di riordino dell'intero settore - delle positive esperienze effettuate a livello locale, con un affinamento degli strumenti finora elaborati, unitamente ad un piano di serrati controlli volto a verificare il puntuale rispetto delle leggi in vigore. Non si tratta di una battaglia "protezionista", come sostenuto dalle associazioni di categoria, ma di un impegno per aumentare la consapevolezza di tutti e così limitare i danni derivanti dal gioco d'azzardo sulla vita di tante persone.