



# **3<sup>^</sup> EDIZIONE STATI GENERALI per il CONTRASTO AL GIOCO D'AZZARDO CONTRO CORRUZIONE ILLEGALITÀ E MAFIE INSIEME PER LA PREVENZIONE E LA CURA**

**Lunedì 29 GENNAIO 2018, ore 9.00 - 14.00**

**Sala Convegni di Anci Lombardia in Via Rovello 2 – Milano (M1 Cordusio)**

**Le ragioni di una 3<sup>^</sup> edizione degli Stati Generali sul gioco d'azzardo**

**Don Virginio Colmegna**, Segreteria del Coordinamento lombardo. Presidente Casa della Carità

## **Saluti istituzionali**

**Virginio Brivio**, Sindaco di Lecco, Presidente Anci Lombardia

**Arianna Censi**, Vice Sindaca della Città Metropolitana di Milano

## **Uno sguardo nazionale**

**Don Armando Zappolini**, Referente nazionale della Campagna "Mettiamoci in gioco", Presidente CNCA

## **Corruzione, illegalità, mafie e gioco d'azzardo**

Coordina

**Luigi Guarisco**, Referente Libera Lombardia

Intervengono:

**Stefano Vaccari**, Senatore, Commissione inchiesta sul fenomeno delle mafie e altre associazioni criminali

**Giorgio Gori**, Sindaco di Bergamo, Conferenza Unificata Stato Regioni

**David Gentili**, Presidente Commissione comunale antimafia di Milano. Avviso Pubblico

## **Prevenzione e cura: dal Piano regionale ai progetti e servizi territoriali**

Coordina

**Riccardo Gatti**

Direttore del Dipartimento Interaziendale Prestazioni Erogate nell'Area Dipendenze ASST S Paolo e Carlo

Intervengono

**Giulio Gallera**, Assessore al Welfare di Regione Lombardia

**Stefano Rizzi**, Ceal - Coordinamento Enti accreditati delle dipendenze della Lombardia

**Cristina Perilli**, AUPI – Associazione Unitaria Psicologi Italiani

Conclusioni: **Angela Fioroni**, Legautonomie Lombardia, Gruppo di Lavoro Regionale su GAP

**Nessuna pubblicità per il gioco d'azzardo  
Nessuna sponsorizzazione dai concessionari del gioco**





*Anche nel 2017, secondo i primi dati disponibili, il gioco d'azzardo è cresciuto in Italia così come è aumentato il rischio delle dipendenze.*

*Entro il 31 ottobre 2017 non sono stati emanati i Decreti sul riordino dei giochi, ma sono stati erogati i finanziamenti alle Regioni per i piani regionali a contrasto del gioco patologico e la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha approvato le linee d'azione su prevenzione, cura e riabilitazione per il gioco patologico che dovrebbero essere tenute in considerazione da tutte le Regioni per i futuri interventi sul gioco d'azzardo.*

*Chiari e scuri, dunque.*

*È in questa realtà di risultati e zone d'ombra che il Coordinamento lombardo della Campagna "Mettiamoci in gioco" ha organizzato la 3<sup>^</sup> EDIZIONE degli STATI GENERALI per il CONTRASTO AL GIOCO D'AZZARDO.*

*È per manifestare la volontà forte di tutti contro la corruzione, l'illegalità e le mafie nel gioco d'azzardo, e per favorire la prevenzione e la cura del gioco d'azzardo patologico.*



# Basta azzardo senza regole!

## Appello ai candidati alle elezioni politiche 2018

Il gioco d'azzardo è diventato in pochi anni uno dei settori più rilevanti dell'economia italiana. Il fatturato, ormai, sfiora i **100 miliardi di euro annui**.

Ma, con il crescere del fenomeno, sono anche aumentati – in modo esponenziale – i problemi che il gioco d'azzardo produce: **dipendenze** più o meno gravi e situazioni di gioco problematico, conflitti familiari che portano a **separazioni** e **divorzi**, ricorso all'**usura**, **infiltrazioni mafiose**.

Le misure introdotte finora per ridurre questi danni si sono rivelate del tutto insufficienti. Per questo **Mettiamoci in gioco-Campagna nazionale contro i rischi del gioco d'azzardo** chiede ai candidati alle elezioni politiche 2018 di assumere un impegno pubblico, da onorare nella prossima legislatura, che ha una priorità fondamentale:

### approvare una legge nazionale che regolamenti il consumo di gioco d'azzardo nel nostro paese

In particolare, la Campagna chiede ai candidati un impegno preciso su quattro punti:

#### 1. Pubblicità zero

Deve essere sancito il divieto assoluto di pubblicità del gioco d'azzardo su tutti i media e in tutti i luoghi pubblici.

#### 2. Meno giochi, meno perdi

Occorre tagliare, di almeno un terzo, l'offerta complessiva del gioco d'azzardo nel nostro paese, riducendo luoghi, occasioni e prodotti che permettono di giocare.

#### 3. La salute dei cittadini prima del business e delle entrate erariali

Va garantito a Regioni ed Enti locali il diritto di regolamentare in modo autonomo dislocazione e orari degli esercizi dove è possibile giocare d'azzardo – diritto che pur senza annullare totalmente l'offerta del gioco d'azzardo sul proprio territorio, non può essere vincolato all'intoccabilità degli interessi già esistenti -, in funzione del più alto principio della salvaguardia della salute del cittadino.

#### 4. Diritto alla cura

Va previsto un aumento delle risorse destinate al sistema dei servizi per garantire effettivamente cura e assistenza gratuite a tutte le persone affette da disturbo da gioco d'azzardo o in situazione di rischio dipendenza e per realizzare azioni mirate di prevenzione.

Tutti i nomi dei candidati che aderiranno a questo appello saranno disponibili sul sito [www.mettiamociingioco.org](http://www.mettiamociingioco.org)

**Aiutaci a far conoscere e firmare l'appello presso i candidati del tuo collegio!**



**mettiamoci  
in gioco**

CAMPAGNA NAZIONALE  
CONTRO I RISCHI  
DEL GIOCO D'AZZARDO

**Il Coordinamento Nazionale della Campagna “Mettiamoci in gioco”  
già nel 2013 aveva avanzato una proposta di legge in 14 punti  
e aveva organizzato eventi pubblici ed iniziative di comunicazione  
per sensibilizzare cittadinanza e Istituzioni**

**Proposte per una legge di regolamentazione del gioco d’azzardo**

**1. Definizione di gioco d’azzardo**

La presente legge ha per oggetto interventi normativi in materia di gioco d’azzardo e della patologia che da questo può derivare. Si intendono come giochi d’azzardo tutti i giochi con vincite in denaro in qualche modo disciplinati dagli ex Monopoli di Stato e si intende per la patologia il “gioco d’azzardo patologico” (GAP), definizione riconosciuta a livello internazionale anche dall’Organizzazione Mondiale della Sanità e che specifica come la patologia sia legata all’azzardo e non ad una forma di gioco in sé. Lo stesso DSM IV e il DSM V (maggio 2013), manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali, riconosciuto a livello internazionale, definisce espressamente la patologia come “GAP”, mentre la parola “ludopatia” è un’eccezione solo italiana senza alcuna base scientifica. Per ribadire con chiarezza il termine esatto occorrerà sostituire da tutti i prossimi documenti legislativi e istituzionali il termine “ludopatia” (che richiama ad una patologia del gioco ma senza nominare l’azzardo) con il termine ben più appropriato “gioco d’azzardo patologico”.

**2. Divieto di introdurre nuovi giochi con vincite in denaro**

A decorrere dall’entrata in vigore della presente legge e per un periodo di cinque anni è vietata l’introduzione di nuove tipologie di giochi e scommesse con vincita in denaro.

**3. Livelli Essenziali di Assistenza e Servizi di riferimento**

Si indica in due mesi il periodo entro il quale sia completato il percorso, di concerto con le Commissioni Ministeriali interessate e la Conferenza Stato Regioni, che prevede l’inserimento del Gioco d’Azzardo Patologico all’interno dei Livelli Essenziali di Assistenza per garantire a tutti i cittadini pari opportunità di cura, pari opportunità di benefici di legge (es. affidamento in prova ai Servizi Sociali) e pari opportunità fiscali, rispetto alla dipendenza da gioco. I servizi a cui sarà affidato il compito di prevenzione cura e riabilitazione sono individuati nei Servizi per le Dipendenze, che parimenti con le altre forme di dipendenza già riconosciute dai LEA dovranno promuovere interventi ambulatoriali, residenziali e informativi. Le spese previste per l’inserimento del GAP nei LEA saranno coperte dal fondo previsto dal successivo articolo 5.

**4. Istituzione del “Fondo per la prevenzione, cura e riabilitazione del gioco d’azzardo patologico” e copertura finanziaria**

Viene istituito il “Fondo per la prevenzione, cura e riabilitazione del gioco d’azzardo patologico – G.A.P.” per gli interventi di prevenzione, di informazione, di formazione e di cura in favore delle persone affette da patologie correlate al GAP. Il fondo viene annualmente definito attraverso la destinazione dell’1% del fatturato complessivo della spesa italiana sul gioco d’azzardo (ivi compresa la somma destinata al payout, quella prevista per la filiera del gioco e quella prevista per l’Erario). La percentuale destinata al fondo sarà equamente divisa mediante un terzo proveniente dalla riduzione della remunerazione degli operatori e dei concessionari inseriti nell’elenco di cui all’art. 1, comma 533 della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 e successive modificazioni, un altro terzo

proveniente da un fondo apposito destinato dallo Stato alla riduzione dei danni conseguenti alla proliferazione di giochi d'azzardo, e un terzo attraverso una diminuzione dei payout previsto per i giocatori. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero dell'Economia e delle Finanze emana le conseguenti norme di attuazione.

Il fondo sarà aumentato anche tramite le cifre pagate come sanzione per il non rispetto della presente legge e tramite i premi vinti ma non riscossi.

#### **5. Misure di tutela per i minorenni**

Entro quattro mesi per l'adeguamento degli apparecchi, l'accesso al gioco viene previsto esclusivamente tramite tessera elettronica. Da subito, a prescindere dal tipo di gioco d'azzardo e dall'utilizzo o meno di apparecchiature elettroniche o di tagliandi o altro, tutte le forme di gioco sono subordinate alla presentazione della tessera sanitaria. In caso di controlli che verifichino il gioco a minori viene comminata un'immediata sanzione amministrativa pecuniaria da 6.000 a 10.000 euro. Nel caso di reiterazione delle violazioni stesse, si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione temporanea dell'esercizio dell'attività da 10 a 60 giorni.

Il Ministero delle Politiche Sociali di concerto con i Ministeri della Salute e dell'Istruzione pubblica e con i rappresentanti delle Regioni, produrranno entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un documento con le linee-guida a sostegno della attivazione di corsi di aggiornamento per gli insegnanti con funzione di docenti referenti per la salute, al fine di avviare iniziative di prevenzione del gioco d'azzardo patologico nelle scuole dell'obbligo.

#### **6. Pubblicità**

La comunicazione commerciale relativa a tali giochi non deve: incoraggiare il gioco eccessivo o incontrollato; negare che il gioco possa comportare dei rischi; presentare e suggerire che il gioco sia un modo per risolvere problemi finanziari o personali o costituisca una fonte di guadagno o di sostentamento alternativa al lavoro, piuttosto che una semplice forma di intrattenimento e di divertimento; indurre a ritenere che l'esperienza, la competenza o l'abilità del giocatore permetta di ridurre o eliminare l'incertezza della vincita o consenta di vincere sistematicamente; rivolgersi o fare riferimento, anche indiretto, ai minori, e rappresentare questi ultimi – o soggetti che appaiano evidentemente tali – intenti al gioco; utilizzare segni, disegni, personaggi e persone, direttamente e primariamente legati ai minori, che possano generare un diretto interesse su di loro; indurre a ritenere che il gioco contribuisca ad accrescere la propria autostima, considerazione sociale e successo interpersonale; rappresentare l'astensione dal gioco come un valore negativo; indurre a confondere la facilità del gioco con la facilità della vincita; fare riferimento a servizi di credito al consumo immediatamente utilizzabili ai fini del gioco. La comunicazione commerciale deve evitare ogni forma di sfruttamento della superstizione e della "credulità" (ciò che più propriamente può essere definibile come "distorsioni cognitive", "pensieri cognitivi erronei" e "pensiero magico"). Tutte le comunicazioni commerciali dei giochi con vincita in denaro devono contenere una chiara e precisa avvertenza che il gioco è vietato ai minori di 18 anni e dovranno evitare messaggi emozionali che stimolino l'uso di tabacco e/o alcol.

Sono inoltre vietate le pubblicità sui giochi d'azzardo in fasce orarie protette, sui mezzi pubblici, ed esposte o affisse o diffuse a meno di 300 metri da luoghi sensibili frequentati dai minori (istituti scolastici, oratori, centri giovani, ecc.). Sono vietati i banner (su applicazioni o siti on line) che promuovano il gioco d'azzardo salvo che il fruitore non dichiari prima espressamente la sua maggiore età.

## **7. I poteri degli Enti Locali**

Al comma 10 dell'articolo 7 del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modifiche con legge 8 novembre 2012, n. 189, il primo, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dai seguenti:

“10. L'apertura di sale da gioco, di punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, l'esercizio del gioco lecito nei locali aperti al pubblico e l'installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, sono soggetti all'autorizzazione del sindaco del comune competente per territorio, rilasciata previo parere del questore. Resta ferma l'applicazione delle disposizioni degli articoli 86 e 88 del citato testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni. L'autorizzazione è concessa per cinque anni e può essere rinnovata alla scadenza. I comuni possono stabilire luoghi sensibili in relazione ai quali può essere negata l'autorizzazione di cui al presente comma, tenendo conto dell'impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana ovvero di problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico o il disturbo della quiete pubblica”.

All'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: «1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle attività che possono pregiudicare categorie della popolazione meritevoli di specifica tutela, comprese quelle di raccolta del gioco mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a) e b) del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773».

All'articolo 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il sindaco può introdurre limitazioni relative agli orari di esercizio e alla localizzazione di attività che possono pregiudicare categorie della popolazione meritevoli di specifica tutela».

Il Ministero della Salute, di concerto con il Ministero delle politiche Sociali, l'ANCI e i rappresentanti delle Regioni, produrrà entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un documento con le linee-guida a sostegno della attivazione di misure di prevenzione del gioco d'azzardo patologico la cui attuazione viene affidata alle amministrazioni comunali di concerto con gli esercenti le attività di gioco. Oltre ai punti indicati ai precedenti commi, saranno oggetto delle linee-guida i controlli sul rispetto delle norme stabilite e l'avvio di una campagna informativa che faccia conoscere le potenzialità di una sana attività di gioco e i rischi collegati al gioco non controllato.

## **8. L'Osservatorio nazionale sulle dipendenze da gioco d'azzardo patologico**

Come previsto dal comma 10 dell'articolo 7 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modifiche con legge 8 novembre 2012, n. 189, viene istituito, presso il Ministero delle Politiche Sociali, l'Osservatorio nazionale sulle dipendenze da gioco d'azzardo patologico, ai fini di valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave. Dell'Osservatorio fanno parte, oltre ad esperti individuati dai Ministeri delle Politiche sociali, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dello Sviluppo economico e dell'Economia e delle Finanze, anche rappresentanti dei SerT italiani individuati dalle Regioni ed esponenti delle associazioni rappresentative delle famiglie e dei giovani, nonché rappresentanti dei Comuni e del terzo settore che operano nel settore della prevenzione e del recupero del G.A.P.

L'Osservatorio ha il compito di:

a) monitorare le dipendenze da gioco d'azzardo patologico, con particolare riferimento ai costi sociali, economici e psicologici associati a tale fenomeno, nonché ai fattori di rischio, in relazione alla salute dei giocatori e all'eventuale indebitamento delle famiglie;

- b) redigere annualmente un rapporto sull'attività svolta, nel quale possono essere indicate anche proposte atte a migliorare il sistema degli interventi socio-sanitari e socio-assistenziali nel territorio nazionale. Il rapporto è trasmesso al Ministro della Salute;
- c) promuovere campagne informative al fine di prevenire comportamenti patologici e forme di assuefazione derivanti dagli eccessi dell'attività di gioco d'azzardo, monitorare i contenuti della pubblicità sui giochi, anche online, allo scopo di segnalare i casi di non rispetto della presente legge per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 7 comma 6 del Decreto legislativo 158/2012, convertito nella Legge 189/12.
- d) entro un anno dall'approvazione della legge l'Osservatorio ha il compito di redigere un documento con le linee-guida a sostegno di una campagna informativa a livello nazionale finalizzata alla prevenzione di forme di gioco incontrollato.

#### **9. Attività di formazione specifica**

Il Ministero della Salute, di concerto con il Ministero delle Politiche Sociali e con i rappresentanti delle Regioni, produrranno entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un documento con le linee-guida a sostegno della attivazione di corsi di aggiornamento per gli operatori dei SerT, dei Servizi di salute mentale e del privato sociale affinché acquisiscano le necessarie competenze per affrontare questo problema sociale in tutti i contesti del territorio nazionale.

Tutti gli esercenti attività commerciali relative a prodotti di gioco d'azzardo sono tenuti, entro un biennio dalla pubblicazione della presente legge, a seguire un corso di aggiornamento sui rischi collegati al gioco d'azzardo di almeno 20 ore a cui è condizionato il mantenimento della licenza di vendita degli stessi prodotti. Tale formazione verrà erogata da professionisti competenti nella materia, con priorità per i SerT, che dimostrino di avere competenza teorico-pratica sulla problematica in oggetto.

#### **10. Limitazione di luoghi di gioco per apparecchi. Le sale da gioco**

Gli apparecchi per gioco d'azzardo (slot machine e videolottery) la cui concessione scadrà o quelli per i quali saranno acquistate nuove concessioni, saranno autorizzati esclusivamente in apposite sale da gioco, che ne limitino la diffusione spaziale e il numero e che non siano fruibili o collegati coi comuni locali pubblici.

Con apposita legge vengono individuate le categorie delle sale da gioco, le concessioni di sito e di gestione, le misure di revoca, limitazione e sospensione, le sanzioni amministrative e le disposizioni penali; vengono definite inoltre le misure di sicurezza e le misure necessarie per prevenire le conseguenze socialmente nocive del gioco d'azzardo che le sale da gioco devono adottare, le misure di divieto ed esclusione dal gioco, nonché le misure di identificazione e limitazioni d'ingresso.

I giocatori possono chiedere personalmente di essere esclusi dal gioco. Viene redatto un albo nazionale, a disposizione di tutte le sale da gioco presenti sul territorio italiano, dei giocatori che chiedono l'esclusione dai siti di gioco.

Il personale operante nelle sale da gioco e gli esercenti sono tenuti a frequentare corsi di formazione predisposti dalle Ausl sui rischi del gioco patologico e sulla rete di sostegno. All'interno delle sale da gioco, i gestori sono tenuti a esporre: un test di verifica, predisposto dalla Ausl competente per territorio, per una rapida autovalutazione del rischio di dipendenza, e i dépliant informativi riguardo la disponibilità dei servizi di assistenza.

#### **11. Divieti e obblighi connessi alle sale da gioco**

Nei luoghi di gioco, seppure dotati di aspiratori o altre predisposizioni analoghe, sarà vietato fumare.

Entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge occorre inoltre che il Ministero della Sanità, di concerto con il Ministero delle Attività Produttive, stabilisca i parametri di riferimento da imporre a costruttori e concessionari dei giochi rispetto a quelle caratteristiche strutturali legate ai giochi stessi e agli ambienti in cui sono collocati che,

come è stato dimostrato, sono determinanti nell'aumentare l'attrattività e il potenziale di induzione di dipendenza dei giochi (es. suoni e luci specifici, assenza di orologi nelle sale, distribuzione gratuita di bevande alcoliche).

#### **12. Introduzione di un tempo minimo per partita**

Ogni singola forma di gioco dovrà prevedere un tempo minimo che intercorra da una partita a un'altra. Saranno possibili solo i tempi compatibili con le capacità umane e per la riduzione dei quali non si potranno utilizzare software, apparecchiature specifiche o metodi di elaborazione dati (saranno quindi vietate le macchinette automatiche di "lettura" dei gratta e vinci, le opzioni per le partite automatiche con gli apparecchi, la possibilità di controllare mediante software decine di cartelle del bingo simultaneamente, ecc).

#### **13. Maggiore armonizzazione fiscale**

Stante la grande differenza di Prelievo Unico Erariale presente nei giochi d'azzardo (che variano da oltre il 40% di alcuni a meno dell'1% di altri), occorre prevedere un riequilibrio dei prelievi fiscali e una maggiore armonizzazione anche sulle percentuali previste per la filiera e per il payout per i giocatori.

#### **14. Contrasto alla criminalità organizzata**

Nuove norme più specifiche per il contrasto alla criminalità organizzata, alle infiltrazioni mafiose e al riciclaggio, l'allargamento della normativa antimafia vigente per ogni contratto fino ai parenti e sul subappalto e altri articoli sulla tracciabilità dei flussi finanziari, sono riconducibili a quanto già indicato dalla proposta di legge presentata dall'Onorevole Laura Garavini nel 2012, che su questi punti è particolarmente strutturata.



**mettiamoci  
in gioco**

CAMPAGNA NAZIONALE  
CONTRO I RISCHI  
DEL GIOCO D'AZZARDO

# Atto della Camera dei Deputati

## Risoluzione in Assemblea 6-00281

presentato da

**BINDI Rosy**

testo presentato

**Lunedì 16 gennaio 2017**

modificato

**Martedì 17 gennaio 2017, seduta n. 725**

La Camera,  
premessò che:

la legge 19 luglio 2013, n. 87, ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, con il compito, previsto all'articolo 1, lettera *d*), di «accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria, anche al fine di costruire uno spazio giuridico antimafia al livello dell'Unione europea e di promuovere accordi in sede internazionale»;

il medesimo articolo 1 altresì attribuisce alla Commissione, rispettivamente alle lettere *g*) e *h*), il compito di «accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, le forme di accumulazione dei patrimoni illeciti nonché di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali», nonché quello di «verificare l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di libertà dell'iniziativa privata, di libera concorrenza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica dell'Unione europea, statale e regionale finalizzata allo sviluppo, alla crescita e al sistema delle imprese»;

la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, ha formulato articolate proposte per il rafforzamento dei presidi di prevenzione del sistema dei giochi pubblici, la revisione dell'apparato sanzionatorio penale e amministrativo del settore, l'adozione di più severe misure antiriciclaggio per la tracciabilità delle vincite al gioco, sulle politiche antimafia e sul ruolo delle autonomie locali nella distribuzione dell'offerta dei giochi pubblica, nonché proposte per una nuova *governance* della vigilanza e per una riorganizzazione dei controlli sui giochi e le scommesse anche *online*;  
considerate in particolare tali proposte, così articolate:

### *Barriere all'ingresso.*

Sul piano dei requisiti per la partecipazione a gare o a procedure ad evidenza pubblica e il rilascio, il rinnovo e il mantenimento di concessioni in materia di giochi pubblici, la disciplina del settore dei giochi, alla luce anche delle risultanze delle più recenti indagini della magistratura e delle forze dell'ordine, richiede le seguenti modifiche:

1) ampliare il novero dei delitti ostativi: *a*) alle fattispecie più gravi di reati in materia fiscale, con particolare attenzione ai delitti di cui agli articoli 2 e 8 del decreto legislativo n. 74 del 2000, che puniscono colui che, al fine di consentire a terzi l'evasione delle imposte, emette o rilascia fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, solitamente personaggi a capo di società fantasma dedicate a tale attività (fenomeno delle cd. società «cartiere») (articolo 8) e colui che utilizza, in dichiarazione, tale falsa documentazione (articolo 2); *b*) ai delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal Libro II, Titolo II, Capi I e II del codice penale, con particolare riferimento alle forme di peculato, corruzione e concussione interna e internazionale, concussione per induzione, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di

erogazioni pubbliche, traffico di influenze illecite, turbata libertà degli incanti e turbata libertà nel procedimento di scelta del contraente; c) al delitto di autoriciclaggio di cui all'articolo 648-ter.1 del codice penale; d) al reato di scambio elettorale politico-mafioso di cui all'articolo 416-ter del codice penale anche per i soggetti semplicemente sottoposti a indagini, come già previsto per i reati di cui agli articoli 416 e 416-bis, nonché altri reati di particolare di gravità; e) ai delitti di terrorismo interno e internazionale; f) alle più gravi figure di reati comuni, da individuarsi specificatamente, ora apparentemente escluse dal novero delle condizioni ostative;

- 2) includere tra le ipotesi ostative, oltre ai delitti consumati, anche i delitti tentati;
- 3) equiparare espressamente, ai fini interdittivi, la sentenza di cosiddetto «patteggiamento» a quella di condanna;
- 4) richiamare le nozioni di delitti di criminalità organizzata e riciclaggio accolte dalla comunità internazionale, al fine di rendere possibile l'applicazione delle cause ostative anche alle condanne riportate all'estero per la commissione di tali reati;
- 5) in analogia con le norme sugli appalti pubblici, introdurre il divieto di partecipazione alle gare per gli operatori economici colpiti dalla sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o da altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione o che abbiano subito condanna per il reato di falso in bilancio;
- 6) estendere anche ai concessionari delle reti *online* di raccolta di gioco a distanza, ai gestori e ai terzi incaricati degli apparecchi, nonché ai proprietari, ai produttori e agli importatori degli apparecchi, la normativa che sottopone il rilascio dell'autorizzazione alla sussistenza dei requisiti di cui alla normativa antimafia e al Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (articoli 11, 12, 92 e 131 del TULPS);
- 7) uniformare la disciplina per il rilascio di concessioni e autorizzazioni a tutti i soggetti della filiera, compresi i concessionari delle reti *online* di raccolta di gioco, i proprietari, i produttori e gli importatori degli apparecchi di gioco;
- 8) uniformare e razionalizzare la disciplina vigente delle gare di concessione di giochi pubblici e scommesse, anche *online*, anche al fine di evitare per il futuro che, nell'urgenza dell'imminente scadenza di una concessione, siano adottati provvedimenti di carattere estemporaneo, sovente scarsamente coerenti con il quadro giuridico complessivo in materia di giochi pubblici o poco funzionale rispetto alle esigenze di prevenzione antimafia; parimenti, dovrà escludersi il ricorso a norme d'eccezione che dispongano la proroga delle concessioni in essere, nonché le norme che prevedano forme di sanatoria o condono, comunque denominate, relative ad illeciti penali, amministrativi o fiscali commessi da concessionari o da altri operatori della filiera del gioco e delle scommesse; peraltro, il costante ricorso a forme di sanatoria realizza di fatto una regolarizzazione della sola posizione fiscale e/o amministrativa, lasciando impuniti i reati, per il fatto che allo stato non esiste un chiaro ed efficace impianto sanzionatorio specifico per il gioco *online*;
- 9) per tutti gli interventi di riforma sulle barriere all'ingresso del sistema dei giochi, tener conto della normativa europea in tema di libertà di stabilimento e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia europea sulla materia, salvaguardando la funzionalità e l'efficienza del sistema italiano dei giochi nelle ragioni di *ordine pubblico*;
- 10) al fine di evitare ulteriori contenziosi in sede europea con riguardo agli operatori di società aventi sede all'estero che esercitano in Italia attività di giochi e scommesse anche *online*, è necessario che il futuro legislatore ancori direttamente alla tutela di interessi di ordine pubblico (limitazione e controllo del gioco d'azzardo, impedimento alle infiltrazioni della criminalità organizzata e alle operazioni di riciclaggio) l'obbligo di munirsi di concessione o autorizzazione di polizia.

#### *Revisione dell'apparato sanzionatorio penale ed amministrativo.*

Appare indifferibile una puntuale e organica revisione dell'apparato sanzionatorio penale e amministrativo ispirata ai seguenti principi e misure specifiche:

- 11) al fine di adeguare le sanzioni penali alla realtà fenomenica, occorre compiere un salto di

qualità nella previsione della misura della pena da irrogare nei confronti di chiunque – anche quale mero intermediario di terzi – svolga l'attività di esercizio del gioco illecito in assenza delle prescritte concessioni e autorizzazioni;

12) l'auspicato inasprimento delle pene per le violazioni penali in materia di giochi e scommesse, oltre a rafforzare in modo adeguato la capacità deterrente, dovrà essere tale da consentire l'esecuzione di intercettazioni telefoniche e telematiche, ora precluse per effetto dei bassi limiti edittali previsti dal vigente articolo 4 della legge n. 401 del 1989;

13) per le condotte maggiormente pericolose, prevedere una misura della pena tale da comportare il prolungamento del termine di prescrizione a un tempo congruo per far sì che le indagini, solitamente assai laboriose e complesse, possano giungere a disvelare le effettive dimensioni dell'attività illecita e i suoi eventuali collegamenti con altre realtà criminali anche di tipo mafioso;

14) prevedere sanzioni penali adeguate nei confronti del cosiddetto «giocatore clandestino» che rappresentino un reale deterrente; tale misura può contribuire a ridurre il bacino di «utenza» da cui le mafie traggono considerevoli profitti nel settore del gioco e delle scommesse; quale bilanciamento all'inasprimento delle sanzioni, potranno essere previste circostanze attenuanti specifiche applicabili ai giocatori clandestini che risultino affetti da dipendenza da gioco d'azzardo, adeguatamente attestata, e accettino l'inserimento in un percorso riabilitativo;

15) introdurre norme che rappresentino un effettivo deterrente al gioco illegale perseguendone i profitti illeciti;

16) in considerazione della recente depenalizzazione di tutte le fattispecie penali punite con l'ammenda, rivedere il sistema sanzionatorio in materia di giochi e scommesse al fine di inasprire le pene in modo che risultino adeguatamente dissuasive e deterrenti;

17) prevedere in capo ai concessionari una responsabilità di posizione legata ai concetti di *culpa in vigilando* o *in eligendo*. A un necessario inasprimento delle sanzioni pecuniarie per il diretto responsabile delle violazioni, conseguirebbe in tal modo una presunzione di corresponsabilità del concessionario, con conseguente possibilità per lo Stato di recuperare l'importo della sanzione direttamente da quest'ultimo, salvo che non provi di aver fatto tutto il possibile per impedire, controllare e costantemente vigilare la condotta del titolare del punto gioco. Nei casi di reiterazioni delle violazioni da parte dell'operatore della filiera, potrà prevedersi a carico del concessionario l'applicazione di misure di crescente gravità, sino alla sospensione e alla decadenza della concessione e delle autorizzazioni ottenute;

18) prevedere specifiche e più stringenti ipotesi di sanzioni accessorie, quali la sospensione e la decadenza dalle concessioni o dalle autorizzazioni, applicabili non soltanto in presenza di reati ma anche nei casi più gravi di violazione delle condizioni di esercizio del gioco lecito da parte dei concessionari che intrattengono rapporti contrattuali con chiunque nella dipendente filiera di gioco risulti non in regola dal punto di vista autorizzativo (gestori e terzi incaricati, produttori e importatori di apparecchi non rispondenti alle caratteristiche e alle prescrizioni stabilite dai regolamenti, distributori e installatori di apparecchi abilitati al gioco da remoto attraverso una connessione telematica dedicata non conforme con la normativa secondaria);

19) prevedere l'applicazione della responsabilità ai sensi della legge n. 231 del 2001 alle società di gestione del punto di raccolta delle scommesse e di trasmissione dati, nonché alle società in cui vengono riversate le somme della raccolta delle scommesse illegali e che forniscono la provvista per il pagamento delle vincite e della percentuale spettante a chi ne organizza la raccolta;

20) prevedere strumenti straordinari, analoghi al DASPO, che possano essere adottati all'occorrenza per far fronte a situazioni a più alto rischio in tema di giochi e scommesse, stabilendo presupposti e modalità di esercizio dei poteri del questore finalizzati all'adozione di misure contingibili e urgenti di chiusura di uno o più punti di offerta di gioco o di esclusione della relativa rete di raccolta del gioco con vincita di denaro presenti in un determinato ambito territoriale, in caso di pericolo di diffusione del fenomeno del gioco minorile o della dipendenza da gioco patologico e al fine di fronteggiare il rischio di infiltrazione o condizionamento della criminalità organizzata del settore del gioco pubblico accertato sulla scorta di concreti e univoci elementi di fatto;

*Rafforzamento delle misure antiriciclaggio attraverso la tracciabilità delle vincite al gioco.*

21) al fine di ovviare alle caratteristiche di anonimato insite nei *ticket* rilasciati dalle *videolottery* (VLT) al termine delle sessioni di gioco, prevedere le opportune soluzioni tecniche tese a collegare indissolubilmente ogni operazione di *cashout* al nominativo del soggetto che ha provveduto ad avviare la sessione di gioco e che ha effettuato la vincita; una opzione percorribile, comunque meritevole di ulteriore approfondimento, è quella di consentire il gioco sulle VLT solo a chi risulti in possesso di un titolo di autorizzazione di gioco (sotto forma di *ticket* o *card*) rilasciato dal responsabile di sala a fronte dell'esibizione di un valido documento di riconoscimento, non solo al fine di accertare la maggiore età ma anche per la conservazione dei dati anagrafici; il *ticket*, cui dovrà essere attribuita una validità limitata nel tempo al fine di evitare possibili abusi, dovrà consentire al giocatore di provvedere alla ricarica dello stesso esclusivamente attraverso il versamento del corrispettivo in contanti nelle mani del responsabile di sala; ogni ricarica e vincita sono memorizzate nel *ticket* e, al termine della giocata, solo il soggetto a cui il *ticket* è stato rilasciato è titolato a monetizzare in contante l'eventuale *cashout*;

22) sottoporre i conti di gioco *online*, attesa la estrema versatilità d'uso per finalità illecite, al medesimo regime antiriciclaggio previsto per i conti correnti e gli altri rapporti continuativi; prevedere, altresì, che anche i conti di gioco *online* siano censiti e confluiscono presso la cosiddetta «anagrafe dei conti», in modo che l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) e gli organismi investigativi (DIA e Guardia di finanza) vi abbiano accesso diretto per finalità di antiriciclaggio, per l'esecuzione di indagini di polizia giudiziaria e nell'ambito delle indagini patrimoniali dirette all'applicazione di una misura di prevenzione antimafia;

*Politiche antimafia e ruolo delle autonomie locali.*

23) atteso che la legge di stabilità per il 2016 ha attribuito alla Conferenza unificata Stato – autonomie locali il compito di definire le caratteristiche dei punti vendita di gioco e i criteri per la loro distribuzione sul territorio, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico, della pubblica fede dei giocatori e prevenire il rischio di accesso dei minori, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, nel segnalare l'urgenza di un rapido raggiungimento dell'intesa, propone che la soluzione della cosiddetta «questione territoriale» sia conforme ai seguenti criteri di massima:

- a) al fine di agevolare i controlli amministrativi e di polizia sui vari punti di gioco, presupposto indispensabile per uno sviluppo corretto di un settore ad alto rischio di infiltrazione mafiosa quale è quello del gioco d'azzardo, il nuovo sistema distributivo del gioco lecito deve fondarsi sull'equilibrio tra il complessivo dimensionamento dell'offerta e la distribuzione sul territorio dei punti vendita di gioco che risulti sostenibile sotto il profilo dell'impatto sociale e dei controlli che possono in concreto essere assicurati dalle autorità a ciò preposte;
- b) l'eccessiva polverizzazione sul territorio delle diverse tipologie di punti di gioco pone un notevole ostacolo all'effettuazione di adeguati controlli amministrativi e di polizia; ciò vale a maggior ragione, ma non solo, nelle aree del Paese dove le autorità inquirenti sono chiamate a far fronte quotidianamente alle minacce poste da articolate organizzazioni criminali anche di tipo mafioso; occorre, pertanto, offrire alle regioni e agli enti locali, in alternativa o in aggiunta alle tipologie di punti di gioco previsti dalla legislazione vigente, la possibilità di prevedere che la propria quota di offerta di gioco sia concentrata in un numero limitato di «luoghi di gioco» considerati più sicuri. Ad esempio, potrebbero essere istituite «sale da gioco certificate», con caratteristiche tali da scongiurare ogni minimo rischio di infiltrazione criminale, elusione delle regole o di distorsione, come, ad esempio, una formazione specifica del personale, l'accesso selettivo all'ingresso della sala, la completa identificazione dell'avventore, la tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, degli apparati di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò, un collegamento diretto della sala con presidi di polizia e/o con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- c) sul presupposto che le varie aree del Paese sono sottoposte a differenti profili di rischio di

condizionamento e di infiltrazione mafiosa, oltre che della maggiore o minore propensione al gioco compulsivo, alla dipendenza da gioco patologico e a differenti situazioni di tensione o degrado sociale, occorre che nella fase di predisposizione dei criteri per la distribuzione sul territorio, previsti dalla legge al fine, tra l'altro, di «garantire i migliori livelli di sicurezza (...) per la tutela dell'ordine pubblico», sia attribuita la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali a titolo di esempio l'«indice di presenza mafiosa» dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano, l'«indice di organizzazione criminale» (IOC) elaborato dall'EURISPES e altri indici pertinenti quali quelli utilizzati dall'ISTAT nel rapporto BES 2014;

d) ferma restando la pianificazione che deriverà dall'intesa, è necessario che comunque agli enti locali, primi sensori sul territorio in grado di percepire situazioni di pericolo del quadro sociale e del diffondersi di illegalità e disagio connesse al gioco, sia offerta l'opportunità di far fronte adeguatamente e con prontezza a tali situazioni; l'adozione di misure che comportino, anche indirettamente, la riduzione o l'annullamento dell'offerta di gioco sul territorio pattuita con l'intesa non è l'unica opzione: al contrario, lo Stato (e le regioni) dovranno, in primo luogo, farsi carico di sostenere l'ente locale, con tempestività e con adeguate risorse, nell'adozione di misure tese a porre rimedio all'imprevista situazione emergenziale, attraverso l'intensificazione dei controlli sui punti di gioco e scommesse, il presidio permanente dei punti di gioco ritenuti a maggior rischio, nonché la destinazione di risorse straordinarie per il potenziamento dell'operatività della polizia locale e dei servizi sociali;

*Una nuova governance del settore: vigilanza rafforzata e riorganizzazione dei controlli.*

24) atteso che il settore del gioco e delle scommesse risulta particolarmente esposto alla minaccia mafiosa e alle più varie forme di illiceità, è necessario che sia assicurato un controllo di legalità ottimale attraverso una strategia globale coordinata di prevenzione e di contrasto;

25) occorre conseguentemente predisporre un sistema strutturato di vigilanza e di controllo dei giochi che colleghi il rispetto delle normative antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche e informatiche; tale sistema deve essere in grado di garantire la «continuità di processo», la condivisione delle informazioni e il coordinamento sulla sicurezza informatica delle reti critiche funzionali a questo settore;

26) nell'ambito di una riforma strutturale del sistema dei giochi è necessario ripristinare una condizione di «equilibrio di legalità» intervenendo:

sia sul lato dell'offerta, non solo attraverso una contrazione dell'offerta stessa come previsto dalla legge di stabilità per il 2016, ma prevedendo altresì, in occasione della citata intesa della Conferenza unificata, una diversa articolazione, tipologia e configurazione sul territorio dei punti di gioco, secondo le proposte che sono state più diffusamente illustrate al punto 23;

sia sul versante della vigilanza, intervenendo sulla *governance* con l'obiettivo di rendere più efficace il sistema di supervisione e il quadro dei controlli;

27) è necessario lanciare un nuovo modello di *governance* della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse improntato a efficacia ed efficienza, basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria riguardanti il gioco d'azzardo; peraltro, la IV direttiva europea antiriciclaggio, in via di attuazione sul piano nazionale, prevede esplicitamente la necessità che il settore del gioco d'azzardo sia adeguatamente governato da un'autorità dotata di «poteri di vigilanza rafforzati»;

28) con riferimento al fenomeno sempre più diffuso del *match fixing*, dove non di rado sono risultate coinvolte organizzazioni criminali di tipo mafioso o comunque a carattere transnazionale, occorre che sia dato ulteriore impulso alle iniziative a tutela dell'integrità dello sport a livello di Unione europea, previste nell'ambito del cosiddetto Piano europeo per lo sport 2014-2017. In particolare, si auspica che siano adottate a livello europeo le norme necessarie in materia di: individuazione dei fattori di rischio associati alle partite truccate; sviluppo di strumenti per la gestione di tali rischi; creazione di un sistema di *early warning* tra le autorità competenti su giochi e scommesse degli Stati membri; predisposizione di meccanismi per lo scambio

di *intelligence* o di elementi di analisi sulle situazioni sospette di *match fixing*; coordinamento a livello europeo tra le forze di polizia competenti sulla criminalità organizzata e le autorità nazionali di vigilanza su giochi e scommesse nei casi in cui si ha motivo di ritenere che determinati eventi sportivi siano truccati da appartenenti ad associazioni mafiose o a carattere transnazionale; trasparenza delle strutture proprietarie delle società sportive, in particolar modo di quelle del professionismo calcistico.

Considerato, infine, che la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, ha formulato nella citata relazione le seguenti raccomandazioni al Governo:

1) *Politica per la sicurezza delle infrastrutture critiche del gioco legale. La minaccia del cyber crime.*

Sulla protezione del sistema informatico del gioco pubblico, richiamata al punto 25 della presente risoluzione e al paragrafo 8.1 della relazione, vista l'annunciata intenzione da parte del Governo di attivare una strategia *ad hoc* sulla *cyber security* per il Paese, si raccomanda una profonda riflessione sulla portata di attacchi informatici, come avvenuto in passato, su un obiettivo qualsiasi non protetto da soluzioni adeguate, in quanto il volume generato potrebbe bloccare sia operatori di telecomunicazione sia del sistema del gioco stesso, e quindi diventare in breve un attacco a una infrastruttura critica nazionale.

In questa ottica il problema dei cosiddetti «attacchi a negazione del servizio» (*DDoS Distributed Denial of Service*) e la rete internazionale per la consegna dei contenuti (*CDN Content Delivery Network*) necessiterebbe di un'azione specifica da parte del nostro Paese per promuovere una riflessione più approfondita a livello internazionale, in quanto gli operatori stessi non potrebbero da soli gestire la resilienza della rete in tali circostanze, ma richiedere ad esempio una cooperazione normata tra gli operatori del settore, basata sul principio della distribuzione della protezione come descritto in precedenza.

2) *Adozione di misure armonizzate a livello europeo nel settore del gioco d'azzardo a distanza.*

Si raccomanda al Governo di adoperarsi per l'attuazione dei contenuti della risoluzione approvata nello stesso testo dalla Camera (11 dicembre 2014) e dal Senato (29 ottobre 2014) al termine dell'esame della relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, sul semestre europeo e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea (Doc. XXIII, n. 2), e in particolare di quanto indicato al punto 10 del documento, laddove si richiede al Governo di intraprendere le iniziative ritenute necessarie affinché a livello europeo siano adottate misure armonizzate, o comunque concertate, al fine di evitare la penetrazione o l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco d'azzardo a distanza – in particolare delle scommesse telematiche, dei *videopoker* e dei casinò *online* – che rientra tra quelli a rischio più elevato. In tale contesto, è stata sottolineata l'esigenza che l'Unione europea disponga di un quadro normativo armonizzato in materia di requisiti di onorabilità e di professionalità applicabili agli operatori della filiera del gioco, scambio di informazioni e di *intelligence* sulle ipotesi di violazione, individuazione dei comportamenti anomali o sospetti, nonché in materia di tracciabilità delle operazioni e identificazione dei soggetti che partecipano ai giochi a distanza al di sopra di una soglia stabilita, fa propria la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, e impegna il Governo, per quanto di propria competenza, a intraprendere ogni iniziativa utile al fine di risolvere le questioni e i problemi evidenziati nella citata Relazione.

(6-00281) *Bindi, Binetti, Garavini, Miotto, Malisani, Bruno Bossio.*

*Fanno parte del Coordinamento Lombardo di "Mettiamoci in gioco":  
ACLI, ADUSBEP, ANTEAS, ARCI, AUPI, AUSER, AVVISO PUBBLICO, CASA  
DELLA CARITÀ, CEAL, CE.A.S, CGIL, CISL, CNCA, COMUNITÀ DI FAMIGLIE  
VILLAPIZZONE, CONAGGA, CONSOFT, COOPERATIVA AMENANO,  
FEDERCONSUMATORI, FEDERSERD, FICT, FITEL, FORUM DELLE  
ASSOCIAZIONI FAMILIARI LOMBARDIA, INTERCEAR, LEGAUTONOMIE,  
LIBERA, ONDS, ORTHOS, PADRI SOMASCHI, PIME, TERREDIMEZZO, UISP*



**LIBERI  
DAL GIOCO D'AZZARDO**