



**COMUNE DI PALERMO**  
**GRUPPO CONSILIARE**  
**MOVIMENTO 139**

Prot

## **MOZIONE**

### **PREMESSO CHE**

➤ Il fenomeno del gioco d'azzardo assume una dimensione sempre più vasta interessando anche le fasce economicamente più deboli della popolazione, portando a volte i giocatori e le famiglie coinvolte verso derive sociali allarmanti.

Le persone più interessate al gioco sono le fasce più deboli e fragili della nostra società, chi ha una minore scolarizzazione, chi ha un lavoro più precario, chi è in difficoltà nel trovare una propria identità: giocano il 47% degli indigenti, il 56% delle persone appartenenti al ceto medio-basso; il 70,8% di chi ha un lavoro a tempo indeterminato; l'80,2% dei lavoratori saltuari, l'86,7% dei cassintegrati. Giocano di più e con più soldi i ragazzi delle scuole professionali, e giocano il 61% dei laureati, il 70,4% di chi ha il diploma superiore, l'80,3% di chi ha la licenza media.

Giocano anche gli adolescenti: si stima che giochi il 47,1% degli studenti tra i 15 e i 19 anni: il 58,1% dei ragazzi e il 36,8% delle ragazze. Gli adolescenti sono più a rischio dipendenza: circa il 4%-8% ha un problema di gioco e il 10-14% è a rischio di diventare giocatore patologico. Ma giocano pure i bambini: l'8% dei bambini tra i sette e gli undici anni gioca a soldi online; il 15,3% scommette soldi nei giochi offline; i maschi sono più a rischio dipendenza. In molti giocano tutti i soldi a disposizione, altri hanno l'abitudine di sottrarre soldi in casa o dove capita, altri chiedono soldi in prestito a parenti e amici. [cfr. <http://www.legautonomie.it/Documenti/Dossier/Gioco-d-azzardo-ed-enti-locali.-Dossier-di-Legautonomie> ].

➤ La dipendenza dal gioco è una vera e propria malattia che compromette lo stato di salute fisica e psichica del giocatore. Il malato di gioco (GAP – Gioco d'Azzardo Patologico) è cronicamente e progressivamente incapace di resistere all'impulso di giocare e spesso si trova nella condizione di dover chiedere prestiti a usurai o a fonti illegali, oppure di venire arrestato per falsificazione, frode, appropriazione indebita o evasione fiscale mirate a ottenere danaro per giocare; a volte giunge alla perdita del lavoro per assenteismo. Il gioco d'azzardo sottrae ore al lavoro, alla vita affettiva, al tempo libero, e produce sofferenza psicologica, di relazione, educativa, materiale, di aspettativa di futuro. Altera i presupposti morali e sociali sostituendo con l'azzardo i valori fondati sul lavoro, sulla fatica e sui talenti. Tutto questo produce sofferenza, difficoltà di relazione anche all'interno della famiglia, vulnerabilità, fino al suicidio. La dipendenza da gioco si configura come una questione socio-sanitaria, che coinvolge il sistema sanitario nazionale, le Asl, le Amministrazioni locali e le comunità nel loro insieme.

Spesso intorno ai luoghi del gioco d'azzardo si organizza la microcriminalità dei furti, degli scippi e dell'usura, ma anche la criminalità organizzata.

Il gioco d'azzardo è una questione dunque che mette a rischio la serenità, i legami e la sicurezza di tante famiglie, coinvolge profondamente la nostra comunità e la nostra Amministrazione, che va affrontata, prima di tutto, a livello di prevenzione, culturale e sociale ma, al contempo, necessita anche urgenti interventi normativi e regolativi.

## **EVIDENZIATO CHE**

Il caposaldo della disciplina in materia di gioco pubblico è contenuto nell'art. 1 del D. lgs 496/1948 (Disciplina delle attività da gioco) in forza del quale *«l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato»*.

Tale disposizione trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 43 Cost. secondo cui *«a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente allo Stato o ad enti pubblici determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale»*.

La *ratio* "storica" della riserva in favore dello Stato dipende dalla natura dell'attività del gioco e dai rilevanti interessi coinvolti, quali esigenze di contrasto della criminalità, ordine pubblico, necessità di tutela dei giocatori e di controllo di un fenomeno suscettibile di coinvolgere ingenti quantità di denaro, talvolta di illecita provenienza. Il ruolo dello Stato è confermato dal riparto di competenze sancito dall'art. 117 Cost.: la disciplina del gioco lecito andrebbe, infatti, ricondotta alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata allo Stato dal secondo comma, lettera h), del citato articolo, poiché attraverso il controllo del gioco lecito lo Stato eviterebbe il riciclaggio di denaro di illecita provenienza, il ricorso a forme di violenza nei confronti giocatori insolventi e l'incremento dei patrimoni della malavita organizzata. Dal 2002 il soggetto preposto all'esercizio delle funzioni statali in materia di giochi pubblici è l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS).

## **RILEVATO CHE**

-Dagli anni '90 in poi abbiamo assistito ad una progressiva liberalizzazione dei giochi leciti e ad un incessante ampliamento dell'offerta stessa dei giochi, con la conseguenza che le esigenze di liberalizzazione hanno nettamente prevalso su quelle di gestione e controllo originariamente previste in capo allo Stato.

- Il gioco d'azzardo legale consente allo Stato di incrementare con (relativamente) scarsa fatica le entrate erariali e di regolamentare un settore ad alto rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. I vantaggi si accompagnano però a costi sociali che non possono essere minimizzati.

-L'industria del gioco risulta essere la terza industria nazionale: nel 2011 ha fatturato 79 miliardi di giocate, ma all'erario ne ha versati 9,5. E lo Stato ne ha spesi almeno 6 per curare le sue vittime. Ne deriva che le entrate per l'erario riescono, a mala pena, a coprire i costi sociali, noti, che ne derivano.

-In Italia i **giochi d'azzardo legali** costituiscono una percentuale rilevante delle entrate tributarie: tra il 1999 e il 2009 hanno fatto incassare in media all'erario il 4 per cento sul totale delle imposte indirette e, in termini assoluti, hanno contribuito alle casse statali con una media di **9,2 miliardi** di euro all'anno. Secondo gli ultimi dati Aams (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato), nel periodo gennaio-ottobre 2012 la raccolta complessiva, ossia l'insieme lordo del denaro mosso dai giochi, è stata di circa 70 miliardi. La raccolta derivante dai giochi è composta da diverse voci: quota dovuta all'erario, costi di concessione, costi di distribuzione, quota dovuta ad Aams e payout, ossia la parte che torna ai giocatori in forma di vincite.

-È importante notare che il meccanismo di redistribuzione tra giocatori e Stato contribuisce a riprodurre disparità già esistenti, dato che lo Stato trattiene una quota delle giocate sotto forma di

tassazione. Assumendo che le vincite siano distribuite in modo casuale tra i giocatori, se ne deduce che se alcune categorie sociali spendono nei giochi in modo più che proporzionale alle loro risorse economiche, verseranno relativamente più denaro nelle casse pubbliche rispetto alle altre categorie. La spesa in giochi si traduce, pertanto, a tutti gli effetti in una sorta di “tassazione volontaria” di tipo **regressivo** e in un più generale fattore di disuguaglianza socio-economica.

## **CONSIDERATO CHE**

-La Corte costituzionale, con sentenza n. 300 del 9 novembre 2011), ha escluso la violazione della riserva di legge a favore dello Stato in tema di ordine pubblico, tutte le volte in cui lo scopo delle norme impugnate non sia quello di evitare che dall'esercizio delle attività in questione possano derivare conseguenze penalmente rilevanti, ma invece esclusivamente quello di "preservare dalle implicazioni negative del gioco, anche se lecito, determinate categorie di persone, non in grado, per le loro condizioni personali, di gestire in modo adeguato l'accesso a tale forma di intrattenimento".

Nella sentenza si legge *“Nella specie, le disposizioni oggetto del giudizio - le quali si inseriscono in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettando precipuamente limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti - sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica.*

-Il Tar Lombardia, Brescia, sezione II, con sentenza n. 1484 del 31 agosto 2012, ha stabilito che la fissazione da parte di un comune degli orari massimi di apertura e di chiusura dei locali in cui si pratica l'attività di gioco attraverso apparecchiature elettroniche non rientra nell'ambito della nozione di tutela dell'“*ordine pubblico*” in quanto tale demandata agli Organi dello Stato, ma è ascrivibile al novero delle iniziative volte alla costruzione di un sistema di prevenzione sociale, certamente compatibile con l'ambito di esercizio delle funzioni amministrative comunali di cui al nuovo titolo V Cost., le prescrizioni volte a limitare il fenomeno in questione possono legittimamente mirare a prevenire le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli e maggiormente esposti.

-Il T.A.R. Lombardia Milano, Sezione I, 31 gennaio 2013, ha riconosciuto, in conformità ai dettami della Corte di Giustizia europea, che le Amministrazioni comunali possono regolare tali attività mediante l'esercizio del potere previsto dall'art.50, comma 7, del D.lgs. 267/2000, cioè graduando, in funzione della tutela dell'interesse pubblico prevalente, gli orari di apertura e chiusura al pubblico

- T.A.R. Lombardia Milano, Sezione IV, 6 marzo 2014, n. 339 ha riconosciuto la legittimità della regolamentazione da parte delle Amministrazioni locali dell'obbligo del rispetto della distanza di 500 metri da luoghi sensibili per l'insediamento di nuove attività legate al gioco d'azzardo lecito.

## **VISTI**

-Artt. 32 ed in particolare 118 della Costituzione secondo cui *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”*.

-Art 110 T.U.L.PS. comma 6, “in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge, è consentito tra le 12.00 e l'orario di chiusura degli esercizi e comunque non oltre le h. 23.00. Oltre tale orario gli apparecchi devono essere disattivati”.

- TUEL Articolo 50 *Competenze del sindaco e del presidente della provincia*

Comma 7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

-TUEL Articolo 54 *Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale*

Comma 4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

-DECRETO-LEGGE 6 dicembre 2011, n. 201 “*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*”.

Art. 34 “*Liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli ex-ante*”

Comma 2. La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.

-DECRETO-LEGGE 13 settembre 2012, n. 158 “*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*”.

Art. 7 *Disposizioni in materia di vendita di prodotti del tabacco, misure di prevenzione per contrastare la ludopatia e per l'attività sportiva non agonistica*

-Comma 8. [...] è vietato l'ingresso ai minori di anni diciotto nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale bingo, nonché nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati i videoterminali [...], e nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale quella di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi. [...].

-Deliberazione Consiglio Comunale n. 366 del 29/10/2013 “*Mozione a firma Cons. Monastra avente per oggetto: “Slot Mob- Cittadini mobilitati per il buon gioco (no slot machines)-*

- Delibera di Giunta Comunale n. 93 del 17/06/2014 avente ad oggetto: Adesione del Comune di Palermo al *MANIFESTO DEI SINDACI PER LA LEGALITÀ CONTRO IL GIOCO D'AZZARDO-Atto di indirizzo.*

## **TENUTO CONTO CHE**

L'esigenza di porre un freno alla diffusione del fenomeno, limitandone gli ingenti costi sociali, è, peraltro, alla base della recenti istanze rivolte al Legislatore, affinché approvi una legge quadro sul gioco d'azzardo, che attraverso il potenziamento delle funzioni e delle competenze dei Comuni e superando i confini della sola sicurezza-ordine pubblico, consenta di approntare un'efficace tutela dei diritti personali e patrimoniali dei soggetti più vulnerabili.

Occorre pertanto riconoscere agli Enti locali una specifica funzione di contrasto del fenomeno patologico, in applicazione dei principi di prossimità con la collettività locale e di sussidiarietà tra

Amministrazioni pubbliche, al fine di dotare l'ordinamento giuridico vigente di strumenti di esercizio di una azione amministrativa funzionale a porre un argine alla disponibilità illimitata delle offerte di gioco.

Funzione quest'ultima che, in particolare, va riconosciuta per la fissazione dei periodi della giornata in cui si manifestano con più evidenza i fenomeni di devianza ed emarginazione sociale di soggetti appartenenti ai ceti più deboli e per conseguire l'obiettivo di garantire che la diffusione dei locali nei quali si pratica il gioco lecito garantisca i limiti di sostenibilità con l'ambiente circostante, oltre al corretto rapporto con l'utenza, la tutela dei minori e delle fasce più a rischio ed incentivi un accesso responsabile al gioco che non porti a fenomeni di dipendenza e di devianza sociale.

## IL CONSIGLIO COMUNALE

si impegna e impegna

### IL SINDACO, LA GIUNTA E GLI UFFICI COMUNALI

➤ A promuovere una nuova legge quadro nazionale sul gioco d'azzardo che conferisca **ai Sindaci un reale potere di programmazione, controllo e ordinanza** sulla diffusione e utilizzo dei numerosi strumenti di gioco sul proprio territorio e che pertanto siano interpellati preventivamente dai Questori per l'installazione di nuovi giochi.

➤ A promuovere leggi regionali specifiche finalizzate a definire le norme e le modalità operative per la prevenzione, il contrasto e il trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (ad es: attraverso l'istituzione di un Osservatorio regionale *ad hoc* per la redazione di un Piano d'azione regionale), nonché delle problematiche e delle patologie correlate e che mettano in atto misure di prevenzione, cura e riabilitazione dalla patologia legata al gioco al fine di tutelare la salute dei cittadini così come avvenuto in diversi ordinamenti locali italiani (ad es: Lecco, Milano, Pavia, Trento, Vicenza, ecc.).

➤ A Costruire **RETI NEI TERRITORI** con altre Amministrazioni, con le ASL, le Prefetture e le Questure, coinvolgendo, scuole, parrocchie, associazioni del terzo settore, polizia locale e forze dell'ordine per attivare iniziative culturali e formative, attività di controllo e di prevenzione finalizzate a recuperare i valori insostituibili della cultura per conoscere e comprendere la portata e le conseguenze del gioco d'azzardo, recuperare i valori fondanti delle nostre società basati sul lavoro, sull'impegno e sui talenti.

➤ Ad utilizzare tutti gli strumenti disponibili per esercitare ogni possibile attività di contrasto al gioco d'azzardo attraverso:

- Piani di Governo del Territorio con mappatura dei luoghi sensibili.
- **REGOLAMENTI** (del Commercio, della Pubblicità, di Polizia locale, dei Tributi locali, della Moviada, ecc.) che prevedano norme specifiche per le sale gioco.
- **ORDINANZE** basate sulla necessità di proteggere le fasce più deboli della popolazione e garantire la sicurezza urbana.
- **CONTROLLI** della Polizia locale sulle sale gioco e su coloro che le frequentano, anche ai fini della prevenzione nei confronti della malavita organizzata.
- **STRUMENTI E MODELLI OPERATIVI INFORMATICI** per ottimizzare la salvaguardia del territorio e dei fenomeni che vi si manifestano.

In particolare, ai fini di tutelare la salute pubblica, nel rispetto della normativa vigente in tema di pianificazione territoriale,

## **IL CONSIGLIO COMUNALE**

si impegna e impegna

### **IL SINDACO, LA GIUNTA E GLI UFFICI COMUNALI**

➤ Ad emanare un'ordinanza sindacale che con urgenza fissi le seguenti limitazioni all'installazione di nuovi apparecchi da gioco:

1. In un raggio di cinquecento metri dai luoghi sensibili di seguito indicati é vietata la collocazione degli apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, comma 6 del Regio decreto 773/1931 (Testo Unico per le Leggi di Pubblica Sicurezza) e dei sistemi di gioco Video Lottery terminals.

2. I luoghi sensibili di cui al comma 1 sono i seguenti:

- a) Istituti scolastici o formativi di qualsiasi ordine e grado;
- b) Centri ludico-ricreativi-sportivi-culturali di aggregazione con frequenza prevalente di giovani e anziani;
- c) Strutture residenziali o semi-residenziali operanti in ambito sanitario, scolastico e socio-assistenziale ivi comprese le strutture ospedaliere, le case di cura e per anziani.
- d) Banche e Uffici postali.

➤ Ad emanare un'ordinanza sindacale che preveda, ascoltate anche le osservazioni prodotte dalle Associazioni operanti nel campo della prevenzione della dipendenza da gioco, la riduzione degli orari di apertura di quei locali che attualmente sono ubicati in un raggio di 500 mt. da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale.

➤ Ad emanare uno specifico REGOLAMENTO che, nel rispetto della vigente legge, disciplini puntualmente ed organicamente:

- Fasce orarie di apertura e chiusura dei luoghi di gioco, diversificando l'orario massimo di apertura delle sale gioco in relazione alla prossimità delle stesse a luoghi sensibili.

-Distanze specifiche per la localizzazione dei luoghi di gioco, diversificando tra zone urbanistiche: residenziali, commerciali, industriali, artigianali, centro storico, ecc. e stabilendo anche un limite di distanza tra le singole sale da gioco.

-Introduzione del divieto di pubblicità.

-Uso della leva fiscale per disincentivare la diffusione gioco.

-La previsione di sanzioni di entità adeguata e graduale, sino alla chiusura del locale, qualora non venga rispettato quanto previsto, in particolare, nel caso in cui nel locale venga trovato un minore intento al gioco mediante l'utilizzo attivo di apparecchi per la vincita in denaro.

➤ Ad agire sul Regolamento edilizio al fine di pianificare l'insediamento delle sale giochi stabilendo limiti e/o esclusioni in funzione della destinazione urbanistica delle porzioni di territorio.

➤ Ad agire sul Regolamento edilizio al fine di obbligare i gestori (dei bar, delle tabaccherie o degli esercizi commerciali al cui interno siano installate apparecchiature o strumentazione informatica destinata al gioco con vincita in denaro) a delimitare gli spazi, creando ambienti *ad hoc*, in modo da impedire la vista agli avventori di dette apparecchiature.

- Modificare il Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni per introdurre il divieto di pubblicità del gioco azzardo anche se in possesso di regolare concessione amministrativa rilasciata Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (A.A.M.S.).
- Modificare il Regolamento per le Imposte Comunali (IUC) prevedendo agevolazioni fiscali per attività produttive e di servizio che disinstallano macchine per gioco.
- A subordinare il rilascio della licenza per l'apertura di esercizi (sale da gioco) e per l'attivazione nei bar, tabaccai etc. di apparecchi da gioco con vincita in denaro all'attestata formazione del personale attraverso corsi organizzati dal Comune in collaborazione con strutture private e pubbliche di comprovata esperienza nel campo della prevenzione e cura delle forme compulsive e delle dipendenze da gioco e all'obbligo di frequenza di regolari aggiornamenti.
- Ad istituire un gruppo di esperti (appartenenti alle associazioni che si occupano sul territorio di prevenzione e del trattamento delle persone vittime del gioco problematico) con il compito di verificare semestralmente l'implementazione delle nuove regole di condotta ed eventualmente accompagnare i gestori in un percorso di aggiornamento.
- Ad imporre agli esercenti, che detengono apparecchi da gioco con vincite in denaro, l'esposizione, all'ingresso dei locali, di un cartello che indichi il divieto di utilizzo degli stessi ai minori di 18 anni ed il medesimo avviso deve essere riportato anche all'esterno di ciascun apparecchio.
- A rendere obbligatoria agli esercenti l'esposizione di materiale informativo sul gioco problematico, secondo le indicazioni fornite dall'A.A.M.S. (Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato) e dalle principali società concessionarie di giochi pubblici ed in particolare il materiale prodotto dalle associazioni locali ed enti che si occupano del trattamento e del recupero delle persone affette da gioco patologico.
- Attivare sul sito web del Comune uno specifico spazio dedicato alle informazioni e alla sensibilizzazione della popolazione sul tema del gioco.
- Pubblicizzare sul Sito Web del Comune il comportamento virtuoso di quei locali che decidessero di rimuovere gli apparecchi da gioco con vincite in denaro o che decidano dichiaratamente di non installarli.

**La consigliera**

Avv. Nadia Spallitta