



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 “ludopatìa” 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 “ludopatìa” (che richiama ad una patologia del gioco ma senza nominare l'azzardo) con il termine ben più proprio: “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 vincite 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 a G.A.P. 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 pay out, quella prevista per la filiera del gioco e quella prevista per l'Erario). La percentuale destinata al fondo sarà equamente divisa mediante uno 0,33% 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, uno 0,33% proveniente da un fondo apposito destinato dallo Stato alla riduzione dei danni conseguenti alla proliferazione di giochi d'azzardo, uno 0,33% attraverso una diminuzione dei pay out 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 degli Affari Sociali di concerto con il Ministero 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 dal 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

1. 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 degli Affari Sociali, dell'ANCI 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 misure di prevenzione dal 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 ed 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 degli Affari 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 degli Affari 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 tali fenomeni, 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 a sostegno della prevenzione di forme di gioco incontrollato.

9. Attività di formazione specifica

Il Ministero della Salute, di concerto con il Ministero degli Affari 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 relativi 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. Tali insegnamenti verranno elargiti 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, ne limitino 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 ad esporre: un test di verifica, predisposto dalla Ausl competente per territorio, per una rapida autovalutazione del rischio di dipendenza, e i depliant 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 ed agli ambienti in cui sono collocati che, come è stato dimostrato, sono determinanti nell'aumentare l'attrattiva ed 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 ad 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.