



Istituzione di un Osservatorio nazionale sulle dipendenze da gioco d'azzardo e disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico

A.C. 101, A.C. 102, A.C. 267, A.C. 433, A.C. 1596

dossier n° 64 /0 - 10 ottobre 2013 - Elementi per l'istruttoria legislativa - seconda edizione

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	101	102	267	433	1596
Titolo:	Istituzione di un Osservatorio nazionale sulle dipendenze da gioco d'azzardo e disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico	Disposizioni per la cura e la prevenzione delle dipendenze comportamentali e del gioco d'azzardo patologico	Divieto della propaganda pubblicitaria del gioco d'azzardo e norme per la prevenzione della ludopatia	Disposizioni concernenti l'etichettatura dei tagliandi delle lotterie istantanee e la prevenzione della dipendenza da gioco	Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fattori di rischio del gioco d'azzardo patologico, nonché per la cura e la riabilitazione dei soggetti che ne sono affetti
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Iter al Senato:	No	No	No	No	No
Numero di articoli:	6	11	4	5	12
Date:					
presentazione:	15 marzo 2013	15 marzo 2013	15 marzo 2013	21 marzo 2013	18 settembre 2013
assegnazione:	7 maggio 2013	7 maggio 2013	5 luglio 2013	11 giugno 2013	25 settembre 2013
Commissioni competenti:	XII Affari sociali	XII Affari sociali	XII Affari sociali	XII Affari sociali	XII Affari sociali
Sede:	referente	referente	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I (Affari costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), VI (Finanze), IX (Trasporti), X (Att. produttive), XIV (Pol. Unione europea)	I (Affari costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), VI (Finanze), VII (Cultura), VIII (Ambiente), X (Att. produttive)	I (Affari costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), VI (Finanze), VII (Cultura), IX (Trasporti), X (Att. produttive)	I (Affari costituzionali), V (Bilancio), VI (Finanze), VII (Cultura), X (Att. produttive)	I (Affari costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), VI (Finanze), VII (Cultura), IX (Trasporti), X (Att. produttive), XI (Lavoro), XIV (Pol. Unione europea)

Nel corso della XVI Legislatura numerosi progetti di legge hanno affrontato il tema delle ludopatie, nel tentativo di regolamentare l'attività del gioco d'azzardo, contenerne la diffusione e affrontare le conseguenze sociali e sanitarie della dipendenza. La Commissione XII della Camera ha svolto un'indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo, il cui [documento conclusivo](#) è stato approvato nell'agosto del 2012.

Nel corso dell'attuale Legislatura il tema è stato affrontato anche dal pdl [Delega al Governo per la riforma del sistema tributario e altre disposizioni per promuovere l'equità fiscale e il contrasto dell'evasione e dell'elusione, nonché modifiche al codice civile, concernenti il reato di false comunicazioni sociali \(A.C. 282-950-1122\)](#), in corso di esame, in sede referente, presso la Commissione VI (Finanze) della Camera. L'articolo 14 del [Testo unificato](#), adottato come base nella seduta dell'8 agosto, è dedicato ai giochi pubblici e delega il Governo ad attuare il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi.

Contenuto

Quadro normativo

La **riserva statale** sull'organizzazione dei giochi trova il suo fondamento nell'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, di contrastare il crimine organizzato, di proteggere la pubblica fede contro il rischio di frodi e di salvaguardare i minori di età e i soggetti più deboli da una diffusione del gioco incontrollata, indiscriminata e senza regole.

Considerando le numerose nuove modalità di gioco affermatesi negli ultimi anni, rispetto soprattutto ai classici giochi del Lotto, del Superenalotto, delle classiche lotterie nazionali, delle

scommesse sportive e ippiche, il Ministero dell'economia, attraverso l'Azienda autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) ha ritenuto di dover canalizzare le varie forme di gioco e scommessa in circuiti improntati ai principi della trasparenza, della tutela del consumatore e, più in generale, della legalità. Il **modello italiano di esercizio del gioco pubblico** con vincite in denaro si basa da un lato sulla **riserva in favore dello Stato in materia di giochi e scommesse** e, dall'altro, sulla **concessione di servizio**, mediante la quale l'Amministrazione affida ad un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, nel pieno rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco, ampliando la sfera giuridica del destinatario e mantenendo sull'attività stringenti poteri di controllo.

Anche sulla base della legislazione europea e degli interventi della giurisprudenza comunitaria è divenuta sempre più pressante l'esigenza di assicurare l'apertura della concorrenza tra gli operatori economici interessati alle concessioni e la necessità di tracciare chiaramente la **distinzione tra** la figura della **concessione** e l'altro strumento tipico di affidamento a terzi, cioè l'**appalto**. Al concessionario, a differenza che all'appaltatore, non solo viene chiesto di farsi carico, in tutto o in parte, del peso dell'intervento, ma si trasferisce il rischio finanziario dell'investimento derivante dallo sfruttamento della gestione, per un determinato periodo di tempo, del *business* connesso alla concessione. Al riguardo, si ricorda che la sentenza della Corte di giustizia (Quarta Sezione) del 15 settembre 2011 (causa C-347/09) ha chiarito le condizioni alle quali le norme sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi consentono ad uno Stato membro di istituire un monopolio per la gestione di giochi d'azzardo: si tratta, in particolare, di ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la tutela dell'ordine sociale, a condizione che le restrizioni alla libera prestazione di servizi soddisfino i requisiti di proporzionalità. La massimizzazione delle entrate fiscali o dei profitti degli operatori economici non costituiscono giustificazioni per l'ordinamento dell'Unione.

In merito si rinvia al [Dossier](#) predisposto, nel giugno 2013, per l'esame della pdl Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita A.C. [282-950-1122](#).

Disciplina dei giochi e Enti locali

La **disciplina dei giochi** trova il suo fondamento nel **Testo unico delle Leggi di Pubblica sicurezza - TULPS (R.D. 773/1931)** e nel suo regolamento di esecuzione, che disciplinano i c.d. giochi leciti. Ai sensi dell'**articolo 86**, primo comma, del **TULPS**, le sale pubbliche da gioco sono esercizi pubblici; conseguentemente numerosi regolamenti comunali per l'esercizio di sale pubbliche da gioco dettano disposizioni sulle sale allestite per lo svolgimento del gioco lecito con apparecchi di divertimento ed intrattenimento di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, dello stesso TULPS. Le sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti, chiamate convenzionalmente sale giochi sono pertanto pubblici esercizi nei quali i locali sono allestiti specificatamente per lo svolgimento dei giochi leciti e dotati di apparecchi di divertimento ed intrattenimento automatici, semiautomatici o elettronici.

Invece gli esercizi dedicati al gioco con apparecchi denominati VLT (Video lottery) non sono riconducibili alle sale pubbliche da gioco oggetto di disciplina ed autorizzazione comunale, poiché, ai sensi dell'[articolo 2, comma 2-quater, del D.L. n. 40 del 2012](#), sono sale ove si installano apparecchi facenti parte di una rete telematica che si attivano esclusivamente in presenza di un rapporto contrattuale con il concessionario di rete. Tali esercizi sono soggetti al regime autorizzatorio di cui all'**articolo 88 del TULPS**, di competenza del Questore.

Legautonomie, come associazione di enti locali, ha [raccolto](#) circa 70 regolamenti comunali sul gioco d'azzardo.

Nel gennaio del 2013, numerosi **sindaci** hanno sottoscritto un [Manifesto per la legalità contro il gioco d'azzardo](#), auspicando la messa a punto di una legge organica in materia, fondata sulla riduzione dell'offerta e il contenimento dell'accesso al gioco di azzardo, con un'adeguata informazione e un'attività di prevenzione e cura, nonché la predisposizione di leggi regionali contenenti i compiti e gli impegni delle Regioni per la cura dei giocatori patologici, per la prevenzione dai rischi del gioco d'azzardo, per il sostegno alle azioni degli Enti locali.

Ludopatia

La **legge di stabilità 2011 (legge n. 220 del 2010)**, all'articolo 1, comma 70, primo periodo, ha **previsto** che **con decreto interdirigenziale dell'AAMS e del Ministero della salute** fossero adottate, d'intesa con la Conferenza unificata, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, **linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo**. Lo schema di decreto, trasmesso nel mese di giugno 2011, è tuttora all'esame della Conferenza unificata. La legge di stabilità 2013 ([legge n. 228/2012](#)), all'articolo 1, comma 391, così come poi successivamente disposto dal [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2013](#) (in *Gazzetta Ufficiale*, 28 giugno 2013, n. 150), ha inoltre prorogato il **termine per l'emanazione del decreto** dapprima al 30 giugno 2013 ed ora al **31 dicembre 2013**.

Inoltre, l'articolo 24 del [D.L. n. 98 del 2011](#), il quale, al comma 23, ha disposto che, ai fini

del miglior conseguimento degli obiettivi di tutela del giocatore e di contrasto ai fenomeni di ludopatia connessi alle attività di gioco, l'**AAMS**, nell'ambito degli ordinari stanziamenti del proprio bilancio, avvii, in via sperimentale, **procedure di analisi e verifica dei comportamenti di gioco volti ad introdurre misure di prevenzione dei fenomeni ludopatici**.

L'articolo 5, comma 2, del [D.L. n. 158 del 2012](#) (c.d. **Decreto Balduzzi**) ha riconosciuto la **ludopatia** come una **patologia** che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità (G.A.P.), **prevedendo l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA)** con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia.

Per quanto riguarda l'**informazione** e l'**educazione al gioco**, l'[articolo 7, comma 5-bis](#), del **Decreto Balduzzi** reca una disposizione di indirizzo, ai sensi della quale il **Ministero dell'istruzione** segnala agli istituti di istruzione primaria e secondaria la **valenza educativa del gioco responsabile** affinché gli istituti, nell'ambito della propria autonomia, possano predisporre iniziative didattiche volte a rappresentare agli studenti il senso autentico del gioco e i potenziali rischi connessi all'abuso o all'errata percezione del medesimo. Inoltre l'[articolo 7, comma 5, del D.L. n. 158 del 2012](#) prevede l'**obbligo** di riportare **avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro** e sulle relative probabilità di vincita:

- sulle schedine e tagliandi dei giochi;
- sugli apparecchi di gioco (c.d. AWP – *Amusement with prizes*), cioè quegli apparecchi che si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico;
- nelle aree e nelle sale con videoterminali (c.d. VLT – *Video lottery terminal*);
- nei punti di vendita di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi;
- nei siti *internet* destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro. In caso di inosservanza di tali disposizioni è prevista la sanzione amministrativa di 50.000 euro nei confronti del concessionario degli apparecchi di gioco, del titolare della sala o del punto di raccolta dei giochi (relativamente agli apparecchi AWP e VLT), del titolare del punto vendita delle scommesse, se diverso dal concessionario (comma 6).

La tutela dei minori

L'ampiezza del fenomeno è ben rappresentata dalle cifre fornite dalla [Relazione annuale al Parlamento 2013 sull'uso di sostanze stupefacenti e tossicodipendenze in Italia](#), a cura del Dipartimento antidroga. Per quanto riguarda il *gambling* si stima che nell'anno **2013 circa 1.250.000** (Studio SPS- DPA 2013) **studenti delle scuole superiori di secondo grado abbiano partecipato ad almeno un gioco d'azzardo**, con frequenza rilevata di un episodio almeno una volta negli ultimi 12 mesi. Il DPA sottolinea che esiste una interessante e preoccupante associazione tra la frequenza della pratica del gioco d'azzardo e il consumo di sostanze, che mostra una correlazione lineare tra le due, sia nella popolazione giovanile (15-19) sia in quella generale (15-64). Sempre secondo i dati aggiornati DPA del 2013, il 35,2% degli studenti che gioca ogni giorno o quasi, fa anche uso di sostanze stupefacenti. Inoltre, negli studenti tra i 15-19 anni con gioco d'azzardo problematico o patologico, su un grande campione statisticamente rappresentativo di ben 34.483 mila soggetti, si evidenzia che **maggiore è lo stadio del gioco d'azzardo, maggiore è il consumo di droghe**. Gli adolescenti con comportamenti di gioco patologico hanno un uso contemporaneo di sostanze stupefacenti pari al 41,7% rispetto ai loro coetanei che non giocano, che presentano invece una prevalenza di uso di sostanze molto più bassa e statisticamente significativa pari a 17,5%. Mentre per gli adolescenti che giocano saltuariamente (gioco sociale) la prevalenza di consumo di droga si attesta al 24,4%. Diversamente per gli adolescenti considerati giocatori, la prevalenza del consumo di sostanze è pari al 34,1%. In altre parole, **più il comportamento di gioco si fa problematico o addirittura patologico e più cresce anche l'uso di droghe**. Tra i giochi più diffusi tra gli adolescenti: Lotterie istantanee, Gratta e Vinci, *Win for life*, si attestano tra quelli giocati annualmente con una percentuale del 26,4%; seguono Lotto e Superenalotto con il 13,7%.

Con l'articolo 24 del [D.L. n. 98 del 2011](#) il legislatore, ha ribadito al comma 20 il **divieto di consentire la partecipazione ai giochi pubblici con vincite in denaro ai minori di 18 anni**, provvedendo - ai successivi commi 21 e 22 - ad inasprire le **sanzioni**. In particolare:

- il titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco che consente la partecipazione ai giochi pubblici a minori di 18 anni è punito con

la **sanzione amministrativa pecuniaria** da 5.000 a 20.000 euro (in precedenza da 500 a 1.000 euro);

- indipendentemente dalla sanzione amministrativa pecuniaria e anche nel caso di pagamento in misura ridotta della stessa, la violazione prevista è punita con la **chiusura dell'esercizio commerciale**, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco da 10 fino a 30 giorni (in precedenza fino a 15 giorni);
- il titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco, all'interno dei predetti esercizi, identifica i giocatori mediante richiesta di esibizione di un idoneo documento di riconoscimento;
- per i soggetti che nel corso di un triennio commettono tre violazioni, anche non continuative, è disposta la **revoca di qualunque autorizzazione o concessione amministrativa**;
- i soggetti proprietari, possessori ovvero detentori a qualsiasi titolo degli apparecchi e terminali da gioco (*slot machine, videolottery*) che ne consentono l'utilizzo da parte di minori, sono sospesi, per un periodo da uno a tre mesi, dall'elenco dei soggetti incaricati della raccolta delle giocate. Conseguentemente i concessionari per la gestione della rete telematica non possono intrattenere, neanche indirettamente, rapporti contrattuali funzionali all'esercizio delle attività di gioco con gli stessi trasgressori.

Da ultimo, l'articolo 7, comma 8, del [D.L. n. 158 del 2012](#) prevede il **divieto di ingresso ai minori di anni 18 nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale Bingo**, nelle aree ovvero nelle **sale in cui sono installati apparecchi VLT** (*video lottery*) e nei punti vendita in cui si esercita – quale attività principale – quella di **scommesse su eventi sportivi**, anche ippici, e **non sportivi**. Il **titolare dell'esercizio commerciale**, del locale ovvero del **punto di offerta del gioco con vincite in denaro è tenuto ad identificare i minori di età mediante richiesta di esibizione di un documento di identità**, tranne nei casi in cui la maggiore età sia manifesta.

Il successivo comma 10 prevede poi che l'AAMS, sulla base di criteri, anche relativi alle **distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi**, definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, provvede a **pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi da divertimento e intrattenimento**, che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi. Le pianificazioni operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del [D.L. n. 158 del 2012](#), per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando.

Si segnala, infine, che l'**Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato** in collaborazione con la **Polizia di Stato**, ha sviluppato il **progetto educativo "Gioco on-line: rischi e pericoli"** al fine di porre l'accento sul divieto per i minori di partecipare a tutte quelle forme di gioco che prevedono vincite in denaro, e di sensibilizzare circa i rischi e i pericoli che derivano da un accesso irresponsabile o improprio al gioco on line.

La pubblicità

L'AAMS non promuove la pubblicità dei prodotti dei giochi pubblici, in quanto essa viene effettuata direttamente dai concessionari, anche se il logo di AAMS figura in esse.

Come riportato nel documento depositato dal direttore *pro-tempore* delle strategie e dei giochi dell'AAMS, Antonio Tagliaferri, [auditato il 12 aprile 2012 dalla XII Commissione Affari sociali](#) della **Camera** dei deputati nell'ambito dell'**indagine conoscitiva** sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo, "i messaggi istituzionali utilizzati dall'Amministrazione sono stati, diretti unicamente alla sensibilizzazione sul gioco responsabile, legale, sulla tutela dei giovani ed in particolare sul divieto di gioco ai minori. Le campagne informative sono sempre state affidate ad esperti del settore educativo, con l'intento di far penetrare un messaggio di responsabilità e di cautela. L'Amministrazione, in ogni caso, per evitare qualunque equivoco, ha richiesto recentemente ai concessionari di eliminare dai loro messaggi pubblicitari i loghi di AAMS e sostituirli con il numero di concessione ministeriale, per consentire comunque ai consumatori di riconoscere e distinguere i prodotti di gioco legale da quelli che non lo sono, mentre il logo istituzionale dell'Amministrazione e quello del gioco legale e responsabile possono rimanere sulla comunicazione istituzionale a carattere sociale, nonché sulle schedine di gioco".

In merito alle misure finalizzate ad impedire o disincentivare forme di pubblicità sui giochi, il documento precisa che l'AAMS, al fine di disincentivare qualsiasi manifestazione di gioco

eccessivo e/o patologico, ha raccomandato ai concessionari di assicurare che i messaggi promozionali all'utenza includessero sempre un diretto ed esplicito riferimento al giocare in modo responsabile non compulsivo.

Il documento sottolinea che l'AAMS, a legislazione vigente, non ha poteri di intervento diretto, né di tipo censorio né di carattere sanzionatorio, sulla pubblicità dei prodotti di gioco. Eventuali modifiche legislative concernenti il comparto non rientrano nella competenza di AAMS e dovrebbero, comunque, essere attentamente ponderate, in quanto un divieto generalizzato di pubblicità – come avviene, ad esempio, per il settore dei tabacchi – potrebbe essere considerato lesivo della libertà d'impresa dalle aziende del settore (specialmente considerando che negli altri Paesi europei tale divieto non esiste, come invece è per i prodotti da fumo); peraltro, una, sia pure ridotta e controllata, forma pubblicitaria dei giochi è ritenuta utile al fine di consentire ai consumatori di poter distinguere l'offerta di giochi legali da quella di giochi illegali e alle aziende che operano legalmente nel settore di farsi conoscere e presentarsi alla luce del sole, a differenza degli operatori del mercato nero.

In ogni caso, da quando è entrata in vigore la legge che vieta ai minori i giochi con vincita in denaro, AAMS ha chiesto ai concessionari di riportare su tutta la comunicazione pubblicitaria sia di prodotto che sociale l'avvertenza scritta o, per gli spot televisivi e radiofonici, espressa a voce che si tratta di gioco vietato ai minori di 18 anni o equivalente.

L'[articolo 7, comma 4](#), del [D.L. n. 158 del 2012](#) dispone che dal **1° gennaio 2013** al fine di contenere la diffusione delle dipendenze dalla pratica di **gioco con vincite in denaro**, sono **vietati i messaggi pubblicitari** di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive, radiofoniche, e nelle rappresentazioni teatrali o cinematografiche **rivolte prevalentemente ai giovani**; sono peraltro **vietati i messaggi pubblicitari** di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via *internet*, che incitano al gioco ovvero ne esaltano la sua pratica, ovvero che hanno al loro interno dei minori, ovvero che non avvertono del rischio di dipendenza dalla pratica del gioco.

Ai sensi del **comma 4-bis** la pubblicità dei giochi che prevedono vincite in denaro deve riportare in modo chiaramente visibile la **percentuale di probabilità di vincita** che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato. Qualora la stessa percentuale non sia definibile, è indicata la percentuale storica per giochi simili. In caso di violazione, il soggetto proponente è obbligato a ripetere la stessa pubblicità secondo modalità, mezzi utilizzati e quantità di annunci identici alla campagna pubblicitaria originaria, indicando nella stessa i requisiti previsti dal presente articolo nonché il fatto che la pubblicità è ripetuta per violazione della normativa di riferimento.

Sul sito dell'AAMS sono riportate le [Note informative sulle probabilità di vincita sulla base della tipologia di gioco](#).

Il **comma 6** stabilisce che in caso di violazione dei suddetti divieti è prevista la **sanzione amministrativa** da 100.000 a 500.000 euro per il committente del messaggio pubblicitario e per il proprietario del mezzo di comunicazione. Si prevede, inoltre, l'obbligo di riportare **avvertimenti sul rischio di dipendenza** dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita sulle schedine e tagliandi dei giochi; sugli apparecchi newslot e nelle sale con videoterminali; nei punti di vendita di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi; nei siti internet destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro.

Osservatorio con il compito di valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave

Si ricorda che l'[articolo 7, comma 10, del D.L. n. 158 del 2012](#) ha disposto che **presso l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato** e, a seguito della sua incorporazione, presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un Osservatorio di cui fanno parte, oltre ad esperti individuati dai Ministeri della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dello Sviluppo economico e dell'Economia e delle Finanze, anche esponenti delle associazioni rappresentative delle famiglie e dei giovani, nonché rappresentanti dei comuni, per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave. Ai componenti dell'osservatorio non è corrisposto alcun emolumento, compenso o rimborso spese. Il [D. L. n. 95 del 2012](#), all'articolo 23-*quater* ha tra l'altro previsto l'incorporazione, a decorrere dal 1° dicembre 2012, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane, con l'assunzione della denominazione "Agenzia delle dogane e dei monopoli".

Prelievo erariale

Il **prelievo erariale** – così definito - è previsto per alcune tipologie di gioco, quali il gioco del **Bingo**, mentre per gli **apparecchi da gioco** esiste il **prelievo erariale unico (PREU)**.

Per talune **scommesse dell'ippica nazionale**, l'articolo 1, comma 498, della legge finanziaria 2005 ([legge n. 311/2004](#)) dispone che il 6% della raccolta sia ripartito come

entrate erariali.

Per le **lotterie** (differite ed istantanee) viene destinata all'erario la quota residuale tra il valore dei biglietti venduti, l'aggio ai rivenditori, il compenso al concessionario, il *pay out*, il compenso AAMS e le spese di gestione.

Analogo differenziale è previsto per il gioco del **lotto** (c.d. differenziale per il banco), in quanto, la raccolta viene contabilizzata quale entrata lorda del bilancio dello Stato: considerando poi per il pagamento delle vincite contabilizzato nella spesa del bilancio, si determina l'utile erariale finale. Tale utile, tuttavia varia nel tempo, in quanto ad un aumento della raccolta non corrisponde automaticamente un aumento dell'utile erariale poiché potrebbero aumentare anche le vincite; analogamente ad una diminuzione della raccolta l'utile erariale potrebbe aumentare in caso di diminuzione delle vincite.

Apparecchi da gioco

L'[articolo 39 del D.L. n. 269 del 2003](#), al comma 13 ha stabilito che agli apparecchi e congegni di cui all'articolo 110, comma 6, del TULPS ([R.D. n. 773/1931](#)) collegati in rete, si applichi un prelievo erariale unico fissato (originariamente) in misura del 13,5% delle somme giocate, dovuto dal soggetto al quale l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) ha rilasciato il nulla osta. Successivamente l'articolo 30-*bis* del [D.L. n. 185 del 2008](#) ha stabilito che, con decorrenza dal 1° gennaio 2009, il prelievo erariale unico di cui all'[articolo 39, comma 13, del D.L. n. 269/2003](#) fosse determinato applicando, in capo ai singoli soggetti passivi d'imposta, determinate aliquote per scaglioni riferiti alla raccolta delle somme giocate, varianti dal 12,6% all'8%: Da ultimo, con il decreto direttoriale AAMS 12 ottobre 2011 (G.U. n. 265 del 14 novembre 2011), in attuazione di quanto disposto dall'[articolo 2, comma 3, del D.L. n. 138 del 2011](#), sono stati individuati gli interventi in materia di giochi pubblici utili per assicurare le maggiori entrate previste dal citato articolo 2, comma 3, rinviando a successivi provvedimenti da adottare entro il 31 dicembre 2012 le disposizioni di dettaglio per la concreta applicazione delle disposizioni contenute nel decreto direttoriale stesso relativamente al gioco del Lotto (art. 2), a nuove modalità dei giochi numerici a totalizzatore nazionale (art. 3). L'articolo 5 del decreto direttoriale dispone la variazione della misura del prelievo erariale unico (PREU).

In particolare la **misura del prelievo sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b)**, del [R.D. n. 773 del 1931](#) (c.d. *videolottery* – VLT), è variata, ai sensi del comma 1, come segue:

- a decorrere dal 1° gennaio 2012 si applica un prelievo del 4% sull'ammontare delle somme giocate e una addizionale pari al 6% sulla parte della vincita eccedente i 500 euro;
- a decorrere dal 1° gennaio 2013, ferma l'addizionale sulle vincite eccedenti l'importo di 500 euro, il prelievo sull'ammontare delle somme giocate è del 4,5%.

La **misura del PREU sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a)**, del [R.D. n. 773 del 1931](#) (c.d. *news slot*), viene variata, ai sensi del comma 2, come segue:

- a decorrere dal 1° gennaio 2012 e fino al 31 dicembre 2012 si applica un prelievo dell'11,80% sull'ammontare delle somme giocate;
- a decorrere dal 1° gennaio 2013 la percentuale destinata alle vincite (*pay-out*) è fissata in misura non inferiore al 74% e, per gli anni 2013 e 2014, si applica un prelievo del 12,70% sull'ammontare delle somme giocate;
- a decorrere dal 1° gennaio 2015, il prelievo sulla raccolta di gioco è fissato nella misura del 13% delle somme giocate.

Bingo

Il decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29, determinava l'ammontare del prelievo erariale sul gioco del Bingo nella misura del 20% delle somme giocate. Al fine di rilanciare il gioco attraverso un aumento della quota destinata al montepremi, il [D.L. n. 39 del 2009](#), art. 12, lett. *p-bis*), disponeva, in via sperimentale, una riduzione della quota destinata al prelievo erariale all'11% della raccolta. Da ultimo, l'articolo 10, comma 9-*septies*, del [D.L. n. 16 del 2012](#) ha posto a regime tale variazione.

Contenuto delle proposte di legge

Proposta di legge A.C. [101](#)

La proposta di legge **A.C. 101** (Binetti e altri), composta da **6 articoli**, detta norme in materia di gioco d'azzardo finalizzate essenzialmente alla **prevenzione cura e**

riabilitazione dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico e dei loro familiari e, più in generale, alla protezione dei minori e dei soggetti vulnerabili (**articolo 1**). A tal fine **l'articolo 2** fornisce una definizione di **gioco d'azzardo patologico**, considerando affetti da tale patologia i soggetti nei quali è ravvisabile, conformemente alla definizione fornita dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), la perdita di controllo sul proprio comportamento da gioco, che induce i soggetti alla coazione a ripetere e a tenere condotte compulsive tali da arrecare un grave deterioramento della loro personalità, assimilabile ad altre dipendenze, quali la tossicodipendenza e l'alcolismo. **L'articolo 3** è diretto ad inserire i disturbi e le complicanze derivanti dal gioco d'azzardo patologico nei livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria e socio-assistenziale, a carico del Fondo sanitario nazionale e del Fondo per le politiche sociali (di cui all'[articolo 59, comma 44, della legge n. 449/1997](#)). Viene quindi previsto un aggiornamento dei LEA attualmente in vigore, prevedendo che il [d.p.c.m. 29 novembre 2001](#), venga modificato, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro della salute.

In proposito va ricordato che la procedura per la definizione dei livelli essenziali di assistenza è stata disciplinata dall'[art. 6 del D.L. n. 347/2001 - Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria -](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 405/2001](#), in applicazione dell'Accordo dell'8 agosto 2001 tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, prevedendo l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Sembrerebbe quindi opportuno adottare la medesima procedura per le modifiche dei L.E.A.

*Va inoltre ricordato che [l'articolo 5 del D.L. 158/2012](#) ha previsto l'aggiornamento dei **livelli essenziali di assistenza (LEA)** con prioritario riferimento alle **malattie croniche ed, alle malattie rare**. Viene prevista l'emanazione, **entro il 31 dicembre 2012**, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Con la medesima procedura si prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia. Lo schema di decreto è attualmente all'esame della Conferenza Stato-regioni..*

La certificazione della diagnosi di gioco d'azzardo patologico, rilasciata dai presidi socio-sanitari pubblici individuati dalle regioni, dà diritto:

- all'esenzione della partecipazione al costo della spesa sanitaria;
- all'immediato accesso alle strutture dei presidi regionali per la valutazione e la diagnosi, l'assistenza e il ricovero, ove necessario, in centri specializzati nella cura della patologia;
- all'applicazione di misure alternative al carcere per i reati connessi al gioco d'azzardo patologico;

A tale proposito va rilevato che in applicazione del principio di legalità di cui all'[articolo 25 della Costituzione](#) andrebbero definite in maniera più puntuale sia le fattispecie di reato connesse al gioco d'azzardo patologico che le misure alternative al carcere applicabili a queste ultime. In proposito, infatti, occorre far riferimento agli articoli 47 e ss. della [legge n. 354/1975](#) (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

- all'esenzione dalla partecipazione al costo per l'acquisto dei presidi necessari al trattamento del gioco d'azzardo patologico e alla tutela della qualità della vita.

Spetta ai dipartimenti di salute mentale (DSM) delle ASL, in collaborazione con i servizi territoriali per le dipendenze (SerD) o attraverso strutture private idonee, di assicurare prestazioni ambulatoriali, semiresidenziali, residenziali e domiciliari diagnostiche, terapeutiche riabilitative e socio-assistenziali, nei casi in cui lo stato di salute consenta che esse possano essere erogate in regime di non ricovero.

Va osservato che la disposizione in commento non precisa i criteri per qualificare l'"idoneità" delle strutture private, non prevedendo quale requisito necessario di esse l'accREDITAMENTO.

Al fine di incrementare le risorse destinate alla cura e riabilitazione dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico **l'articolo 4** riduce dello 0,1 per cento le percentuali delle somme giocate destinate alla remunerazione degli operatori e concessionari proprietari o detentori degli apparecchi o terminali che si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico, nei quali insieme con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, nonché di quelli, facenti parte della rete telematica di cui all' [articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica](#)

[26 ottobre 1972, n. 640](#), e successive modificazioni, che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa. Le norme di attuazione di tale disposizione sono definite, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AMSS). Al medesimo scopo vengono destinate le entrate derivanti dalla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui ai commi 1 e 5 del successivo articolo 6.

L'articolo 5 prevede l'**istituzione** presso il Ministero della salute, con regolamento da emanare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, dell'**Osservatorio nazionale sulle dipendenze da gioco d'azzardo**, presieduto dal Ministro o da un suo delegato e che svolge la sua attività in collaborazione con le regioni. L'Osservatorio ha **compiti di monitoraggio sul fenomeno della dipendenza patologica da gioco d'azzardo**, con particolare riferimento ai costi sociali, economici e psicologici e ai fattori di rischio e redige annualmente un rapporto sull'attività svolta nel quale potrà anche indicare le proposte atte a migliorare il sistema degli interventi socio-sanitari e socio-assistenziali sul territorio nazionale. Oltre a ricerche cliniche e progetti di prevenzione l'Osservatorio può promuovere campagne informative a tutela dei consumatori anche mediante l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa. Oltre al sopracitato rapporto è compito dell'Osservatorio redigere annualmente - in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze e con i concessionari e i soggetti gestori - una relazione, sull'evoluzione del comparto dei giochi che individui le tendenze predominanti a livello nazionale ed europeo. Il documento indicherà anche le iniziative e i programmi da attuare per la tutela dei diritti dei consumatori, con particolare riguardo ai minori e ai soggetti vulnerabili.

L'articolo 6 prevede **misure di contrasto del fenomeno**, prescrivendo specifici divieti per la cui violazione vengono comminate sanzioni amministrative.

Va osservato in via preliminare che gran parte dei divieti e delle conseguenti sanzioni definiti dall'articolo in esame sono già prescritti dall'[articolo 24 del D.L. 98/2011](#) e dall'[articolo 7, comma 8, del D.L. 158/2012](#). In tal senso si fa rinvio all'illustrazione contenuta nel "quadro normativo".

Dopo aver posto il divieto di partecipazione ai giochi con vincite in denaro ai minori di anni diciotto, l'articolo in esame punisce il titolare dell'esercizio che viola tale divieto, consentendo la partecipazione a soggetti minorenni, con la sanzione amministrativa da 5.000 a 20.000 euro nonché con la chiusura dell'esercizio da dieci a trenta giorni. Per i soggetti che nel corso di un triennio commettono tre violazioni anche non continuative del divieto è disposta la revoca di qualunque autorizzazione o concessione amministrativa. Per l'applicazione delle sanzioni la competenza spetta all'ufficio territoriale del Ministero dell'economia e delle finanze- AAMS, in relazione al luogo e in ragione dell'accertamento eseguito, mentre per le opposizioni ai provvedimenti emessi da quest'ultimo la competenza spetta al giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio emanante. I concessionari per la gestione della rete telematica non possono intrattenere, neanche indirettamente, rapporti contrattuali funzionali all'esercizio delle attività di gioco con il trasgressore

Allo scopo di rafforzare l'effettività del divieto della partecipazione dei minori ai giochi con vincite in denaro viene demandato ad un decreto ministeriale, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, l'introduzione obbligatoria di meccanismi idonei a bloccare automaticamente l'ingresso dei minori ai giochi mediante l'inserimento negli apparecchi di gioco di sistemi di filtro richiedenti l'uso della carta d'identità elettronica, della tessera sanitaria e del codice fiscale. Viene inoltre prescritto che ciascun apparecchio debba recare avvertenze sui rischi derivanti dal gioco d'azzardo patologico, delle quali vengono definite contestualmente alcune caratteristiche (le altre al decreto).

La violazione dell'obbligo da ultimo citato è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000 euro e da 10.000 a 100.000 in caso di recidiva.

Proposta di legge A.C. [102](#)

La proposta di legge **A.C. 102** (Binetti e Buttiglione), presenta un contenuto in parte analogo alla proposta di legge A.C. [101](#) sopra illustrata. La finalità del provvedimento, indicata all'**articolo 1**, è quella della prevenzione, cura e riabilitazione dei soggetti affetti da dipendenze comportamentali e da disturbi da gioco d'azzardo patologico e del sostegno alle loro famiglie. **L'articolo 2** individua i **soggetti affetti da disturbi da gioco d'azzardo patologico** come coloro che perdendo il controllo sul comportamento orientato al gioco ne diventano dipendenti evidenziando complicità psicopatologiche e un grave deterioramento del funzionamento psicosociale. Viene poi fornita la definizione di **dipendenze comportamentali** indicandosi con tale termine le forme di dipendenza

patologica creata non da sostanze psicoattive ma da oggetti o attività dotati di proprietà gratificanti e idonei a rinforzare la motivazione del soggetto a restare in contatto con essi usandoli in modo compulsivo. **L'articolo 3**, di contenuto analogo all'omonimo articolo della pdl A.C. [101](#), **inserisce i disturbi e le complicità derivanti dal gioco d'azzardo patologico nei livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria e socio-assistenziale**, a carico del Fondo sanitario nazionale e del Fondo per le politiche sociali, prevedendo un conseguente aggiornamento del d.p.c.m. del 2001 entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Quanto ai diritti conseguenti alla certificazione di disturbo da gioco d'azzardo patologico, rispetto al contenuto della pdl A.C. [101](#), manca la previsione dell'applicazione di misure alternative al carcere per i reati connessi al gioco d'azzardo patologico. Viene invece previsto che la suddetta certificazione consente l'assistenza scolastica. Analogamente alla proposta di legge in precedenza illustrata **l'articolo 4** prevede le varie **tipologie di prestazioni assicurate dai presidi regionali, convenzionati con i dipartimenti di salute mentale in collaborazione con i servizi territoriali per le dipendenze** prevedendo, in aggiunta a quanto sopra esposto, l'attuazione di meccanismi per garantire la reperibilità degli operatori, la disponibilità di centri diurni di ospitalità, la presenza, all'interno dei DSM; di specifici ambulatori per i pazienti affetti da disturbo d'azzardo patologico. Per garantire risultati omogenei sul territorio nazionale **l'articolo 5** rimette ai presidi regionali accreditati l'effettuazione delle diagnosi di disturbo da gioco d'azzardo patologico sulla base dei protocolli diagnostici di cui al successivo **articolo 6**. Si prevede un aggiornamento dell'attività diagnostica dei presidi in base all'evoluzione delle conoscenze scientifiche allo scopo di effettuare diagnosi precoci che consentano interventi preventivi, di intervenire in modo appropriato rispetto alle varie situazioni, di ampliare l'applicabilità delle procedure riabilitative. Viene poi previsto che la certificazione emessa dai presidi sulla base della diagnosi ha validità nel tempo e su tutto il territorio nazionale fino a certificazione che attesti il recupero del soggetto affetto. Viene rimesso al Ministero della salute dall'**articolo 6** il compito di redigere **appositi protocolli diagnostici**, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge, avvalendosi di una commissione di esperti. Spetta ancora al Ministero individuare centri d'eccellenza per l'attività clinica relativa ai disturbi da dipendenza comportamentale e appositi fondi per la ricerca scientifica in questo campo.

Con l'aggiunta di un comma *2-bis* all'articolo 74 del testo unico in materia di spese di giustizia, di cui al [D.P.R. n. 115/2002](#), **l'articolo 7** garantisce il **gratuito patrocinio ai soggetti affetti da disturbi da gioco d'azzardo patologico nei procedimenti civili** relativamente all'azione per il risarcimento del danno e le restituzioni derivanti dai reati commessi dai soggetti medesimi.

Pertanto il gratuito patrocinio viene assicurato a tali soggetti indipendentemente dal fatto che gli stessi siano non abbienti, o che le loro ragioni non siano manifestamente infondate, come richiesto in linea generale dai commi 1 e 2 del citato articolo 74 come condizione per ottenere il gratuito patrocinio nei processi penali, civili, amministrativi, contabili, tributari e negli affari di volontaria giurisdizione. **L'articolo 8** prevede, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, la **promozione di campagne informative** nelle scuole, sulle conseguenze del gioco d'azzardo, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, da parte del Ministro della salute di concerto con altri Ministeri competenti. Le campagne devono anche includere strumenti educativi per fornire ai giovani strumenti di autodominio in grado di mantenere i giochi entro i limiti di giochi responsabili. Viene poi istituito dall'**articolo 9** **l'Osservatorio nazionale sui disturbi da dipendenza comportamentale e da gioco d'azzardo patologico** al quale è annesso un centro studi di aggiornamento sulle cause, sull'estensione, sulla rilevazione e sul trattamento della patologia. **L'articolo 10** include tra le **cause** in presenza delle quali il **termine** per l'esecuzione dei provvedimenti di **rilascio degli immobili ad uso abitativo può essere differito** fino a 18 mesi, la circostanza che il soggetto sia affetto da disturbi da gioco d'azzardo patologico. In tal senso viene introdotta una modifica all'[articolo 6, comma 5, secondo periodo della legge n. 431/1998](#).

Il comma 5 citato prevede che il differimento del termine delle esecuzioni di cui ai commi 3 e 4 può essere fissato fino a diciotto mesi nei casi in cui il conduttore abbia compiuto i 65 anni di età, abbia cinque o più figli a carico, sia iscritto nelle liste di mobilità, percepisca un trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale, sia formalmente assegnatario di alloggio di edilizia residenziale pubblica ovvero di ente previdenziale o assicurativo, sia prenotatario di alloggio cooperativo in corso di costruzione, sia acquirente di un alloggio in costruzione, sia proprietario di alloggio per il quale abbia iniziato azione di rilascio. Il medesimo differimento del termine delle esecuzioni può essere fissato nei casi in cui il conduttore o uno dei componenti il nucleo familiare, convivente con il conduttore da almeno sei mesi, sia portatore di handicap o malato terminale.

Infine **l'articolo 11**, a decorrere dal 2013, istituisce nello stato di previsione del Ministero della salute il fondo per le famiglie dei soggetti affetti da disturbi da gioco d'azzardo

patologico.

Va osservato che non vengono indicate le modalità di finanziamento del Fondo di nuova istituzione.

Proposta di legge A.C. [267](#)

La proposta di legge **A.C. 267** (Fucci) - analogamente alla proposta di legge A.C. [433](#) -, interviene essenzialmente con **finalità di prevenzione** della ludopatia dettando norme concernenti l'**etichettatura dei tagliandi delle lotterie** e prevedendo **campagne di informazione e di educazione** sugli effetti del gioco sulla salute dei cittadini. **L'articolo 1** rimette all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'ausilio di una commissione di esperti istituita presso l'Agenzia medesima e in accordo con il Ministero della salute, il compito di stabilire il **contenuto dei messaggi** che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, debbono riportare i **tagliandi delle lotterie poste in vendita**, stabilendo, in ogni caso che essi debbano riportare informazioni ben visibili ai consumatori sui rischi del gioco d'azzardo. I messaggi devono anche essere riprodotti, su appositi cartelli, nelle sale con regolare concessione del gioco d'azzardo dislocate sul territorio nazionale e sono pubblicati sui siti telematici autorizzati al gioco. **L'articolo 2** pone il **divieto della propaganda pubblicitaria del gioco d'azzardo sul territorio nazionale**, stabilendo, per la sua trasgressione, la sanzione amministrativa pecuniaria da **5.000 a 50.000 euro**. I proventi delle sanzioni amministrative, che confluiscono in un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono destinati al finanziamento delle campagne di informazione e di educazione di cui all'articolo 3 della legge. **L'articolo 3** prevede che il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, predisponga **campagne di informazione** nei mezzi di comunicazione e di educazione sul gioco e le scommesse da realizzare nelle scuole. **L'articolo 4** dispone sugli oneri derivanti dall'attuazione della legge stimati in 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015.

Proposta di legge A.C. [433](#)

La proposta di legge **A.C. 433** (Mongiello e altri), dopo aver individuato all'**articolo 1** la finalità perseguita nella tutela della salute dei cittadini dai danni della dipendenza da gioco mediante l'adozione di misure in tema di etichettatura e la messa a punto di campagne informative, provvede a definire in modo diretto, all'**articolo 2**, una serie di **caratteristiche** che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, devono possedere i **tagliandi delle lotterie istantanee** posti in vendita al pubblico. Vengono precisati sia i contenuti delle avvertenze - dirette ad evidenziare i rischi derivanti dal gioco eccessivo - che le modalità con cui le stesse devono essere stampate sui tagliandi. Esse devono essere apposte su tutti i prodotti destinati alla vendita nel territorio nazionale, anche nei negozi situati in stazioni di confine autorizzati alla vendita in esenzione di tributi, di cui all'[articolo 128 del D.P.R. n. 43/1973](#), recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale. Tuttavia i tagliandi delle lotterie istantanee prodotti fino al 31 dicembre 2013 e privi delle caratteristiche prescritte possono essere venduti fino a esaurimento delle scorte. Ai sensi dell'**articolo 3**, a decorrere dal 1° gennaio 2014 spetta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentite le associazioni dei consumatori e degli utenti e le associazioni nazionali aventi tra i principi statutari la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco, **la predisposizione di campagne informative ai cittadini** per diffondere la consapevolezza dei danni alla salute derivanti dal gioco eccessivo. Per analoghe finalità, di concerto anche con il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, campagne di educazione per la tutela dei danni connessi al gioco e alle scommesse sono messe a punto anche nelle scuole. Per riservare una specifica attenzione alla tutela della salute dei minori dai danni derivanti dal gioco vengono considerati tra i progetti ammessi al finanziamento del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui alla [legge n. 285/1997](#), anche quelli che favoriscono l'informazione e la prevenzione mirata a ridurre i danni alla salute derivanti dal gioco (**art. 4**).

Va osservato che, per finalità di coordinamento normativo, sembrerebbe preferibile una modifica testuale dell'[articolo 3 della legge n. 285/1997](#) in modo da inserire i progetti citati tra quelli finanziabili attraverso il Fondo.

Infine **l'articolo 5** dispone sulla **copertura finanziaria del provvedimento** quantificando in 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 gli oneri derivanti dall'attuazione della legge.

Proposta di legge A.C. [1596](#)

La proposta di legge **A.C. 1596** (Baroni ed altri), composta da **12 articoli**, detta norme per la **prevenzione della diffusione del gioco d'azzardo patologico** nonché per la **cura e riabilitazione dei soggetti che ne sono affetti** (articolo 1). Gli articoli 2 e 3 hanno un **contenuto definitorio** qualificando, rispettivamente, come **giochi d'azzardo** i giochi con vincite in denaro conseguenza dell'aleatorietà e, in ogni caso, tutti i giochi gestiti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e come **patologia da gioco d'azzardo quella legata all'azzardo in quanto tale** e non ad una forma specifica di gioco, conformemente alle indicazioni dell'OMS (cfr. *supra*). **L'articolo 4 vieta l'introduzione di nuovi giochi d'azzardo**. **L'articolo 5**, ai fini dell'applicazione dell'[articolo 5 del D.L. 158/2012](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 189/2012](#), che prevede l'aggiornamento dei L.E.A. con particolare riferimento, tra l'altro, alle persone affette da ludopatia, individua nei **servizi per le dipendenze dei sistemi sanitari regionali**, le sedi preposte alle attività di prevenzione, cura e riabilitazione dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico (GAP), alle quali competono anche interventi informativi e di assistenza ambulatoriale e residenziale. **L'articolo 6** istituisce un **Fondo** per finanziare gli **interventi di prevenzione, informazione e cura in favore delle persone affette da GAP**, al cui finanziamento sono annualmente destinati:

- il 2 per cento della spesa complessiva sostenuta dai cittadini per il gioco d'azzardo;
- il 10 per cento delle entrate derivanti dalle concessioni delle licenze relative al gioco d'azzardo;
- le somme pagate a titolo di sanzioni per la violazione delle disposizioni della legge in esame;
- le somme relative ai premi non riscossi dei giochi d'azzardo.

Viene poi demandato ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge la riduzione dello 0,66 per cento della remunerazione degli operatori del settore del gioco d'azzardo, la riduzione dello 0,67 per cento delle somme destinate alle vincite dei giochi d'azzardo e la destinazione al Fondo di una quota dello 0,67 per cento delle entrate erariali derivanti dai giochi d'azzardo.

Appare opportuno individuare nello stato di previsione di quale Ministero - o di quale dipartimento - si intende collocare il Fondo di nuova istituzione.

L'articolo 7 introduce **misure a tutela dei giocatori e dei minorenni**, prevedendo, in primo luogo (comma 1) un periodo di quattro mesi entro il quale devono essere **modificate le caratteristiche tecniche dei giochi d'azzardo** in modo da consentire l'accesso al gioco solo attraverso **tessera elettronica nominale** contenente i dati anagrafici del titolare e avente caratteristiche idonee a registrare il numero delle giocate e le somme utilizzate. Con alcune modifiche al [D.L. 98/2011](#) (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*) **vengono aumentate le sanzioni applicabili** nel caso di partecipazione di minori ai giochi pubblici (comma 2) e viene demandato ad un decreto ministeriale (comma 4) da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, la definizione delle modalità di attivazione di corsi di aggiornamento del personale docente della scuola ai fini dello svolgimento di attività di prevenzione della patologia da GAP. **L'articolo 8** modificando il [comma 4 dell'articolo 7 del D.L. 158/2012](#) (c.d. "Decreto Balduzzi"), che stabilisce una serie di norme restrittive sulla pubblicità dei giochi d'azzardo nei confronti dei minori, pone un **divieto assoluto e generale di pubblicità dei giochi d'azzardo** o che in generale prevedono vincite in denaro (comma 1): contestualmente viene disposta l'abrogazione del comma 4-bis dell'articolo citato che disciplina le forme della pubblicità dei giochi che prevedono vincite in denaro. Vengono poi stabilite (comma 2) alcune diciture che devono essere presenti nei tagliandi delle lotterie istantanee. **L'articolo 9**, ai commi 1 e 2, **vieta l'apertura di punti gioco e di sale in cui si esercita l'attività di scommessa** a una **distanza inferiore a 300 metri** dalle scuole, dalle strutture operanti nel settore sanitario o socio-assistenziale, dai luoghi di culto, dalle caserme, dai centri di aggregazione giovanile e dai centri per anzianononché a una distanza inferiore a cento metri da banche e uffici postali. Viene poi rimesso ad un decreto ministeriale da emanare previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni la definizione di linee guida per l'attuazione delle citate disposizioni nell'ambito di un programma di misure volte alla prevenzione del GAP. I commi successivi istituiscono presso il Ministero della salute l'**Osservatorio nazionale sulle dipendenze da gioco d'azzardo patologico**, con compiti di monitoraggio delle relative dipendenze, di redazione di linee guida e funzioni di promozione per la realizzazione di campagne informative, di controllo sul rispetto delle

norme che vietano la propaganda pubblicitaria del gioco d'azzardo, di redazione e trasmissione al Ministro della salute di un rapporto annuale sull'attività svolta. **L'articolo 10** rimette ad un ulteriore decreto ministeriale da emanare previa intesa in Conferenza Stato-regioni la definizione di **linee guida per l'attivazione di corsi di aggiornamento** degli operatori dei servizi per le tossicodipendenze, dei servizi di salute mentale e del privato sociale volti all'acquisizione delle competenze necessarie ad affrontare i problemi sociali connessi al gioco d'azzardo. **L'articolo 11** detta norme sulle diciture che devono essere presenti sugli apparecchi per il gioco d'azzardo e nei siti internet relativi ad essi, e **l'articolo 12** pone il **divieto di fumare nei luoghi in cui si svolgono attività di gioco d'azzardo** rimettendo ad un decreto ministeriale la definizione delle caratteristiche strutturali ed edificatorie degli ambienti e dei locali dove si svolge il gioco citato.

Relazioni allegata o richieste

Si tratta di proposte di legge di iniziativa parlamentare, corredate, pertanto, della sola relazione illustrativa

Necessità dell'intervento con legge

La materia risulta in parte regolata dall'[articolo 7 del D.L. 158/2012](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 189/2012](#): si giustifica, pertanto, l'utilizzazione dello strumento legislativo.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge intervengono a fini di prevenzione e trattamento del fenomeno della ludopatia; alcune di esse (A.C. [101](#) e A.C. [102](#)) inseriscono nei Livelli essenziali di assistenza i disturbi e le complicanze derivanti dal gioco d'azzardo.

Viene pertanto in rilievo oltre all'ambito di "tutela della salute", oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'[articolo 117, comma 3, della Costituzione](#), la competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m).

Compatibilità comunitaria

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

I servizi di gioco d'azzardo sono disciplinati dall'articolo 56 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) relativo alla libera prestazione dei servizi, conformemente al quale gli operatori autorizzati in uno Stato membro possono fornire i propri servizi ai consumatori di altri Stati membri, a meno che questi ultimi non impongano, solo in via eccezionale, restrizioni proporzionate e giustificate da ragioni imperative di interesse pubblico, quali la tutela dei consumatori o il mantenimento dell'ordine pubblico.

Per quanto riguarda il diritto derivato dell'UE, sebbene i servizi di gioco d'azzardo non siano disciplinati da una normativa settoriale specifica e siano stati esclusi da una serie di atti legislativi orizzontali - quali la [direttiva 2006/123/UE](#) sui servizi nel mercato interno, in quanto non rappresentano un normale servizio (come peraltro ribadito in diverse occasioni dalla Corte di giustizia), o la [direttiva 2000/31/UE](#) sul commercio elettronico -, essi sono comunque soggetti alle disposizioni delle direttive 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, 2005/29/UE sulle pratiche commerciali sleali, 1997/7/UE sulla vendita a distanza, 2005/60/UE sul riciclaggio di proventi di attività criminali, 1995/46/UE sulla protezione dei dati personali, 2002/58/UE sulla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, e 2006/112/UE sul sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

Si segnala tuttavia che vi sono tuttavia atti non legislativi, adottati recentemente dalle istituzioni europee, aventi ad oggetto la materia del gioco d'azzardo.

Il Libro verde della Commissione europea sul gioco d'azzardo on line nel mercato interno ([COM\(2011\)128](#)).

Con specifico riferimento ai profili oggetto dell'A.C. 101, nel Libro Verde sul gioco d'azzardo on line nel mercato interno ([COM\(2011\)128](#)) la Commissione afferma che:

- il gioco d'azzardo patologico è stato a lungo considerato dagli studiosi un disturbo del controllo degli impulsi e, pertanto, non considerato come dipendenza, mentre studi recenti hanno evidenziato una grande attinenza con la tossicodipendenza, tanto da farlo rientrare nell'area delle cosiddette "dipendenze da sostanze";
- i pareri sul potenziale di dipendenza del gioco d'azzardo on line sono discordanti perché, anche se il gioco a distanza risponde a criteri di disponibilità e di accessibilità che fanno sì che si diventi più facilmente un giocatore abituale rispetto a sedi di gioco non virtuali, è difficile stabilire nessi diretti tra il gioco d'azzardo a distanza e la probabilità di diventare un giocatore d'azzardo dipendente;
- nell'UE la maggior parte dei tradizionali siti di gioco d'azzardo on line titolari di licenza mettono a disposizione collegamenti ipertestuali a linee telefoniche di assistenza o a organizzazioni che si occupano dei giocatori d'azzardo problematici; ciononostante sono ancora poche le informazioni disponibili sulle pertinenti risposte politiche date al lancio di campagne educative o all'ulteriore ricorso alla prevenzione o alle cure.

La risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 [sul gioco d'azzardo on line](#).

Con specifico riferimento ai profili oggetto dell'A.C. 101, il Parlamento europeo, nella risoluzione del 15 novembre 2011, ha affermato che:

- il gioco d'azzardo on line, se non opportunamente regolamentato, può comportare un maggiore rischio di dipendenza rispetto al gioco d'azzardo tradizionale, anche in virtù dell'accesso agevolato e dell'assenza di controllo sociale;
- è necessario educare i consumatori ed informarli circa i potenziali rischi, con particolare riferimento alla dipendenza, alle frodi, alle truffe e al gioco d'azzardo minorile;
- il gioco d'azzardo compulsivo è un disturbo comportamentale che, in alcuni paesi, può riguardare fino al 2% della popolazione.

Il Parlamento europeo ha chiesto pertanto a ciascuno Stato membro di esaminare l'entità del problema in vista dell'elaborazione di una strategia comune di tutela ed ha invitato la Commissione a prendere in considerazione una cooperazione formale tra le autorità di regolamentazione nazionali, sottolineando l'esigenza di ottenere dati statistici provenienti da fonti indipendenti. Nella risoluzione si esorta inoltre la Commissione a promuovere la creazione di una rete di organizzazioni nazionali attive nel trattamento della dipendenza da gioco d'azzardo, al fine di consentire lo scambio di esperienze e buone prassi.

La comunicazione della Commissione "Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line" ([COM\(2012\)596](#)).

La comunicazione della Commissione del 23 ottobre 2012, dal titolo "Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line" ([COM\(2012\)596](#)), illustra un piano d'azione che prevede una serie di iniziative da adottare nei prossimi due anni, dirette a precisare la regolamentazione dei giochi d'azzardo e a promuovere la cooperazione tra Stati membri.

Con riferimento ai profili oggetto dell'A.C. 101, nella comunicazione la Commissione afferma che, sulla base delle risposte alla consultazione pubblica sul libro verde, si può stimare che una percentuale tra lo 0,5 e il 3% della popolazione dell'UE soffra di patologie legate al gioco d'azzardo, ma che non sono disponibili dati certi sull'entità e sulla varietà di tali patologie. A tal fine, la Commissione sta cercando di ottenere informazioni pertinenti attraverso ALICE RAP, un progetto di ricerca cofinanziato dall'UE nell'ambito del VII Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico. Sulla base delle relazioni intermedie che saranno redatte nell'ambito del progetto, la Commissione valuterà l'opportunità di avviare iniziative per una ricerca sullo sviluppo delle patologie legate al gioco d'azzardo, compresi il rilevamento e il trattamento.

La Commissione preannuncia l'adozione, nel corso del 2013, di una raccomandazione sulla tutela dei consumatori e una sulla pubblicità del gioco d'azzardo responsabile. Raccomanda inoltre agli Stati membri di:

- intensificare le iniziative di sensibilizzazione ai rischi connessi al gioco d'azzardo;
- migliorare la cooperazione tra le autorità di regolamentazione in materia e le organizzazioni dei consumatori;
- aumentare la disponibilità e l'uso di pratiche di sicurezza on line per i bambini e i giovani;
- indagare e raccogliere dati sulle patologie dovute al gioco.

Nella comunicazione si prevede l'istituzione un gruppo di esperti sul gioco d'azzardo, composto da rappresentanti degli Stati membri (il gruppo si è riunito nel dicembre 2012, nel febbraio 2013 e nell'aprile 2013). Per l'Italia ne fa parte l'AAMS, l'Amministrazione

autonoma dei monopoli di Stato.

La Commissione valuterà l'attuazione del piano d'azione e i progressi compiuti nell'UE due anni dopo l'adozione della comunicazione.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La comunicazione della Commissione ([COM\(2012\)596](#)) sarà esaminata dall'Assemblea plenaria del Parlamento europeo il 10 settembre 2013. In vista dell'esame, la Commissione per il mercato interno e la tutela dei consumatori del PE l'11 giugno 2013 ha approvato una relazione ([2012/2322\(INI\)](#)), relatore Ashley Fox – ECR, Regno Unito) da sottoporre al voto dell'Assemblea, in cui, con riferimento ai profili oggetto dell'A.C. 101:

- si sottolinea che il gioco d'azzardo non è un'attività economica ordinaria, dati i suoi possibili effetti negativi per la salute e a livello sociale e pertanto talune norme del mercato interno – tra cui la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e il principio del riconoscimento reciproco – non ostano a che gli Stati membri definiscano proprie misure supplementari per proteggere i giocatori;
- si evidenzia il pericoloso legame tra gravi difficoltà economiche e forte diffusione del gioco d'azzardo e si sottolinea come il durissimo clima sociale ed economico attuale sia stato determinante per l'enorme incremento della diffusione del gioco d'azzardo, soprattutto nei segmenti più poveri della società. È necessario pertanto uno stretto e costante monitoraggio del livello dei fenomeni di dipendenza dal gioco d'azzardo e di gioco d'azzardo problematico;
- si valuta positivamente la comunicazione della Commissione, in particolare si accoglie con favore l'iniziativa di adottare una raccomandazione sulla pubblicità responsabile del gioco d'azzardo;
- si invitano gli Stati membri e la Commissione a introdurre efficaci misure di sensibilizzazione, rivolte in particolare ai giovani, sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo e a svolgere in modo coordinato ulteriori studi per una migliore comprensione del fenomeno del gioco d'azzardo problematico, azione nella quale devono essere coinvolti tutti gli operatori del gioco d'azzardo, i quali hanno la responsabilità di contribuire alla prevenzione di questo tipo di dipendenza.