

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 427

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata CARNEVALI

Disposizioni per la prevenzione e la cura del gioco d'azzardo patologico

Presentata il 28 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge, già presentata nella XVII legislatura dall'onorevole Paolo Beni, intende rispondere all'esigenza, sempre più avvertita, di porre un argine al fenomeno della dipendenza dal gioco d'azzardo, cresciuto in Italia negli ultimi anni insieme all'aumento dell'offerta pubblica di giochi con vincite in denaro. Un settore economico in grande espansione, che fa registrare il 3 per cento del PIL nazionale e risultati significativi in termini di occupazione e di fatturato, ma che sta causando anche problemi rilevanti sul piano sanitario e sociale.

Il gioco con vincite in denaro attraverso l'utilizzo di *slot machine* e *videolottery*, il gioco *on line* e i tagliandi delle lotterie istantanee hanno avuto infatti negli ultimi anni una grande diffusione, anche grazie a una pubblicità pervasiva e accattivante, che ricorre a messaggi talvolta ingannevoli e illusori in merito alle reali possibilità di

vincita. Complice la crisi economica, sempre più ci si affida alla speranza nel colpo di fortuna, tanto che le sale gioco proliferano nei nostri centri urbani e si stima che gli italiani brucino nei giochi circa 80 miliardi di euro l'anno.

Va detto che queste forme di intrattenimento non incentivano certo la buona socialità, ma favoriscono, al contrario, la solitudine delle persone e possono avere anche effetti preoccupanti, incoraggiando comportamenti di gioco compulsivi che talvolta sfociano in vere e proprie forme di dipendenza. Il gioco d'azzardo patologico è ormai riconosciuto dalla comunità scientifica internazionale come una nuova patologia, assimilabile alle dipendenze da alcol o da sostanze stupefacenti, con le inevitabili conseguenze per la vita delle persone e delle famiglie e con i conseguenti costi sociali, come emerso anche dall'indagine conoscitiva effettuata nella scorsa legisla-

tura dalla Commissione affari sociali della Camera dei deputati.

Numerosi episodi di cronaca hanno fatto emergere diverse problematiche, prime fra tutte quelle relative alle infiltrazioni nella filiera del gioco di organizzazioni criminali che stanno acquisendo quote di mercato sempre più sostanziose, anche attraverso l'utilizzo degli apparecchi di gioco come strumenti di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, nonché quelle relative al gioco d'azzardo *on line*, molto più pericoloso rispetto al gioco che avviene tramite le reti fisiche di raccolta, in quanto difficilmente regolamentabile.

La consapevolezza di questi problemi è cresciuta tanto nell'opinione pubblica quanto nelle istituzioni. È ormai diffusa la convinzione che sia necessario intervenire per curare la patologia, ma anche per prevenirne la diffusione, adottando criteri più rigorosi nelle modalità di svolgimento dei giochi. Questo è un tema che richiede una discussione complessa, vista l'oggettiva contraddizione fra la rilevanza economica del settore e del gettito fiscale che produce, da un lato, e le conseguenze negative che possono derivare da una diffusione incontrollata del gioco, dall'altro.

È nel 2012 che, con il decreto Balduzzi in materia di sanità, per la prima volta viene riconosciuta in un testo di legge la patologia correlata al gioco d'azzardo, disponendone l'inserimento nei livelli essenziali di assistenza del Servizio sanitario nazionale e prevedendo misure limitative della pubblicità dello stesso gioco al fine di prevenirne la diffusione. Importanti novità sulla normativa dei giochi erano poi state previste dalla delega fiscale approvata nel marzo 2014, che il Governo però non ha mai esercitato. Nel frattempo diverse regioni hanno legiferato in materia, i comuni hanno emanato regolamenti e sono stati presentati diversi progetti di legge d'iniziativa parlamentare sul tema.

Sulla materia sono intervenute anche le leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016 con la previsione di un fondo di 50 milioni di euro destinato alla cura e alla prevenzione del gioco d'azzardo patologico, con l'istituzione presso il Ministero della salute

dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, con la previsione di un piano nazionale di intervento con campagne informative e di prevenzione e con alcune misure limitative della pubblicità dei giochi con vincite in denaro.

Se finora lo Stato, nel giusto intento di contrastare il gioco illegale, si è preoccupato più di favorire il gioco lecito che di monitorare e arginare le degenerazioni che avrebbe potuto produrre, ora si deve trovare un maggiore equilibrio: strumenti e risorse adeguati per la cura delle persone affette dalla patologia correlata al gioco d'azzardo, ma soprattutto un forte impegno nella prevenzione del fenomeno, disincentivando l'eccessiva diffusione del gioco d'azzardo e favorendo una maggiore consapevolezza dei rischi e dei comportamenti responsabili da parte dei giocatori.

La proposta di legge si compone di dieci articoli. L'articolo 1 delinea l'oggetto e la finalità della proposta di legge: introdurre disposizioni finalizzate a garantire alle persone affette da gioco d'azzardo patologico e ai loro familiari interventi di cura, recupero e riabilitazione, nonché porre in atto una strategia per la prevenzione del fenomeno attraverso iniziative di informazione e di sensibilizzazione.

L'articolo 2 è dedicato alle definizioni di «gioco d'azzardo patologico», di «giocatore problematico», di «soggetti vulnerabili» e di «Osservatorio».

L'articolo 3 prevede la presa in carico, la cura e la riabilitazione ambulatoriale e residenziale delle persone affette da gioco d'azzardo patologico da parte del Servizio sanitario nazionale attraverso i servizi regionali per le dipendenze patologiche. Inoltre, dispone che la certificazione della diagnosi da dipendenza da gioco d'azzardo, rilasciata dai servizi per le dipendenze patologiche, sulla base dei criteri definiti dal Ministero della salute, garantisce l'esenzione dalla spesa per le prestazioni sanitarie necessarie al trattamento della patologia, nonché domanda al sito *internet* del Ministero della salute la diffusione di tutte le informazioni sul trattamento della pato-

logia, sulle strutture a cui rivolgersi e sulle reti del servizio pubblico locale.

L'articolo 4 demanda al Ministero della salute e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli la definizione di linee guida per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico. Il medesimo articolo prevede, inoltre, che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca promuova attività formative per un approccio consapevole e responsabile ai giochi con vincite in denaro e campagne di informazione sui rischi a essi correlati, anche mediante la partecipazione di esperti, presso gli istituti scolastici di ogni ordine e grado.

L'articolo 5 dispone che le associazioni di categoria rappresentative degli esercenti e dei concessionari abilitati all'offerta di gioco con vincite in denaro si dotino di un codice etico di condotta contenente linee guida e buone prassi, finalizzate a contenere eventuali comportamenti a rischio relativi ai giochi con vincite in denaro e a garantire una prima assistenza di carattere informativo e orientativo. Prevede, altresì, che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli organizzi corsi formativi obbligatori riservati agli esercenti. Inoltre, affida agli esercenti la diffusione e l'esposizione di materiali informativi sul tema all'interno dei loro esercizi e vieta loro la vendita e la somministrazione di alcolici durante gli orari di accensione degli apparecchi da gioco, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria per il mancato rispetto di tale divieto.

All'articolo 6 sono previste misure per la tutela dei minori e per l'aiuto ai giocatori problematici aumentando l'attuale sanzione prevista per chiunque consenta la partecipazione ai giochi pubblici da parte dei minori. Viene previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2021, l'accesso agli apparec-

chi da intrattenimento sia consentito solo attraverso una carta elettronica personalizzata, le cui modalità di fruizione e di funzionamento vengono demandate a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della salute, nella quale sono riportate le informazioni sulle giocate effettuate e volta a rilevare la presenza di comportamenti riconducibili al gioco compulsivo e al gioco problematico, nonché informare di tale rischio il giocatore attraverso l'invio di un segnale di allerta ben visibile sul terminale di gioco.

L'articolo 7 prevede la possibilità per le persone affette da gioco d'azzardo patologico di ricorrere all'amministratore di sostegno qualora si trovino nell'impossibilità di sopperire alle proprie necessità ed esigenze.

L'articolo 8, ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio di denaro sugli apparecchi da intrattenimento *videolottery* – VLT, prevede che l'importo complessivamente introdotto per ciascuna sessione di gioco nell'apparecchio VLT non possa superare 100 euro.

L'articolo 9, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età, prevede che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sia ripartita la riduzione del 30 per cento dei punti vendita del gioco rispetto a quelli in esercizio sulla base dei criteri che saranno recepiti dai comuni, in modo da garantire un'equilibrata distribuzione sul territorio nazionale.

L'articolo 10, infine, prevede le norme di copertura finanziaria delle disposizioni recate dall'articolo 4, comma 1, e dall'articolo 5, comma 2.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Oggetto e finalità)*

1. La presente legge reca disposizioni in materia di gioco d'azzardo patologico finalizzate a:

*a)* garantire alle persone affette da gioco d'azzardo patologico e ai loro familiari il diritto alla presa in carico da parte del Servizio sanitario nazionale per i necessari interventi di cura, di recupero e di riabilitazione, nonché a usufruire delle tutele e dei benefici previsti dalla legislazione vigente per altre dipendenze;

*b)* porre in atto, con il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati a diverso titolo coinvolti, una strategia tesa a prevenire il fenomeno del gioco d'azzardo patologico, anche attraverso idonee iniziative di informazione e di sensibilizzazione sui fattori di rischio del gioco d'azzardo, con particolare attenzione alla tutela dei minori e dei soggetti vulnerabili.

## Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge:

*a)* per « gioco d'azzardo patologico » si intende, in conformità con quanto stabilito dall'Organizzazione mondiale della sanità, un disturbo del controllo degli impulsi che si manifesta attraverso un comportamento di gioco persistente e reiterato, caratterizzato da condotte compulsive e distorsioni cognitive tali da arrecare un grave deterioramento della personalità del giocatore e da comprometterne le attività personali, nonché le relazioni familiari o lavorative;

*b)* per « giocatore problematico » si intende il giocatore che, pur non manifestando i sintomi della dipendenza, mostra un comportamento di gioco compulsivo,

tale da fare prevedere il rischio di una sua evoluzione verso la patologia;

c) per « soggetti vulnerabili » si intendono le persone che, per caratteristiche psicofisiche e ambientali, hanno maggiori probabilità, se stimolate, di sviluppare una dipendenza da gioco d'azzardo, quali i soggetti alcolodipendenti o tossicodipendenti, i pazienti psichiatrici e le persone a rischio di indebitamento;

d) per « Osservatorio » si intende l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 133, quarto periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

### Art. 3.

#### *(Livelli essenziali di assistenza)*

1. Il Servizio sanitario nazionale, attraverso i servizi per le dipendenze patologiche istituiti dalle regioni, garantisce alle persone affette da gioco d'azzardo patologico interventi di presa in carico, di cura e di riabilitazione ambulatoriale e residenziale, secondo quanto previsto dagli articoli 28 e 35 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, pubblicato nel supplemento ordinario n. 15 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 65 del 18 marzo 2017.

2. La certificazione della diagnosi di gioco d'azzardo patologico rilasciata dai servizi per le dipendenze patologiche di cui al comma 1, sulla base dei criteri definiti dal Ministero della salute con proprio decreto, dà diritto all'esenzione dalla partecipazione al costo della spesa sanitaria, limitatamente alle prestazioni correlate al trattamento di tale patologia.

3. Il Ministero della salute fornisce, attraverso una specifica sezione del proprio sito *internet* istituzionale, informazioni aggiornate sul trattamento del gioco d'azzardo patologico, sulle strutture a cui rivolgersi e sulle reti del servizio pubblico disponibili in relazione a ogni zona di residenza.

## Art. 4.

*(Linee di azione per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico)*

1. Al fine di porre in atto una strategia volta a prevenire la diffusione del gioco d'azzardo patologico, il Ministero della salute e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sentito l'Osservatorio, definiscono le seguenti linee di azione:

*a)* realizzazione di periodiche campagne informative ed educative volte ad accrescere la conoscenza dei fenomeni relativi al gioco d'azzardo patologico nonché dei fattori di rischio per la salute correlati al gioco compulsivo e problematico;

*b)* realizzazione di campagne di sensibilizzazione, indirizzate specificamente alle famiglie, volte a pubblicizzare il divieto di accesso dei minori ai giochi con vincite in denaro e a informare i genitori sui programmi di filtraggio e di blocco dei giochi *on line*;

*c)* istituzione di un numero verde nazionale per la consulenza relativa alle problematiche legate al gioco d'azzardo, in collaborazione con il Centro nazionale dipendenze e *doping* dell'Istituto superiore di sanità;

*d)* previsione di iniziative volte a pubblicizzare la sezione del sito *internet* istituzionale del Ministero della salute di cui all'articolo 3, comma 3, nonché il numero verde nazionale di cui alla lettera *c)* del presente comma o analoghi strumenti predisposti dalle regioni;

*e)* predisposizione di materiale informativo mirato a promuovere la consapevolezza delle reali possibilità di vincita nel gioco d'azzardo, del rischio di perdite economiche e d'indebitamento nonché delle possibili conseguenze di carattere legale che tale rischio comporta.

2. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca programma, presso gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, attività formative finalizzate a educare i giovani a un approccio consapevole e re-

sponsabile ai giochi con vincite in denaro, nonché a informarli e sensibilizzarli sui fattori di rischio connessi a tali giochi, allo scopo di attuare una prevenzione selettiva del gioco compulsivo e del gioco d'azzardo patologico.

3. Nella programmazione delle attività formative di cui al comma 2, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado si avvalgono della collaborazione delle istituzioni locali e dei servizi territoriali del sistema sanitario pubblico, anche attraverso la partecipazione alle attività di esperti del settore delle dipendenze.

4. Per l'attuazione delle linee d'azione di cui al comma 1 è autorizzata la spesa di 700.000 euro annui a decorrere dall'anno 2018, da ripartire con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Le attività formative di cui al comma 2 sono realizzate con l'impiego delle risorse umane e strumentali in dotazione alle amministrazioni coinvolte, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

#### Art. 5.

##### *(Obblighi degli esercenti e dei concessionari di giochi con vincite in denaro)*

1. Le associazioni di categoria rappresentative degli esercenti e dei concessionari abilitati all'offerta pubblica di giochi con vincite in denaro devono dotarsi, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un codice etico di condotta contenente le linee guida e le buone prassi alle quali gli stessi esercenti devono attenersi allo scopo di contenere eventuali comportamenti di gioco a rischio, di individuare i giocatori che manifestino modalità di gioco problematiche e di intervenire fornendo loro una prima assistenza di carattere informativo e orientativo.

2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in collaborazione con il Ministero della salute e sentito l'Osservatorio, organizza, con cadenza biennale e su base regionale, corsi di formazione obbligatori, riservati agli esercenti abilitati all'offerta pubblica di

giochi con vincite in denaro, sul tema del gioco a rischio, problematico o patologico e sulla prevenzione del gioco d'azzardo patologico.

3. Per la realizzazione dei corsi di formazione di cui al comma 2 è autorizzata la spesa di 300.000 euro annui a decorrere dall'anno 2018.

4. Gli esercenti abilitati all'offerta pubblica di giochi con vincite in denaro curano l'esposizione e la diffusione, all'interno dei propri esercizi, dei materiali informativi e promozionali prodotti in attuazione delle linee di azione di cui all'articolo 4, comma 1.

5. Negli esercizi in cui sono installati gli apparecchi da intrattenimento previsti dall'articolo 110, comma 6, lettere *a)* e *b)*, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, la vendita e la somministrazione di prodotti alcolici sono vietate in concomitanza con gli orari di accensione dei medesimi apparecchi.

6. La violazione del divieto di cui al comma 5 comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 10.000 euro.

#### Art. 6.

*(Misure per la tutela dei minori e per l'aiuto ai giocatori problematici)*

1. All'articolo 24, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, le parole: « da euro cinque mila a euro venti mila » sono sostituite dalle seguenti: « da euro 10.000 a euro 30.000 ».

2. Dal 1° gennaio 2021, l'accesso agli apparecchi da intrattenimento è consentito solo attraverso un'apposita carta elettronica personalizzata, da utilizzare sia come strumento di pagamento sia come archivio anagrafico del giocatore, nella quale sono riportate le informazioni sulle giocate effettuate ed è descritto, da parte del giocatore stesso, il proprio profilo di gioco per quanto riguarda le somme massime disponibili per unità di tempo ed eventuali scelte di auto-esclusione temporanea dal gioco.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della

salute, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e l'Osservatorio, sono definite le modalità di funzionamento della carta elettronica personalizzata di cui al comma 2.

4. La carta elettronica personalizzata di cui al comma 2 deve inoltre rilevare, sulla base di profili di rischio precedentemente elaborati, la presenza di comportamenti riconducibili al gioco compulsivo e al gioco problematico, nonché informare di tale rischio il giocatore attraverso l'invio di un segnale di allerta ben visibile sul terminale di gioco.

#### Art. 7.

*(Amministratore di sostegno)*

1. La persona affetta da gioco d'azzardo patologico, che a causa di tale patologia si trovi nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita, ai sensi dell'articolo 404 del codice civile, da un amministratore di sostegno nominato dal giudice tutelare del luogo in cui essa ha la residenza o il domicilio.

2. Per quanto concerne le modalità e le procedure relative all'intervento dell'amministratore di sostegno di cui al comma 1 si applicano le disposizioni del capo II del titolo XII del libro primo del codice civile.

#### Art. 8.

*(Riduzione della giocata massima sugli apparecchi da intrattenimento videolotterie – VLT)*

1. Ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio di denaro, all'articolo 110, comma 6, lettera *b*), numero 1), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; in ogni caso l'importo complessivamente introdotto per ciascuna sessione di gioco non può superare 100 euro».

## Art. 9.

*(Individuazione dei criteri di riduzione dei punti gioco)*

1. Al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età al gioco d'azzardo, il Ministro dell'economia e delle finanze, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, emana un decreto volto a definire i criteri della ripartizione tra i comuni della riduzione del 30 per cento del numero dei nulla osta di esercizio, attivi alla data di entrata in vigore della presente legge, relativi agli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera *b*), numero 1), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, prevista dall'articolo 1, comma 943, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in modo da garantire un'equilibrata distribuzione dei punti gioco nel territorio nazionale.

2. Il decreto di cui al comma 1 è adottato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione del provvedimento, decorso il quale il decreto può comunque essere adottato.

## Art. 10.

*(Copertura finanziaria)*

1. Ai maggiori oneri derivanti dall'articolo 4, comma 1, e dall'articolo 5, comma 2, pari complessivamente a 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



\*18PDL0010980\*