



Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico

A.C. 101 e abb.

Dossier n° 22 - Elementi di valutazione per la compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea
8 luglio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	101 e abb.
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
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
presentazione:	15 marzo 2014
assegnazione:	7 maggio 2014
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), IX Trasporti, X Attività Produttive, XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Il T.U. si compone di **diciannove** articoli.

L'**articolo 1** definisce l'oggetto e le finalità del provvedimento contenente 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.

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 all'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 grave deterioramento alla loro personalità, assimilabile ad altre dipendenze.

Con riguardo ai livelli essenziali di assistenza, l'**articolo 3** assegna ai Servizi per le dipendenze istituiti dalle Regioni, nell'ambito dei rispettivi sistemi sanitari regionali, i compiti connessi alle attività di prevenzione della patologia da gioco d'azzardo patologico (GAP) e di cura e riabilitazione dei soggetti che ne sono affetti. Spetta ai medesimi Servizi la promozione di interventi di prevenzione, cura e riabilitazioni ambulatoriale e residenziale, anche mediante gruppi di mutuo aiuto, nonché il rilascio della certificazione della diagnosi di gioco d'azzardo patologico che dà diritto all'esenzione della compartecipazione al costo della spesa sanitaria e all'accesso alle strutture dei presidi regionali per la valutazione e la diagnosi, l'assistenza psicologica e farmacologica e il ricovero, se necessario, in centri specializzati nella cura della patologia.

L'**articolo 4** prevede l'adozione, mediante decreto di natura regolamentare del Ministro della salute, di un Piano nazionale per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da GAP.

Spetta al Ministero della salute, come indicato all'**articolo 5**, il compito di informare i cittadini circa gli aspetti sanitari, sociali, legali ed economici in materia di gioco d'azzardo patologico, dedicandovi una specifica sezione del sito istituzionale.

L'**articolo 6** pone il divieto di introdurre nuovi apparecchi e piattaforme *online* per il gioco d'azzardo a valere sulle concessioni già in essere e di nuove tipologie di giochi di azzardo per un periodo di almeno cinque anni.

All'**articolo 7** si prevede l'istituzione, presso il Ministero della salute, di un Osservatorio nazionale sulla dipendenza da gioco d'azzardo patologico, presieduto dal Ministro o da un suo delegato, che svolge le sue 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 con proposte per il miglioramento del sistema di interventi socio-sanitari e socio-assistenziali. Oltre a definire linee guida per la realizzazione di campagne informative e lo svolgimento di corsi di formazione sui rischi collegati al gioco d'azzardo,

l'Osservatorio raccoglie osservazioni in merito al rispetto del divieto di propaganda pubblicitaria.

L'**articolo 8** prevede la promozione di campagne informative e di sensibilizzazione ai cittadini sui fattori di rischio del gioco d'azzardo, ad opera del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero della salute, inclusi progetti di educazione nelle scuole di ordine e grado.

All'**articolo 9** si estende ai soggetti affetti da dipendenza da gioco d'azzardo patologico l'applicabilità dell'istituto dell'amministratore di sostegno, disciplinato dal Codice civile.

Le disposizioni di cui all'**articolo 10** contengono misure di contrasto e azioni positive per la tutela dei minori e dei soggetti vulnerabili, tra cui si evidenzia la novità costituita dall'accesso agli apparecchi di intrattenimento, ai videogiochi e ai giochi *online* esclusivamente mediante l'utilizzo di tessera sanitaria, al fine di impedire l'accesso al gioco ai minori di età e per consentire ai giocatori di rilevare il numero e l'entità delle somme giocate, di autoescludersi dal gioco, anche temporaneamente, nonché di prevedere un eventuale limite alla somma giocata. Viene inoltre prescritto che ciascun apparecchio di gioco deve recare avvertenze sui rischi derivanti dal gioco d'azzardo patologico e che l'unica forma ammessa di pagamento delle prestazioni rese è quella elettronica, mediante carte nominative.

L'**articolo 11** detta norme concernenti l'etichettatura dei tagliandi delle lotterie istantanee assegnando al Ministero della salute il compito di definire, con decreto, sia i contenuti delle avvertenze - dirette ad evidenziare i rischi e i danni connessi al gioco d'azzardo - che le modalità con cui le stesse devono essere stampate sui tagliandi, stabilendo, in ogni caso, che le informazioni debbono essere ben visibili ai consumatori e contenere, almeno, le diciture elencate al comma 3.

L'**articolo 12** pone il divieto di propaganda pubblicitaria diretta e indiretta del gioco d'azzardo sul territorio nazionale, stabilendo, in caso di trasgressione, la sanzione amministrativa pecuniaria da 100.000 a 500.000 euro. I proventi delle sanzioni amministrative sono destinati al finanziamento del Fondo per la prevenzione, la cura e la riabilitazione del gioco d'azzardo patologico presso il Ministero della salute, istituito all'articolo 16 del provvedimento in esame.

La rimozione degli apparecchi per il gioco d'azzardo viene incentivata, all'**articolo 13**, mediante la previsione di un apposito indennizzo economico a favore degli esercizi commerciali e ai circoli privati. L'entità e le modalità di indennizzo, nonché le procedure per effettuarne richiesta saranno definite con decreto ministeriale.

Agli esercizi commerciali e ai circoli privati che non installano apparecchi per il gioco potrà essere rilasciato in uso il logo identificativo "*no slot*", come disposto all'**articolo 14**.

L'**articolo 15** attribuisce ai Comuni il compito di fissare con regolamento gli obblighi relativi ai luoghi per il gioco d'azzardo, stabilendo criteri di ubicazione, orari di apertura e caratteristiche dei locali in cui si svolge l'attività di gioco. Le violazioni di tali disposizioni comportano l'inabilitazione all'attività commerciale da 1 a 5 anni.

L'**articolo 16** istituisce nello stato di previsione del Ministero della salute il Fondo per la prevenzione, la cura e la riabilitazione del gioco d'azzardo patologico, nonché, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo per le famiglie dei soggetti affetti da GAP.

L'**articolo 17** introduce disposizioni di natura finanziaria, prevedendo l'autorizzazione di spesa pari a 10 milioni di euro per il 2015 per l'attuazione del piano nazionale, a 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2015 per gli interventi in materia di informazione ed educazione, a 15 milioni di euro annui dal 2015 per gli indennizzi economici, e a 20 milioni di euro per il 2015 e 30 milioni di euro annui a decorrere dal 2016, per il finanziamento del Fondo per le famiglie. A copertura degli ulteriori oneri derivanti dal provvedimento, si prevede l'incremento del prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento, da determinarsi con decreti dirigenziali del Ministero dell'economia e finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

L'**articolo 18** assicura ai familiari di soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico l'accesso al Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, di cui all'[articolo 15 della legge n. 108 del 1996](#).

Infine, ai sensi dell'**articolo 19**, il provvedimento entra in vigore il 1° gennaio 2015, ad eccezione delle norme riguardanti l'esclusività dei pagamenti in forma elettronica (articolo 10, comma 10) e l'applicabilità al gioco *online* delle misure di contrasto a tutela dei minori (articolo 10, comma 11), la cui decorrenza è fissata al 1° gennaio 2016.

Esame del provvedimento in relazione alla normativa europea

I servizi di gioco d'azzardo rientrano nell'ambito di applicazione dell'**articolo 56** del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) relativo alla libera **prestazione dei servizi**.

In quanto tali essi, pur non essendo disciplinati da una **normativa settoriale specifica**, sono soggetti alle disposizioni della [direttiva 2010/13/UE](#) sui servizi di media audiovisivi, della [direttiva 2005/29/UE](#) sulle pratiche commerciali sleali, della [direttiva 1997/7/UE](#) sulla vendita a distanza, della [direttiva 2005/60/UE](#) sul riciclaggio di proventi di attività criminose, della [direttiva 1995/46/UE](#) sulla protezione dei dati personali, della [direttiva 2002/58/UE](#) sulla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, e della [direttiva 2006/112/UE](#) sul sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

Ai servizi di gioco d'azzardo non si applica invece la [direttiva 2006/123/UE sui servizi nel mercato interno](#), in quanto essi presentano numerose specificità rispetto alle altre tipologie di servizio, come rilevato in diverse occasioni dalla Corte di giustizia.

La materia stata invece oggetto specifico di diversi atti di natura non normativa, alcuni dei quali concernono anche i profili direttamente connessi alla ludopatia.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

Il **9 luglio 2014** la Commissione europea adotterà una **raccomandazione** indirizzata agli Stati membri per contribuire a fornire un elevato livello di protezione ai propri cittadini nel settore dei servizi per il gioco d'azzardo on-line.

Le principali finalità della raccomandazione della Commissione saranno le seguenti:

- garantire che i cittadini dell'UE, in particolare i minori, siano consapevoli dei rischi associati al gioco d'azzardo e che gli operatori abbiano una serie obblighi da rispettare in materia di comunicazione commerciale responsabile;
- fornire ai consumatori una maggiore chiarezza e rassicurazione che i siti autorizzati sui quali sceglieranno di giocare garantiscano adeguate misure di salvaguardia (per esempio un'efficace verifica dell'età del giocatore, la registrazione e i controlli di identificazione);
- prevedere misure idonee a prevenire i rischi connessi con il gioco d'azzardo, come la dipendenza o il gioco eccessivo.

La raccomandazione era stata preannunciata nella **comunicazione "Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line"** (COM(2012)596), presentata dalla Commissione il 23 ottobre 2013.

Nella comunicazione si illustrava un piano d'azione della Commissione articolato in una serie di iniziative da adottare nei due anni successivi dirette a precisare la regolamentazione dei giochi d'azzardo e a promuovere la cooperazione tra Stati membri. La comunicazione ha inoltre previsto l'istituzione un gruppo di esperti sul gioco d'azzardo, composto da rappresentanti degli Stati membri (per l'Italia ne fa parte l'AAMS, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato).

La comunicazione era stata adottata tenendo conto peraltro degli esiti di una consultazione svolta dalla Commissione sulla base del **Libro Verde sul gioco d'azzardo on line nel mercato interno** (COM(2011)128), conclusasi il 31 luglio 2011, sui problemi specifici di ordine pubblico e i rischi sociali connessi alla crescita nell'UE dell'offerta di servizi di gioco d'azzardo *online* e sugli strumenti normativi e tecnici necessari per garantire la tutela dei consumatori.

Con riferimento ai profili oggetto dell'A.C. 101, nella comunicazione la Commissione afferma che, sulla base delle risposte alla consultazione, 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.

A seguito dell'esame della comunicazione il Parlamento europeo il **10 settembre 2013** ha approvato una **risoluzione**, in cui 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;
- vi è un pericoloso legame tra gravi difficoltà economiche e forte diffusione del gioco d'azzardo e il durissimo clima sociale ed economico attuale è 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 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.