

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3965

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Disposizioni per il divieto del gioco d'azzardo e per la prevenzione della diffusione del rischio legato al gioco d'azzardo nonché per la cura e la riabilitazione dei soggetti affetti da ludopatia

Presentata il 5 luglio 2016

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il forte disagio sociale ed economico che attraversa l'Italia intera contribuisce ad aumentare il ricorso al « gioco », sempre più considerato come illusoria fonte di guadagno e possibile recupero di risorse finanziarie, soprattutto da parte di persone che non lavorano e che hanno perso il lavoro; infatti, la motivazione principale che spinge a giocare è « vincere denaro » grazie al quale si spera di superare le difficoltà e condurre una vita migliore. Il rischio anzi, nella maggior parte dei casi, la certezza, tuttavia, è di finire in una spirale senza fondo, nella quale il gioco diventa una vera e propria necessità, oltre ad apparire come l'unica possibilità per la risoluzione dei propri problemi. Inoltre, a seguito di numerosi studi nel settore, è stato appurato che, quando finisce anche l'ultima risorsa di-

sponibile, il ricorso all'usura può diventare facilmente una via d'uscita praticabile e nella difficoltà di apprestare controlli sociali ed efficaci interventi dei poteri pubblici le mafie in questo settore potrebbero « giocare » un ruolo da protagonisti.

Il gioco d'azzardo appare, quindi, un fenomeno molto problematico che richiama, peraltro, immagini contraddittorie, di divertimento da un lato e di patologia dall'altro. Infatti, pur trattandosi di un aspetto « apparentemente » ludico dell'esistenza, molte persone, la maggior parte di quelle che giocano sistematicamente e con le finalità sopradette, instaurano con il gioco una relazione di vera e propria dipendenza: il gioco d'azzardo da « semplice » si trasforma in « patologico » o « ludopatia » diventando, pertanto, un fenomeno clinico caratterizzato da elementi

molto simili alle classiche forme di dipendenza, tanto che l'Organizzazione mondiale della sanità l'ha riconosciuto come patologia.

Peraltro, dall'analisi della società attuale il quadro che sembra emergere mostra con evidenza come tutte le fasce sociali siano indifferentemente colpite dalla sindrome ludopatica. Nella maggior parte dei casi ad incoraggiare tali comportamenti, spesso distruttivi, è la pubblicità del gioco d'azzardo, declinata nelle sue varie forme, diffusa nei manifesti di ogni città, nelle pagine dei giornali, nei siti *internet* e, soprattutto, negli *spot* televisivi: una sorta di continuo « bombardamento mediatico » che spinge a ogni tipo di gioco, inducendo alla fuorviante convinzione che « basta poco » per vincere e per avere la possibilità di cambiare vita.

Governi di diverso colore, per reperire ulteriori gettiti fiscali, hanno previsto la legalizzazione e l'incremento di nuovi giochi d'azzardo, anche *on line*. Numerose associazioni, tanti sindaci, le regioni, con apposite leggi, e alcuni consigli regionali nella loro attività di indirizzo politico si sono pronunciati per il contrasto del gioco d'azzardo definendo, nel rispetto della vigente normativa statale, le modalità per contrastare limitare e prevenire il gioco d'azzardo. Purtroppo, però, questa azione non è stata sufficiente e, nella maggior parte dei casi, i nuovi progetti di legge presentati in Parlamento nelle ultime legislature hanno dato per scontata l'introduzione di nuovi giochi legalizzati disciplinando esclusivamente gli aspetti sociali e di prevenzione e più o meno blande forme di contrasto.

Perciò, con la presente proposta di legge si sollecita il Parlamento a percorrere una soluzione radicale del problema: si prevede, infatti, il divieto assoluto dei giochi con puntata di denaro, con l'unica eccezione dei giochi gestiti dallo Stato, compresi le lotterie nelle loro varie forme, le scommesse sugli eventi sportivi e il lotto, escluso il lotto istantaneo, qualificando come delitto le violazioni del divieto di tenuta del gioco d'azzardo.

A fronte di tale azione vi sarebbe certamente un minore gettito fiscale che tuttavia sarebbe compensato dalla riduzione del costo sociale che la collettività dovrebbe affrontare per le conseguenze della diffusione del gioco d'azzardo, solo in parte rappresentato dalle spese di cura per i circa 800.000 ludopatici accertati e dai costi della prevenzione nei confronti dei cittadini a rischio (da due a tre milioni). Perciò si omette una copertura finanziaria.

La proposta di legge si compone, peraltro, di sette articoli che affrontano anche la tematica della cura, della prevenzione e del contrasto al gioco d'azzardo e detta, pertanto, anche disposizioni in ordine alla definizione di gioco d'azzardo patologico, all'inserimento di tale patologia nei livelli essenziali di assistenza (LEA) a carico del Fondo sanitario nazionale e del Fondo per le politiche sociali e al divieto di qualsiasi forma, diretta o indiretta, di propaganda pubblicitaria, di comunicazione commerciale, di sponsorizzazione o di promozione di marchi o prodotti di giochi con vincite in denaro, offerti in reti di raccolta, sia fisiche sia *online*.

Relazione tecnica (*Articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*).

La proposta di legge in oggetto, composta da otto articoli, intende regolamentare e disciplinare il gioco d'azzardo vietandone determinate fattispecie e considerando lo stesso quando da semplice si trasforma in patologico e quindi diventa un fenomeno clinico, caratterizzato da elementi molto simili alle classiche forme di dipendenza, tanto che l'Organizzazione mondiale della sanità l'ha riconosciuto come patologia. In particolare, con la presente proposta si sollecita il Parlamento a percorrere una soluzione radicale del problema: si prevede, infatti, il divieto assoluto dei giochi con puntata di denaro, con l'unica eccezione dei giochi gestiti dallo Stato, compresi le lotterie nelle loro varie forme, le scommesse sugli eventi sportivi e il lotto, escluso il lotto istantaneo, qualificando come delitto le violazioni del divieto di tenuta del gioco d'azzardo.

Viene, inoltre, affrontata anche la tematica della cura, della prevenzione e del contrasto al gioco d'azzardo, dettandosi disposizioni in ordine alla definizione del gioco d'azzardo patologico (GAP), all'inserimento di tale patologia nei livelli essenziali di assistenza (LEA) a carico del Fondo sanitario nazionale e del Fondo per le politiche sociali e al divieto di qualsiasi forma, diretta o indiretta, di propaganda pubblicitaria, di comunicazione commerciale, di sponsorizzazione o di promozione di marchi o prodotti di giochi con vincite in denaro, offerti in reti di raccolta, sia fisiche sia *on line*.

L'articolo 1 definisce i giochi d'azzardo vietati – quelli nei quali ricorre il fine di lucro, quelli in cui sono previste puntate di denaro e quelli nei quali la vincita o la perdita sono interamente o quasi interamente aleatorie – e precisa che il divieto si applica prescindendo dalla forma di somministrazione; non si applica invece ai giochi d'azzardo gestiti dallo Stato, compresi le lotterie, nelle loro varie forme, le scommesse sugli eventi sportivi e il lotto, fatta eccezione per il lotto istantaneo.

Le ripercussioni finanziarie sul bilancio statale in termini di minore gettito sono quantificate e coperte dall'articolo 8.

L'articolo 2 inserisce nel codice penale l'articolo 643-*bis* « Esercizio di giochi d'azzardo », che prevede le sanzioni penali e le relative pene accessorie connesse all'esercizio di giochi d'azzardo vietati. In particolare, viene previsto un aumento del doppio della pena qualora siano presenti minori o in caso di utilizzo di animali. In rapporto a questa nuova previsione va letta l'abrogazione, prevista dall'articolo successivo, di cinque articoli del suddetto codice.

L'articolo 3 dispone l'abrogazione di cinque articoli del codice penale (dal 718 al 722), in connessione con quanto previsto dall'articolo 2 che, invece, inserisce un nuovo articolo che disciplina la fattispecie di reato in oggetto. Viene poi abrogato anche l'articolo 1, comma 525, della legge n. 266 del 2005, che definisce gli apparecchi idonei per il gioco d'azzardo.

L'articolo 4 detta le disposizioni applicative e transitorie necessarie al fine di

consentire, in un determinato tempo (novanta giorni), la rimozione degli strumenti, attraverso i quali vengono somministrati i giochi d'azzardo vietati, e la cessazione delle attività connesse agli stessi. Tale articolo prevede, inoltre, che nello stesso termine di novanta giorni il Governo adotti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento con il quale si provvede all'abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili con la legge, disponendosi al contempo, qualora il suddetto regolamento non sia adottato nei termini, la non applicabilità di tutte le disposizioni normative incompatibili e la revoca delle licenze, delle autorizzazioni o dei titoli comunque denominati, rilasciati in base alle disposizioni espressamente abrogate e a quelle incompatibili sopradette.

L'articolo 5 definisce il GAP, o ludopatia, allineandosi alla definizione fornita dall'Organizzazione mondiale della sanità e specificando che si tratta di una patologia che caratterizza le persone affette da sindrome da gioco con vincite in denaro, il cui comportamento può compromettere le relazioni personali, familiari, patrimoniali e lavorative, determinando, altresì, la perdita di controllo sul gioco, e conseguentemente inducendo la persona a ripetere condotte compulsive, assimilabili alle dipendenze da sostanze stupefacenti o psicotrope e da alcool, tali da arrecare grave deterioramento alla sua personalità.

L'articolo 6 prevede l'inserimento dei disturbi e delle complicanze derivanti dal GAP nell'ambito dei LEA a carico del Fondo sanitario nazionale, ora disciplinati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 33 dell'8 febbraio 2002, al fine di inserire il GAP nell'ambito di applicazione dei LEA.

La norma ha conseguenze finanziarie sul Fondo sanitario nazionale e sul Fondo per le politiche sociali.

L'articolo 7 vieta ogni forma di pubblicità, sia diretta che indiretta, per i giochi d'azzardo e introduce apposite sanzioni amministrative per i trasgressori.

I proventi derivanti dall'applicazione di tali sanzioni, corrispondenti a maggiori entrate per il bilancio statale, contribuiranno alle spese per la prevenzione, cura e riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo.

L'articolo 8 quantifica le minori entrate per il bilancio statale e individua le fonti di copertura. Si precisa che tale articolo, originariamente non ricompreso nel testo licenziato per l'aula dalla commissione consiliare referente, è stato redatto dal relatore del provvedimento – che lo ha depositato sotto forma di emendamento aggiuntivo al testo – e approvato all'unanimità.

Le stime relative al minor gettito fiscale, quantificato in 4,5 miliardi di euro, si basano sulle informazioni traibili dalla banca dati delle entrate tributarie alimentata dal Ministero dell'economia e delle finanze (http://www1.finanze.gov.it/finanze2/entrate_tributarie/).

I dati di competenza relativi al 2012 parlano di complessivi 12 miliardi di euro tra proventi del lotto (al lordo delle vincite), proventi delle attività di gioco, di apparecchi e congegni di gioco (articolo 39, comma 13, del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003), di lotterie istantanee.

Relativamente a queste ultime, il Ministero dell'economia e delle finanze precisa che a decorrere dal 1° gennaio 2013 le entrate tributarie sono al netto di quelle relative agli utili delle lotterie nazionali, delle lotterie istantanee e del bingo, che da allora vengono ricomprese tra le entrate extratributarie; analizzando l'intervallo temporale 2007-2012 i proventi delle suddette lotterie istantanee ammontano in media a 1,5 miliardi di euro.

Nell'intervallo che parte dal 2007 per spingersi a tutto il 2015 i proventi correlati ad apparecchi e congegni di gioco ammontano in media a 3,5 miliardi di euro annui e pesano oltre il 30 per cento sul totale (i proventi del lotto pesano oltre il 50 per cento).

Analizzando i dati più recenti disponibili, aggiornati al primo quadrimestre 2016, è possibile appurare che il *trend* dei complessivi proventi in questione è in crescita.

La suddetta stima di minore gettito tributario, a decorrere dall'esercizio 2017, appare quindi prudenzialmente ragionevole.

Nel breve termine la copertura finanziaria si rinvia riducendo, nel medesimo esercizio, la dotazione finanziaria dei programmi ricompresi negli stati di previsione di alcuni Ministeri:

relativamente al Ministero della difesa viene ridotta di 0,3 miliardi di euro l'autorizzazione di spesa del programma 5.2 (Approntamento e impiego delle forze terrestri) e di 0,1 miliardi di euro l'autorizzazione di spesa di ciascuno dei programmi 5.3 (Approntamento e impiego delle forze navali) e 5.4 (Approntamento e impiego delle forze aeree), afferenti alla missione 5 « Difesa e sicurezza del territorio »;

relativamente al Ministero dell'interno viene ridotta di 0,25 miliardi di euro l'autorizzazione di spesa del programma 2.2 (Attuazione da parte delle prefetture-uffici territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'interno sul territorio), afferente alla missione 2 « Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio »;

relativamente al Ministero dello sviluppo economico viene ridotta di 1,5 miliardi di euro l'autorizzazione di spesa del programma 11.5 (Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale e movimento cooperativo), afferente alla missione 11 « Competitività e sviluppo delle imprese »;

relativamente al Ministero dell'economia e delle finanze viene ridotta di 1,25 miliardi di euro l'autorizzazione di spesa del programma 33.1 (Fondi da assegnare) e di 1 miliardo di euro quella del Programma 33.2 (Fondi di riserva e speciali), entrambi afferenti alla missione 33 « Fondi da ripartire ».

A regime, il minore gettito sarà compensato dalla riduzione del costo sociale che la collettività dovrebbe affrontare per le conseguenze della diffusione del gioco d'azzardo, solo in parte rappresentato dalle spese di cura per i circa 800.000 ludopatici accertati e dai costi della prevenzione nei confronti dei cittadini a rischio.

PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE

—

CAPO I.

DISPOSIZIONI RELATIVE AL DIVIETO
DEL GIOCO D'AZZARDO.

ART. 1.

(Giochi d'azzardo vietati).

1. Sono giochi d'azzardo vietati quelli nei quali ricorre il fine di lucro, quelli in cui sono previste puntate di denaro e quelli nei quali la vincita o la perdita sono interamente o quasi interamente aleatorie. Tale divieto non si applica ai giochi d'azzardo gestiti dallo Stato, compresi le lotterie, nelle loro varie forme, le scommesse sugli eventi sportivi e il lotto, fatta eccezione per il lotto istantaneo.

2. Il divieto si applica ai giochi d'azzardo di cui al comma 1 in qualsiasi forma essi siano somministrati, compresi quelli esercitati attraverso apparati meccanici, elettronici, telematici, canali televisivi, telefonia fissa o mobile e rete *internet*.

ART. 2.

(Introduzione dell'articolo 643-bis del codice penale).

1. Dopo l'articolo 643 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 643-bis. — (*Esercizio di giochi d'azzardo*) — Chiunque, in qualsiasi forma e luogo, promuove, agevola o detiene un gioco d'azzardo vietato a norma di legge è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa fino a euro 300.000. Le pene sono aumentate fino al doppio se sono presenti minorenni e in caso di utilizzo di animali.

Sono luoghi del gioco d'azzardo i locali ad esso destinati, anche se lo scopo del gioco è dissimulato sotto qualsiasi forma, compresi i canali televisivi, la telefonia fissa

o mobile, la rete *internet* e ogni altro mezzo con il quale è praticato il gioco d'azzardo vietato.

Alla condanna per il delitto di cui al primo comma consegue l'applicazione delle seguenti pene accessorie:

a) la sospensione per tre mesi della capacità di ottenere l'autorizzazione a gestire un esercizio pubblico a la chiusura per tre mesi del canale televisivo e del sito *internet* attraverso il quale il gioco d'azzardo è stato somministrato. Nel caso di recidiva le pene accessorie di cui alla presente lettera si applicano senza limiti di tempo;

b) la confisca del denaro impiegato nel gioco d'azzardo, nonché dei locali, delle apparecchiature, delle macchine, degli animali e degli oggetti comunque utilizzati o funzionali rispetto al gioco d'azzardo;

c) la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'articolo 36.

Chiunque prende parte al gioco d'azzardo vietato di cui al primo comma è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a euro 5.000. Alla stessa pena soggiace chi partecipa a giochi d'azzardo *on line* organizzati all'estero ».

ART. 3.

(*Abrogazioni*).

1. Sono abrogati:

a) gli articoli da 718 a 722 del codice penale;

b) l'articolo 1, comma 525, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

2. Il comma 6 dell'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, si applica nel testo vigente della data di entrata in vigore della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

ART. 4.

(*Disposizioni applicative*).

1. Nei novanta giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge:

a) non trovano applicazione gli articoli 1, 2 e 3, al fine di consentire la rimo-

zione degli strumenti, attraverso i quali vengono somministrati i giochi d'azzardo vietati ai sensi dell'articolo 1, e la cessazione delle attività connesse agli stessi;

b) è adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento con il quale si provvede all'abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili con la presente legge.

2. Decorsi i termini di cui al comma 1, anche in mancanza del regolamento di cui al comma 1, lettera *b)*:

a) non trovano applicazione le disposizioni normative incompatibili con la presente legge;

b) sono revocati le licenze, le autorizzazioni e i titoli comunque denominati rilasciati in base alle disposizioni abrogate ai sensi dell'articolo 3 e a quelle incompatibili con la presente legge.

CAPO II.

DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE, PER LA CURA E PER LA RIABILITAZIONE DEI SOGGETTI AFFETTI DA GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO O DA LUDOPATIA.

ART. 5.

(Definizione di gioco d'azzardo patologico o ludopatia).

1. Il gioco d'azzardo patologico (GAP) o ludopatia, come definito dall'Organizzazione mondiale della sanità, è la patologia che caratterizza le persone affette da sindrome da gioco con vincite in denaro, il cui comportamento può compromettere le relazioni personali, familiari, patrimoniali e lavorative, determinando, altresì, la perdita di controllo sul comportamento di gioco che induce la persona alla coazione a ripetere condotte compulsive, assimilabili alle dipendenze da sostanze stupefacenti o psicotrope e da alcool, tali da arrecare grave deterioramento alla sua personalità.

ART. 6.

(Livelli essenziali di assistenza per la cura del GAP e certificazione diagnostica).

1. I disturbi e le complicanze derivanti dal GAP sono inseriti nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA) a carico del Fondo sanitario nazionale e del Fondo per le politiche sociali.

2. Per le finalità di cui al comma 1, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro della salute, provvede a modificare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 33 dell'8 febbraio 2002, al fine di inserire il GAP nell'ambito di applicazione dei livelli essenziali di assistenza.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano predispongono, nell'ambito dei rispettivi piani sanitari e nei limiti delle risorse indicati nel Fondo sanitario nazionale, progetti obiettivi, azioni programmatiche e altre idonee iniziative dirette ad assicurare i LEA socio-sanitari e socio-assistenziali, per i disturbi e le problematiche diagnosticati come conseguenza del GAP.

4. La certificazione della diagnosi di GAP è rilasciata da strutture socio-sanitarie pubbliche accreditate individuate dalle regioni e idonee ad assicurare prestazioni ambulatoriali, semiresidenziali, residenziali e domiciliari di diagnostica, di terapia medica, di terapia psico-educativa, di riabilitazione e socio-assistenziali, nei casi in cui lo stato di salute consenta che queste possano essere erogate in regime di non ricovero. La certificazione di diagnosi di GAP, valida in tutto il territorio nazionale, dà diritto:

a) all'esenzione dalla partecipazione al costo della spesa sanitaria;

b) all'immediato 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;

c) all'esenzione dalla partecipazione al costo per l'acquisto dei presidi necessari al trattamento del GAP e alla tutela della qualità della vita.

ART. 7.

(Divieto di pubblicità per i giochi d'azzardo).

1. È vietata qualsiasi forma, diretta o indiretta, di propaganda pubblicitaria, di comunicazione commerciale, di sponsorizzazione o di promozione di marchi o prodotti di giochi con vincite in denaro, offerti in reti di raccolta, sia fisiche sia *on line*.

2. La violazione del divieto di cui al comma 1 è punita con la sanzione amministrativa da euro 50.000 a euro 500.000. La sanzione è irrogata al soggetto che commissiona la comunicazione commerciale, la pubblicità, la sponsorizzazione o la promozione, al soggetto che le effettua, nonché al proprietario del mezzo con il quale esse sono diffuse.

3. I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni di cui al comma 2 sono destinati alla prevenzione, alla cura e alla riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo, ai sensi dell'articolo 1, comma 133, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e confluiscono nel Fondo per il GAP istituito dall'articolo 1, comma 946, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

ART. 8.

(Norma finanziaria).

1. Le minori entrate a valere sul titolo 1 « Entrate tributarie » del bilancio pluriennale 2016-2018, quantificate in euro 4.500.000.000 per l'esercizio 2017, sono compensate nel medesimo esercizio riducendo:

a) di euro 300.000.000 l'autorizzazione di spesa del programma 5.2 e di euro 100.000.000 l'autorizzazione di spesa di ciascuno dei programmi 5.3 e 5.4, afferenti alla missione 5 « Difesa e sicurezza del territorio »;

b) di euro 1.500.000.000 l'autorizzazione di spesa del programma 11.5, afferente alla missione 11 « Competitività e sviluppo delle imprese »;

c) di euro 250.000.000 l'autorizzazione di spesa del programma 2.2, afferente alla missione 2 « Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio »;

d) di euro 1.250.000.000 l'autorizzazione di spesa del programma 33.1 e di euro 1.000.000.000 l'autorizzazione di spesa del programma 33.2, afferenti alla missione 33 « Fondi da ripartire ».



17PDL0043630