

# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

IX legislatura

N. 154

2 ottobre 2012

## PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI PAGANI, MONARI, BARBATI, SCONCIAFORNI, NALDI

**NORME PER IL CONTRASTO, LA PREVENZIONE, LA RIDUZIONE DEL RISCHIO DELLA DIPENDENZA DAL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO, NONCHÉ DELLE PROBLEMATICHE E DELLE PATOLOGIE CORRELATE**

Oggetto assembleare n. 3220

## Relazione

Con il presente progetto di legge, la Regione Emilia-Romagna si prefigge l'obiettivo di contrastare il fenomeno del gioco d'azzardo e le sue ricadute personali, familiari e il danno sociale legato all'aumento nella popolazione della patologia di dipendenza correlata, denominata gioco d'azzardo patologico (GAP). E' opinione condivisa quella di ritenere la dipendenza da gioco d'azzardo una vera e propria emergenza sociale di grande rilievo; anche il territorio dell'Emilia-Romagna è coinvolto in quello che rischia di diventare quasi uno stile di vita, con conseguenze drammatiche per il giocatore, ma anche per la famiglia e la società tutta.

L'esigenza di legiferare in materia è dovuta alla volontà di porre un freno ad un fenomeno in ascesa che necessita di regolamentazioni e azioni di contenimento, fondamentale diventa poi una corretta e puntuale informazione.

La ludopatia è una patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincite in denaro. La patologia è descritta nel Manuale Statistico-Diagnostico dei disturbi mentali nella sua IV versione (DSM-IV; 1994) e ha affinità con il gruppo dei Disturbi Ossessivo-Compulsivi (DOC) e con i comportamenti d'abuso e le dipendenze.

Il mercato del gioco e, in particolare, quello del gioco d'azzardo, legale ed illegale, in Italia è in fortissima espansione anche con riferimento al gioco d'azzardo on line. La spesa in Italia è aumentata: dai 14,3 miliardi di euro spesi nel 2000, si è passati a calcolare oggi un fatturato di oltre 79 miliardi di euro nel 2011 (fonte: Monopoli di Stato), di cui 6,34 miliardi spesi nella sola Emilia-Romagna (con riferimento al solo gioco legale) e nel primo semestre del 2012 la spesa in Italia per il gioco d'azzardo è cresciuta del 23,7% rispetto al primo semestre dell'anno precedente (fonte: Monopoli di Stato). La cosiddetta industria del gioco d'azzardo in Italia costituisce, con questo fatturato, la terza azienda nel nostro Paese dopo Eni ed Enel (fonte: Mediobanca 2010). L'offerta on line è un settore in aumento nel mercato del gioco d'azzardo e ha rappresentato il 7,5% dei proventi annui del mercato complessivo del gioco.

E' stata calcolata una spesa pro-capite in Emilia-Romagna di 1.442 euro (a livello nazionale è di 1.323 euro); in tutt'Italia sono 800 mila le persone con dipendenza patologica da gioco

d'azzardo, una buona parte di queste sono giovani e giovanissimi e quasi 2 milioni sono i giocatori a rischio dipendenza. Viene evidenziato da ricerche condotte sul territorio nazionale che il gioco d'azzardo aumenta con la diminuzione della scolarizzazione e si notano differenze importanti anche in base al reddito percepito. Gioca, infatti, il 70,8% di chi ha un lavoro a tempo indeterminato, ma la percentuale sale al 73% dei disoccupati, aumenta ulteriormente con l'80,2% dei lavoratori precari e arriva all'86,7% dei cassintegrati.

Questo fenomeno è ancora più stridente con la realtà, che vede un italiano su quattro a rischio povertà e il 16% delle famiglie con serie difficoltà ad arrivare a fine mese (fonte ISTAT). Purtroppo il gioco d'azzardo va ad incidere ulteriormente sulla già compromessa situazione economica e sul conseguente indebitamento della popolazione. Le cifre portano il nostro Paese ad essere il primo in Europa (terzo nel Mondo) tra i Paesi che giocano di più. Paradossalmente, si è scelto di ridurre nel tempo le tasse sul gioco, passando dal 29,4% di incassi per lo Stato nel 2004 (7,3 miliardi di euro sui 24 giocati), all'11% incassati oggi (9 miliardi di euro sui 79 giocati).

L'enorme affare di questo settore consente numerosi investimenti anche in campo pubblicitario: intere pagine sui giornali, manifesti in ogni città italiana, banner in ogni sito internet, spot radio televisivi, messaggi che inevitabilmente terminano con l'ipocrisia di giocare il giusto, giocare in modo responsabile e inducono a credere che la vincita sia a portata di mano e che basti giocare per cambiare finalmente vita. Il marketing, in questi anni, ha infatti giocato sulla difficoltà di alcune persone di avere una volontà di riscatto, sulla difficoltà di mettersi in una posizione attiva e laboriosa per superare le difficoltà economiche o la sofferenza personale. La soluzione sembrava quella di accorciare i ponti, è una illusione il messaggio di molte pubblicità: "di colpo tutto cambia". Non esistono scorciatoie di questo tipo per superare i problemi economici, tanto meno si superano con il gioco d'azzardo che porta a perdere ingenti quantità di soldi.

Dalle premesse enunciate nasce la necessità di dotarsi di strumenti di contrasto, prevenzione, educazione e riduzione dei rischi di questa diffusa forma di dipendenza, tutelando i deboli, i primi ad essere colpiti e i primi che la Regione Emilia-Romagna intende aiutare. Nel rapporto 2011 della Corte dei Conti vi è un passaggio significativo che sottolinea che "il consumo dei giochi interessa prevalentemente le fasce sociali più deboli... ed è legato al desiderio di comprarsi un sogno".

Il decreto legge n.158 del 13 Settembre 2012, recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", dispone un aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza che tiene conto anche di nuove patologie con riferimento prioritario al fenomeno della ludopatia. Se il testo non subirà mutamenti, anche in Italia sarà formalmente riconosciuta la patologia da gioco d'azzardo. Questo dovrebbe permettere ai cittadini con questa forma di dipendenza di avere cure garantite dal sistema sanitario nazionale e di godere del diritto alla salute sancito dall'articolo 32 della Costituzione e quindi di trattamenti terapeutici necessari e dell'assistenza dovuta nelle strutture sanitarie e sociosanitarie. Il riconoscimento del GAP come patologia, oltre ad assolvere un compito di salute pubblica, permetterebbe alle strutture di conoscere e monitorare scientificamente il fenomeno allo scopo di intervenire con trattamenti più appropriati e omogenei sull'intero territorio nazionale. Nei paesi stranieri il GAP viene riconosciuto come patologia da tempo, in base a quanto l'Organizzazione Mondiale della Sanità chiede dal 1980.

L'OMS vede nel "gioco d'azzardo compulsivo una forma morbosa chiaramente identificata e che, in assenza di misure idonee d'informazione e prevenzione, può rappresentare, a causa della sua diffusione, un'autentica malattia sociale". L'auspicio è che l'iter legislativo possa giungere a compimento.

All'interno della Relazione sui profili del riciclaggio approvata il 17 novembre 2010 e Doc. XXIII, n.8 la Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali scrive che il settore del "gioco" costituisce il punto di incontro di plurime, gravi distorsioni dell'assetto socio-economico quali, in particolare, l'esposizione dei redditi degli italiani a rischio di erosione; l'interesse del crimine organizzato; la vocazione allo spasmodico arricchimento di taluni concessionari che operano, sovente, in regime di quasi monopolio; il germe di altri fenomeni criminali come usura, estorsione, riciclaggio; infine, la sottrazione di ingenti risorse destinate all'erario e soprattutto emerge come, nei periodi di crisi economica, tale fenomeno degenerativo si accentua maggiormente in quanto, nell'impossibilità di un aumento della tassazione, si implementa il ricorso ad incentivazioni della "malattia del gioco", un meccanismo che, quanto più cresce, tanto più è destinato a favorire forme occulte di prelievo dalle tasche dei cittadini, mascherando tale prelievo con l'ammiccante definizione di gioco, divertimento e intrattenimento. La commissione parlamentare antimafia dichiara che sono oltre 50 miliardi di euro all'anno, tra gioco legale e illegale, quelli su cui le mafie "mettono le mani". La Guardia di Finanza ha chiuso diversi circoli privati di gioco illegale anche nella Regione Emilia-Romagna, in cui erano presenti computer collegati a siti non autorizzati di poker online e tavoli da gioco non autorizzati.

La Regione Emilia-Romagna, dopo analoghe esperienze delle Regioni Toscana e Piemonte, nel 2011 ha aperto una sperimentazione di accoglienza per persone con dipendenza patologica da gioco d'azzardo denominata "Pluto". Guardiamo con favore a questo progetto e il presente progetto di legge tende a dare un contorno normativo alle misure sanitarie sperimentali messe in campo fino ad oggi.

Le misure prescritte con questo intervento regionale si pongono come principale finalità quella di definire i principi generali e gli strumenti per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico in collaborazione con istituzioni scolastiche, enti locali, Aziende Sanitarie Locali, Terzo settore e associazioni.

Vengono inoltre individuate le misure sanitarie di carattere sperimentale e potranno essere promosse iniziative, da parte delle AUSL, che riguardano interventi di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione. In questo ambito sarà possibile attivare interventi di sperimentazione di offerte trattamentali anche di tipo residenziale e la costituzione di strutture specialistiche monotematiche e la formazione e l'aggiornamento specialistico degli operatori sociali e sociosanitari.

L'attività delle sale da gioco non potrà essere esercitata nel caso di ubicazione in un raggio di 500 metri da istituti scolastici e altri luoghi frequentati principalmente da giovani, luoghi di culto o strutture sanitarie o socio-assistenziali e ricettive per categorie protette. Il Comune potrà individuare altri luoghi sensibili, tenuto conto dell'impatto dell'attività, sempre in un raggio di 500 metri.

Il personale operante nelle sale giochi e gli esercenti saranno inoltre tenuti a frequentare corsi di formazione predisposti dalle AUSL sui rischi del gioco patologico e sulla rete di

sostegno e dovranno esporre materiale informativo sui rischi del gioco d'azzardo patologico all'interno delle sale da gioco. La Regione Emilia-Romagna rilascerà il marchio Slot free-R agli esercenti di esercizi commerciali, ai gestori dei circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo.

Il Gioco d'azzardo patologico non riguarda più una minoranza di cittadini, ma è diventato gioco industriale di massa: il nostro intento, con questo progetto di legge, è quello di dare la possibilità, alle persone affette da gioco d'azzardo patologico, di fare qualcosa per se stessi, la propria famiglia e la società; il risultato sarà un valore aggiunto per tutta la comunità Emiliano Romagnola.

---

**PROGETTO DI LEGGE****TITOLO I  
PRINCIPI GENERALI****Articolo 1***Finalità*

1. La Regione Emilia-Romagna, in armonia con i principi costituzionali e nel rispetto delle competenze dello Stato, riconosce e promuove iniziative in materia di gioco d'azzardo per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, in osservanza alle indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e a quelle della Commissione Europea sui rischi del gioco d'azzardo.

2. Ai fini della presente legge si intende per sala da gioco un luogo pubblico o aperto al pubblico o un circolo privato in cui siano presenti sale con slot machine o Videolottery.

3. La Regione valorizza e promuove la partecipazione e realizza iniziative in collaborazione con enti locali, istituzioni scolastiche, Aziende Sanitarie Locali, e i soggetti di cui alla legge regionale 4 Febbraio 1994, n.7 (Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della legge 8 Novembre 1991, n.381), alla legge regionale 9 dicembre 2002, n.34 (Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della Legge Regionale 7 Marzo 1995, n.10) e alla legge regionale 21 Febbraio 2005, n.12 (Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della legge Regionale 2 Settembre 1996, n.37) o con altri enti pubblici o privati non aventi scopo di lucro che si occupano di gioco d'azzardo patologico al fine di perseguire le finalità di cui al comma 1 e i seguenti obiettivi:

a) diffondere, nei confronti dei minori, la cultura dell'utilizzo responsabile del denaro attraverso attività di educazione, informazione, divulgazione e sensibilizzazione;

b) rafforzare la cultura del gioco misurato, responsabile e consapevole, il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco.

**TITOLO II****COMPITI DELLA REGIONE****Articolo 2***Piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco patologico*

1. Entro 60 giorni dall'approvazione della presente legge, acquisito il parere della Commissione assembleare competente, l'Assemblea Regionale approva, su proposta della Giunta regionale, il piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco patologico, di durata triennale, al fine di promuovere:

a) interventi di prevenzione del rischio della dipendenza dal gioco patologico, mediante iniziative di sensibilizzazione, educazione ed informazione;

b) interventi di formazione rivolti a: esercenti, operatori dei servizi pubblici e operatori della polizia locale, anche in modo congiunto con gli enti locali, le Forze dell'Ordine, le organizzazioni del volontariato e del Terzo Settore e la fondazione "Scuola interregionale di Polizia locale" di cui al Capo III bis della legge regionale n.24 del 2003;

c) l'implementazione di un numero verde regionale per fornire un primo servizio di ascolto, assistenza e consulenza per

l'orientamento ai servizi;

d) attività di progettazione territoriale socio-sanitaria sul fenomeno del gioco d'azzardo, anche in collaborazione con AUSL ed enti locali;

e) la predisposizione del materiale informativo sul gioco d'azzardo patologico, in collaborazione con le organizzazioni del Terzo Settore competenti.

2. Possono essere infine attivati interventi, in via sperimentale, finalizzati alla formazione e alla presa in carico, rivolti a persone che manifestano dipendenza patologica dal gioco d'azzardo.

3. Per l'attuazione degli interventi previsti dal comma 1, la Regione o i soggetti attuatori del piano integrato possono stipulare convenzioni e accordi con i soggetti di cui all'art.1, comma 3, in possesso delle competenze specialistiche concernenti il gioco d'azzardo patologico.

**Articolo 3***Contributi*

1. La Regione, al fine di realizzare gli interventi previsti, può concedere contributi ai soggetti attuatori per le attività definite nel piano integrato di cui all'art. 2, nel rispetto delle norme di settore.

**Articolo 4***Misure in materia sanitaria di carattere sperimentale*

1. Fino alla definitiva introduzione nei livelli essenziali di assistenza delle prestazioni nei confronti di persone affette da ludopatia, la Giunta regionale può promuovere lo svolgimento da parte delle Aziende Sanitarie di iniziative, a carattere sperimentale, nei confronti di persone affette da dipendenza da gioco d'azzardo patologico e patologie correlate.

2. Tali iniziative possono essere realizzate su più livelli e possono consistere in interventi di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione.

3. Nell'ambito delle iniziative di cui ai commi 1 e 2 possono essere promossi e attivati interventi di sperimentazione di offerte trattamentali, anche di tipo residenziale, e la costituzione di strutture specialistiche monoteliche.

4. Tali interventi sperimentali possono altresì riguardare la formazione e l'aggiornamento specialistico degli operatori sociali e socio-sanitari dediti all'assistenza delle persone affette da dipendenza da gioco d'azzardo patologico.

**Articolo 5***Osservatorio Regionale*

1. La Regione esercita le funzioni di osservatorio regionale sul fenomeno del gioco d'azzardo al fine di monitorarne gli effetti in tutte le sue componenti: culturali, legali, di pubblica sicurezza, commerciali, sanitarie ed epidemiologiche, sociali e socio economiche.

2. La funzione di osservatorio regionale di cui al comma 1, è quella di studiare e monitorare il fenomeno in ambito regionale, anche in collaborazione con altri soggetti di cui all'art.1, comma 3, formulando strategie, linee di intervento, campagne informative e di sensibilizzazione, nonché la validazione di protocolli amministrativi da destinare, tramite gli uffici regionali, alle strutture pubbliche e private coinvolte nell'ambito degli interventi elaborati dal piano integrato di cui all'art.2.

3. La Giunta regionale disciplina le modalità organizzative e individua le strutture della Regione chiamate a collaborare all'esercizio della funzione di osservatorio regionale.

## TITOLO III

**DISPOSIZIONI RELATIVE  
AGLI ESERCIZI COMMERCIALI**

## Articolo 6

*Apertura e esercizio dell'attività*

1. L'apertura e l'esercizio delle sale da gioco e l'esercizio del gioco lecito nei locali aperti al pubblico, sono assoggettati alla presentazione al Comune territorialmente competente della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'art.19 della Legge 7 agosto 1990, n.241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

2. L'attività non può essere esercitata in un raggio di 500 metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, impianti sportivi e centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale ed inoltre strutture ricettive per categorie protette. Il Comune può individuare altri luoghi sensibili, tenuto conto dell'impatto dell'attività sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché per problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e al disturbo della quiete pubblica e per esigenze socio-sanitarie.

3. Il personale operante nelle sale da gioco e gli esercenti sono tenuti a frequentare corsi di formazione predisposti dalle AUSL sui rischi del gioco patologico e sulla rete di sostegno.

4. All'interno delle sale da gioco, i gestori sono tenuti ad esporre:

- a) un cartello informativo sul fenomeno e sui rischi connessi alla dipendenza da gioco d'azzardo patologico e un decalogo di azioni sul gioco sicuro e responsabile;
- b) un test di verifica per una rapida valutazione del proprio rischio di dipendenza;
- c) depliant informativi riguardo la disponibilità dei servizi di assistenza attivati nell'ambito del piano integrato di cui all'art. 2;

5. Il Comune territorialmente competente vigila sull'osservanza delle previsioni della presente legge.

## Articolo 7

*Marchio Regionale*

1. E' istituito il marchio regionale Slot freE-R.

2. Il marchio Slot freE-R è rilasciato dalla Regione Emilia-Romagna agli esercenti di esercizi commerciali, ai gestori dei circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo.

3. I Comuni istituiscono un pubblico elenco degli esercizi in possesso del marchio Slot freE-R.

## TITOLO IV

**DISPOSIZIONI FINALI**

## Articolo 8

*Sanzioni amministrative*

1. Fatte salve le sanzioni previste dal codice penale ove il fatto costituisca reato, si prevedono specifiche sanzioni amministrative:

- a) da 1.000 a 5.000 euro per mancata esposizione dei materiali informativi di cui all'articolo 6, comma 5;
- b) da 6.000 fino ad un massimo di 12.000 euro per la violazione di quanto previsto all'art. 6, comma 4.

2. Nel caso di reiterazione della violazione dei doveri di cui all'articolo 6, comma 4 e 5, si provvede alla temporanea sospensione dell'attività da 10 ad un massimo di 60 giorni.

3. Il ricavato delle sanzioni amministrative di cui al comma 1, andrà ad implementare il fondo per i contributi di cui all'articolo 3 della presente legge.

## Articolo 9

*Norma finanziaria*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con i fondi annualmente stanziati nelle unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale, che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'art. 37 della L.R. 15 novembre 2001, n.40 recante "Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n.31 e 27 marzo 1972, n.4".

## Articolo 10

*Clausola valutativa*

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dall'osservatorio regionale, la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

- a) la realizzazione degli interventi di cui al Piano integrato, i risultati conseguiti, le risorse erogate ed i relativi destinatari;
- b) gli effetti di tali interventi sulla diffusione delle sale da gioco nel territorio regionale anche rispetto alla situazione preesistente e ad altre realtà confrontabili;
- c) i risultati conseguiti dalle misure in materia sanitaria di carattere sperimentale attivate;
- d) le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione delle procedure previste per l'apertura e l'esercizio delle sale da gioco e l'esercizio del gioco lecito nei locali aperti al pubblico;
- e) la diffusione del marchio regionale autorislot freE-R.

2. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

3. La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.