

PARTE LA RIVOLUZIONE
SANITÀ

LE NOVITÀ PER MEDICI, ASL E FAMIGLIE





06

Scommesse
e fumo

Dipendenza da gioco, cure garantite per legge

di **Matteo Iori**

Con la legge sulla Sanità il Governo ha introdotto **norme più stringenti** sul fumo per i **minorenni** e per la prima volta ha formalizzato i **rischi sanitari** connessi al **gioco d'azzardo**. Prima di affrontare in specifico le norme sul gioco contenute nel decreto, è utile illustrare il contesto nel quale questo prende forma: un contesto che anche dal più lontano passato ha visto contrapporsi proposte legislative di direzioni opposte.

La storia del gioco d'azzardo

Il **gioco d'azzardo** in Italia **compare** formalmente **nel 1576** quando, a **Genova**, venne per la prima volta legalizzato il gioco del lotto. Negli anni seguenti si assistette a ciò che, con diverse modalità, accompagna tutt'ora il gioco d'azzardo: una forte ambiguità legislativa che pur mostrando la consapevolezza dei rischi insiti nel gioco d'azzardo per la popolazione, individua in questo un'occasione di facili entrate economiche per lo Stato e per questo viene sostenuto e promosso.

Poco dopo la sua introduzione il gioco del **Lotto** venne **vietato** e poi **concesso di nuovo** per almeno **sette volte fino al 1834**, ma fu con l'unità d'Italia che il lotto divenne definitivamente un gioco costante e per tutti: con il **regio decreto 5 novembre 1863 n. 1534** si stabilì

1576
anno

Nasce il gioco d'azzardo

Per la prima volta nella città di Genova viene legalizzato il lotto



che le giocate del lotto (che allora prevedevano solo ambo, terno e quaterno) fossero **estese** sulle città di: **Torino, Milano, Firenze, Bologna, Napoli e Palermo**. Occorse aspettare fino agli anni '30 per avere in Italia delle norme più specifiche sul **gioco d'azzardo**, norme tutt'ora vigenti. Di gioco d'azzardo si tratta nel **Codice**

penale (del 1930), agli articoli 718 e seguenti, nel **Codice civile** (del 1942) agli articoli 1933 e seguenti, e nel **Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza** (Tulps) del 1931 nell'articolo 110. Tutte queste leggi determinano i limiti del gioco d'azzardo e lo definiscono con chiarezza: l'articolo 721 del Codice penale specifica



In linea con l'Oms

L'inserimento nei livelli essenziali di assistenza (Lea) delle prestazioni per i soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico è in sintonia con quanto suggerito dall'Oms

ma nel tempo questa convinzione cambiò radicalmente.

I giochi si moltiplicano

Se solo **vent'anni fa in Italia** erano legali **quattro tipi di giochi d'azzardo** (casinò, totocalcio, lotto e totip), oggi sono diventati decine e ai precedenti si sono aggiunti: **lotterie istantanee** (i cosiddetti gratta e vinci), **apparecchi** (videolottery e slot machine, spesso erroneamente chiamate ancora **videopoker**), **agenzie di scommesse** (sia ippiche che sportive), **bingo**, **giochi numerici a totalizzatore nazionale** (dal superenalotto al win for life), **giochi on line** (dal poker alla roulette) e tanti altri. Negli ultimi anni la **spesa in Italia per il gioco d'azzardo** è passata **dai 14,3 miliardi di euro del 2000 ai 79,9 miliardi di euro del 2011**. In pratica l'impianto legislativo un po' alla volta si modificò e l'interesse centrale non fu più quello di impedire i giochi d'azzardo, ma quello di impe-

che «sono giochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria» (quindi dovuta al caso più che all'abilità del giocatore). I Legislatori ritennero che questo tipo di giochi dovesse essere fortemente limitato;

La spesa per il gioco d'azzardo è quintuplicata in 11 anni

Il giro d'affari di scommesse e giochi in Italia nel 2000 e nel 2011

anno **2000** spesa degli italiani

14,3 miliardi di euro

anno **2011** spesa degli italiani

79,9 miliardi di euro



Il video

Manuela Perrone, giornalista de «Il Sole 24 Ore Sanità», risponde alla domanda: **Quali misure sono previste contro le dipendenze dal gioco e dal fumo?**

dire quei giochi non promossi e autorizzati dallo Stato. Con i decreti legge 223/06 e 39/09 si stabilisce che l'interesse primario è quello di promuovere la diffusione del gioco lecito al fine di evitare che i giocatori possano essere attratti verso il gioco illegale. La **Corte di cassazione** (sentenza 36038/04) e il Consiglio di Stato (sentenza 334/07), sintetizzano perfettamente l'importante **cambiamento legislativo** avvenuto: «la legislazione italiana, volta a sottoporre a controllo preventivo e successivo la gestione delle lotterie, delle scommesse e dei giochi d'azzardo, si propone non già di contenere la

domanda e l'offerta di giuoco, ma di **canalizzarla in circuiti controllabili** al fine di prevenire la possibile degenerazione criminale».

Il primo ripensamento

La **prima riflessione** governativa recente sui rischi del gioco d'azzardo si deve all'ultimo **Governo Berlusconi** che, dopo avere introdotto numerosi nuovi giochi d'azzardo, inserisce nella legge di stabilità del 2010 (articolo 1 del comma 70 della legge 13 dicembre 2010 n. 220), l'impegno a **promulgare entro 60 giorni** un decreto «concernente linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il **recupero di fenomeni di ludopatia** conseguente a gioco compulsivo». Passarono ben più di 60 giorni e il Governo Berlusconi cadde nel novembre 2011 senza che **nessun decreto** vedesse la luce.

Le dichiarazioni dei ministri del **Governo Monti** sembrarono mostrare una **discontinuità forte** sui Governi precedenti su diversi temi: sulle **pubblicità** (con le dichiarazioni del ministro Riccardi), sul **potere dei sindaci** (con le dichiarazioni del ministro Cancellieri), sulla **cura garantita per tutti** (con le dichiarazioni del ministro Balduzzi); ma come in precedenza altri eminenti rappresentanti del Governo sottolinearono l'importanza dei giochi d'azzardo per le casse erariali. A rendere cogente la situa-

Bandite le pubblicità
che incitano all'azzardo
Multato chi vende sigarette
e tabacco agli under 18

zione arrivò però la sentenza del **Tar Lazio** che 1° agosto 2012 **accolse il ricorso** 3473/12 presentato dal **Codacons contro la pubblica amministrazione** per non avere ancora emesso il **decreto** fissato dalla legge di stabilità del 2010. Nella citata sentenza **il Tar ordinò** ai ministeri dell'Economia e delle Finanze e della Salute e alla Conferenza - Unificata Stato-Regioni, **di adottare** entro 60 giorni **il decreto** di cui sopra; in caso contrario il **rischio** potrebbe essere quello di una nomina di **commissario ad acta** che si sostituirebbe alla pubblica amministrazione per farlo.

Il decreto Balduzzi

All'interno di questo complesso contesto, viene proposto il decreto legge sulla sanità del ministro Balduzzi, contenente **due articoli specifici sul gioco d'azzardo**. L'acquisita consapevolezza del fatto che non si potessero più sottovalutare i rischi del gioco d'azzardo, forse per raggiunta determinazione o forse per l'incombente scadenza disposta dal Tar, portò alla scelta del decreto legge come strumento da utilizzare; uno strumento che, come previsto dagli articoli 77 e 87 della Costituzione, viene utilizzato in momenti «straordinari e urgenti».

Le previsioni

Gli **articoli specifici** sono il 5 del capo I e il 7 del capo II, questi trattano del tema del **gioco d'azzardo** e del **fumo**. Il decreto, mutato varie volte prima di diventare definitivo e smussato su alcune precedenti indicazioni di contrasto al gioco d'azzardo, tocca il tema del **fumo** per i **minorenni** e il tema del **gioco d'azzardo** su **pubblicità, livelli essenziali di assistenza, tutela del patrimonio** e su una serie di disposizioni che però riguardano solo le nuove concessioni.

L'articolo 5, comma 1, dispone che su decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in accordo con i ministri interessati, con la Conferenza Stato-Regioni e sentite le commissioni parlamentari competenti, **entro il 31 dicembre 2012** dovranno essere **aggiornati i livelli essenziali di assistenza** (Lea), per assi-



LA PAROLA CHIAVE

Ludopatia

- Il termine "ludopatia" è stato coniato dai rappresentanti delle industrie del gioco ed è spesso utilizzato in **maniera scorretta**. L'etimologia richiama la malattia del gioco, ma non fa alcun riferimento all'**azzardo**, che invece è **elemento centrale** in questo caso. Il termine adeguato, come approvato a livello internazionale e come indicato dalla stessa Organizzazione mondiale della sanità è **gioco d'azzardo patologico** (Gap). Entro il 31 dicembre 2012 dovranno essere **aggiornati i livelli essenziali di assistenza** per assicurare a tutti equità nell'accesso all'assistenza e qualità nelle cure. Nei Lea saranno **inserite anche** le prestazioni per i **soggetti con gioco d'azzardo patologico**.

curare a tutti i cittadini equità nell'accesso all'assistenza e qualità nelle cure. Tutto questo però «nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica» che significa che a oggi non vengono previste risorse economiche pubbliche per sostenere i servizi a cui sarà affidata la cura dei giocatori compulsivi.

La dipendenza

Dopo l'inserimento nei Lea anche in Italia sarà formalmente riconosciuto ciò che l'Oms (Organizzazione mondiale della sanità) **riconosce da anni: la patologia da gioco d'azzardo**. Questo dovrebbe permettere ai cittadini con questa forma di dipendenza di avere **cure garantite** dal sistema sanitario nazionale, di poter essere **inseriti in strutture terapeutiche residenziali**, e di poter usufruire dei **benefici di legge** che sino a oggi riguardavano solo i tossicodipendenti e gli alcolisti seguiti dai Sert delle Asl.

I tempi indicano come scadenza **entro la fine dell'anno**; ma è **lampante** che il necessario coinvolgimento di tutti gli attori sopra citati **allungherà** notevolmente i tempi.

Contrasto al fumo

31 dicembre 2012

Termine per l'inserimento

La data entro cui le prestazioni per patologie da gioco d'azzardo entrano nei livelli essenziali di assistenza



L'**articolo 7** riguarda nuove norme sia per il fumo che per il gioco d'azzardo. Il comma 1 in particolare:

a. contiene l'**obbligo**, per chi vende **prodotti del tabacco**, di **richiedere i documenti d'identità** per verificare la **maggiore età**, a meno che questa non risulti evidente;

b. aumenta **fino a 1.000 euro** le **sanzioni per chi vende fumo ai minorenni**;

c. per i **recidivi**, oltre a un aumento della **sanzione fino a 2.000 euro**, impone una **sospensione della licenza per tre mesi**.

Il comma 2 specifica:

a. dove possano essere **installati i distributori automatici** per la **vendita di sigarette** (all'esterno delle rivendite o nella loro zona di influenza commerciale);

b. l'**obbligatorietà di idonei sistemi automatici** per la **verifica della maggiore età dell'acquirente** (tramite la lettura di documenti anagrafici rilasciati dalla pubblica amministrazione).

Le sanzioni per chi trasgredisce

Venditori di tabacco, concessionari e titolari di sale gioco sorvegliati spe

■ **Per la vendita di sigarette e tabacco ai minorenni**

■ **Per la vendita di sigarette e tabacco ai minorenni - Recidivi**

■ **Per la mancata ammonizione sui rischi di dipendenza dal gioco**

■ **Per i messaggi pubblicitari che incitano al gioco d'azzardo**

Il **comma 3** stabilisce, infine, che i **sistemi automatici** dovranno essere adottati a partire dal **1° gennaio 2013**. I commi 3-*bis* e 3-*ter* introducono **chiarimenti sulle sanzioni** da inserire in leggi già vigenti per coloro che vendano alcolici a minori o non verifichino con certezza la maggior età dell'acquirente.

Il comma 3-*quater* torna a mettere al centro il gioco d'azzardo e **vieta la possibilità per i pubblici esercizi** di mettere a disposizione dei propri clienti apparecchi che consentano il **gioco on line**.

Pubblicità

Il **comma 4** è inerente alle pubblicità e a un'informazione più corretta sul gioco d'azzardo, soprattutto per quanto riguarda i giovani. Vengono **vietati i messaggi pubblicitari** sulla **televisione**, la **radio**, nei **teatri** e nei **cinema** quando i programmi trasmessi sono rivolti ai minori e viene eliminata la precedente e vaga indicazione di programmi rivolti «prevalentemente ai giovani». Viene, inoltre, esteso il **divieto** anche **alla mezz'ora precedente e successiva** ai programmi sopra indicati e anche per la stampa quotidiana e periodica destinata ai minori.

È **chiaro l'intento di tutelare** dalla pubblicità questa fascia di popolazione, anche se sarà complesso definire con esattezza quali siano i programmi rivolti ai minori e quali non lo siano. Probabilmente un divieto basato sulla fascia oraria protetta sarebbe stato più certo e tutelante per le giovani generazioni; è comunque un **comma rilevante** che farà **chiarezza su temi** che spesso hanno **acceso forti dibattiti**, come avvenuto pochi mesi fa nel caso delle pubblicità

ali

1.000 euro

2.000 euro

50.000 euro

500.000 euro

dei gratta e vinci trasmesse su Rai yo yo, il canale Rai dedicato esclusivamente ai bambini.

Sempre nel **comma 4** vengono **vietati** i **messaggi pubblicitari** che abbiano «anche solo uno» dei seguenti elementi:

a. incitamento al gioco o esaltazione della sua pratica;

b. presenza di minori;

c. assenza di indicazioni dei rischi di dipendenza o **assenza di indicazioni** che informino sulla **reale probabilità di vincita**.

Anche in questo caso si introducono per le pubblicità due concetti nuovi e importanti: l'**obbligo di indicare il rischio** che il gioco può comportare e l'**esplicitazione delle reali probabilità di vincita**, ma a mio avviso anche qui si lasciano margini di interpretazione eccessivi nel punto in cui si vietano pubblicità che incitino al gioco. Mi chiedo: qual è la pubblicità a un prodotto che non incita, non esorta, non invoglia ad acquistare quel determinato prodotto? Di conseguenza quante interpretazioni e ricorsi possibili sarà ragionevole aspettarsi?

Il decreto di conversione aggiunge anche il **comma 4-bis** che chiarisce in modo indiscutibile che la pubblicità deve **indicare le reali percentuali** e possibilità **di vincita**. Con il termine «la pubblicità» si includono tutti i canali pubblicitari possibili e, inoltre, in caso di violazione si impone al soggetto di ripetere le pubblicità con l'indicazione esplicita delle violazioni fatte. Anche qui il decreto di conversione **migliora** un **precedente comma** che riguardava esclusivamente le indicazioni su schedine, apparecchi e siti e non contemplava con chiarezza altri canali (stampa e televisioni). Con il comma in esame



eventuali pubblicità che possano indurre l'acquirente a credere che «**vincere sia facile**», dovranno anche dire con chiarezza «**quanto facile sia**».

Nel **comma 5** il Legislatore prosegue con norme finalizzate a rendere **più consapevoli i giocatori**. Le **formule di avvertimento** sul rischio di dipendenza e l'indicazione delle reali probabilità di vincita dovranno essere stampate anche sulle **schedine** e sui **tagliandi**, nonché nelle **slot machine** e nelle **videolottery** (apparecchi a prima vista simili alle slot machine ma con regole di gioco e con possibilità di perdita o vincita ben diverse). Inoltre viene sancito che gli esercenti dei luoghi di gioco dovranno mettere a disposizione del **materiale informativo** specifico in cui siano evidenziati i rischi del gioco e i luoghi dei servizi pubblici o del privato sociale nei quali chiedere aiuto. I materiali dovranno essere predisposti dalle aziende sanitarie locali e dovranno dare indicazioni riferite a quel territorio specifico. Questo fa presupporre un lavoro

di **coordinamento** per la preparazione dei materiali e, comunque, implica la possibilità di un coinvolgimento dei gestori del luogo di gioco che in qualche modo parteciperanno a quest'attività informativa.

Il nuovo **comma 5-bis** assegna al ministero dell'Istruzione il compito di segnalare alle **scuole primaria e secondaria** la valenza del **tema del gioco responsabile** per poi promuovere all'interno degli istituti iniziative didattiche *ad hoc* sui rischi connessi all'abuso del gioco o a una sua errata percezione. Anche questo è un **segnale di discontinuità** con il passato in quanto le precedenti campagne di informazione erano gestite direttamente dai Monopoli di Stato e vertevano essenzialmente sui **rischi del gioco illegale**, senza sottolineare con chiarezza i rischi connessi anche all'abuso dei giochi d'azzardo legali.

Sanzioni

Nel **comma 6** vengono indicate importanti sanzioni (**fino a 500.000 euro**), nel caso di **violazione al comma 4**, per «**committenti** del messaggio pubblicitario e per **proprietari** del mezzo con cui il **messaggio pubblicitario** è **diffuso**». Importante notare la **sanzione** irrogata anche per il **proprietario del mezzo** (ad esempio giornale o emittente televisiva), se il committente potrebbe mettere in conto eventuali multe pur di promuovere un gioco che gli porta grandi guadagni, difficilmente un proprietario di un giornale potrebbe permettersi lo stesso pensiero e questo dovrebbe essere una maggior garanzia di attenzione ai messaggi pubblicitari da trasmettere. Nel comma in esame sono anche previste sanzioni da **50.000 euro** per il **concessionario** o per il **titolare della sala** che non rispettino le norme del comma 5.

Nel **comma 7** si chiarisce che i commi prece-

denti riguardanti il gioco d'azzardo **entrano in vigore dal primo gennaio 2013**.

Minorenni

Con il **comma 8** vengono introdotte alcune attenzioni utili a ridurre il rischio che i **minorenni** giochino d'azzardo. Viene **vietato** loro l'**ingresso nelle sale bingo**, nelle **sale per videolottery** e nelle **agenzie di scommessa**. Il titolare del locale di gioco deve identificare i minori richiedendo loro un **documento di identità**; questa sottolineatura, che potrebbe apparire scontata (il gioco d'azzardo era già vietato ai minorenni come ricordato dalla legge 15 luglio 2011 n. 111), serve a risolvere precedenti diverse interpretazioni sul diritto/dovere di controllo da parte degli esercenti. Viene, inoltre, introdotto un passaggio nuovo che vincola il ministero dell'Economia e delle Finanze a emanare **entro sei mesi un decreto** per introdurre gradualmente soluzioni tecniche che blocchino l'accesso al gioco dei minori e che avvertano automaticamente i giocatori dei pericoli di dipendenza dal gioco. In realtà pochi sanno che paradossalmente le slot machine presenti in Italia, per poter essere omologate, prevedono già la possibilità di poter inviare messaggi sui rischi da gioco; possibilità che per ora non è mai stata realmente utilizzata, ma che con questo comma specifico sembra non possa più essere disattesa.

Nel comma 9 vengono programmati, attraverso le **Forze dell'ordine**, almeno **10 mila controlli all'anno** per contrastare il gioco minorile; i controlli riguardano i luoghi in cui sono installate slot machine o agenzie di scommesse, qualora questi siano in prossimità di scuole, chiese od ospedali. Anche la **Polizia locale** può effettuare controlli di questo genere, ciò significa che anche il Comune riesce ad avere un maggiore peso nella vigilanza del proprio territorio. I controlli vengono **raddoppiati** rispetto alla proposta di decreto precedente, ma neppure ora vengono citati controlli sulla vendita di gratta e vinci, che dalle ricerche rappresentano il gioco d'azzardo più frequentemente acquistato dai giovanissimi.

Nel comma 10 che riguarda l'azzardo, si dà mandato ai Monopoli di Stato di pianificare un **progressivo spostamento** delle **slot machine** dai luoghi più vicini a scuole, chiese e ospedali.

Scende in campo anche
il ministero dell'Istruzione
nel promuovere il valore
del gioco responsabile

La stretta sui minorenni

- **Divieto** per gli **under 18** di entrare nelle **sale bingo**, nelle **sale** per **videolottery** e nelle **agenzie di scommessa**
- **Obbligo** di mostrare un **documento di identità al titolare** del locale da gioco
- **Obbligo** per il ministero dell'Economia e delle Finanze di emanare entro sei mesi un **decreto** che **blocchi gradualmente** l'accesso degli **under 18** al **gioco**
- Pianificazione di almeno **10mila controlli l'anno** da parte delle **Forze dell'ordine** per contrastare il gioco minorile
- Affidamento ai **Monopoli di Stato** di un **piano** di graduale **allontanamento** delle **slot machine** dai luoghi vicini a **scuole, ospedali e chiese**
- Insediamento all'interno dei Monopoli di Stato di un **Osservatorio nazionale** che **contrasti** la **diffusione del gioco d'azzardo**

Per lo spostamento si tiene conto anche dei risultati dei controlli stabiliti nel comma precedente e di eventuali segnalazioni dei Comuni. Detto **spostamento** però può avvenire solo a certe condizioni: deve tenere conto degli interessi pubblici di settore e può riguardare solo le concessioni di gioco bandite dopo l'entrata in vigore del decreto. In pratica per ora non cambia nulla e dopo si valuterà a seconda degli interessi di cui tenere conto.

Osservatorio

Sempre in questo comma si sancisce che, presso i Monopoli di Stato, nasca un **Osservatorio nazionale** che valuti le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e della dipendenza da questo. Dell'Osservatorio faranno parte **esperti** individuati dai ministeri, dalle associazioni di famiglie e giovani, dai Comuni. Sempre in un'ottica di assenza di oneri per lo Stato, tutti costoro dovranno partecipare a titolo esclusivamente gratuito visto che non solo non sono previsti compensi, ma è anche chiarito che non vi saranno neppure rimborsi spese.

Il **decreto** attuativo, approvato con la fiducia in entrambi i rami del Parlamento, ha introdotto novità rilevanti sul gioco d'azzardo; ma **nel suo percorso**, fra le prime bozze e la stesura fi-

nale, ha anche toccato **temi importanti** poi **abbandonati**. Per capire meglio quanto il tema del gioco d'azzardo sia complesso da affrontare, può essere utile citare alcuni dei commi presenti nelle bozze precedenti e che sono **spariti** nella versione definitiva:

a. il divieto della pubblicità in televisione del gioco d'azzardo dalle 16.30 alle 19.00;

b. il divieto di pubblicità sui mezzi di trasporto pubblico;

c. le clausole contrattuali per le future concessioni che prevedano chiusure temporanee in caso di segnalazioni di fenomeni estesi di gioco patologico;

d. la distanza minima per le **nuove concessioni** di **200 metri** dai luoghi sensibili;

e. la modifica dell'articolo 419 del Codice civile che avrebbe introdotto la possibilità di **sospensione di procedure esecutive** a danno di un giocatore patologico e facilitato la nomina di un amministratore di sostegno.

Le norme introdotte e le norme sparite ci aiutano a capire quanto il tema del gioco d'azzardo continui a essere, come nei secoli passati, un **tema complesso** e con interessi e proposte politiche a volte divergenti tra loro; ma non si può non sottolineare che dopo decine di anni di totale disinteresse su questo fenomeno, il Governo abbia dato un segnale di discontinuità.