

5. LEGISLAZIONE SUL GIOCO D'AZZARDO IN ITALIA

Paolo Beretta, Roberta Pacifici, Claudia Mortali
Centro Nazionale Dipendenze e Doping, Istituto Superiore di Sanità, Roma

5.1. Introduzione

Una delle definizioni più correnti del termine *gioco* è quella di:

“gara tra più persone o gruppi di persone, che si svolge secondo regole prestabilite, e il cui esito è connesso con l’abilità dei partecipanti o con la loro fortuna o con entrambe” (1).

Nella maggioranza dei casi le regole del gioco, che sono utili per inquadrare l’ambito in cui i giocatori possono muoversi e agire, non rappresentano diritti o obblighi legalmente vincolanti, perché non hanno carattere giuridico. Infatti, il gioco è più spesso regolato semplicemente da norme sociali e relazionali, mentre determina conseguenze giuridiche, solo quando al suo esito è associata una scommessa, che per definizione, ha un contenuto economico ed è fatta nei confronti di altre persone, che spesso non partecipano direttamente al gioco stesso. È il significato di *scommessa* che introduce la responsabilità giuridica, riguardando una promessa di versare una somma di denaro, o cedere un bene patrimoniale, in ragione dell’esito del gioco o di un evento aleatorio, che quindi, *di per sé*, avrà un esito incerto.

L’intervento della norma nella “scommessa” è dato dal fatto che, diversamente dal gioco visto come attività tra pari, la scommessa è basata su una competizione costituita dalla designazione di un pronostico basato su un certo grado di aleatorietà. Tuttavia, nella pratica, gioco e scommessa sono legati da uno stretto rapporto che rimane presente nella stessa legislazione sul merito.

L’intento del legislatore in questo settore è quello soprattutto di tutelare la spontaneità delle attività di gioco e di disciplinare sugli effetti negativi che il giocatore può ricevere dall’aleatorietà della scommessa. Questo senza punire il gioco in sé, neppure se questo è considerabile d’azzardo. Scopo della tutela giuridica è quello di controllare gli interessi che potrebbero svilupparsi intorno al gioco e alle scommesse, e di evitare possibili infiltrazioni della criminalità nelle attività di sua erogazione e controllo.

5.2. Orientamenti legislativi europei

Pur mancando in Europa una normativa comunitaria specifica sul gioco d’azzardo, il Parlamento Europeo si è espresso su questo tema nel 2013, approvando una risoluzione nella quale si è affermata la legittimità degli interventi degli Stati dell’Unione Europea (UE) a protezione dei giocatori, e sono stati limitati alcuni principi cardine dell’ordinamento comunitario sul gioco d’azzardo come, ad esempio, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi di gioco. Tali limitazioni sono rivolte a proteggere la popolazione generale dai possibili effetti negativi sulla salute, derivanti dall’enorme diffusione del gioco d’azzardo, anche mediante campagne di monitoraggio del fenomeno e d’informazione e sensibilizzazione dei cittadini. Tali restrizioni sono state emanate anche in seguito ad una sentenza della Corte di Giustizia Europea emessa nel 2011, seguita poi da

una seconda sentenza del gennaio 2015, entrambe sul riconoscimento dei rischi sanitari derivanti dall'eccessiva diffusione delle attività di gioco in denaro sul territorio comunitario.

Nel 2014 la stessa Commissione Europea è intervenuta sul tema del gioco d'azzardo, emanando una raccomandazione (Raccomandazione 2014/478/UE del 14 luglio) con cui ha stabilito i principi che gli Stati Membri sono invitati a osservare al fine di tutelare i consumatori-giocatori, con particolare attenzione all'esposizione al gioco d'azzardo dei minori e dei soggetti più deboli. La raccomandazione ha inoltre ribadito la necessità di fornire informazioni alla popolazione di giocatori sui rischi per la salute legati al gioco d'azzardo anche mediante forme di pubblicità responsabile. Particolare attenzione viene rivolta dalla norma al divieto di accesso al gioco d'azzardo online dei minori, alla creazione di un conto di gioco per determinare l'identità ed età del consumatore, con fissazione di un limite di spesa e messaggi periodici su vincite e perdite realizzate; e, ancora, di prevedere linee telefoniche (*help-line*) per fornire assistenza ai giocatori, la realizzazione di programmi di formazione per i dipendenti delle case da gioco e campagne di informazione di popolazione sui rischi legati al gioco d'azzardo.

5.3. Normativa italiana

5.3.1. Dal Regio Decreto Legislativo 636/1924 al Decreto Legge 158/2012

L'ordinamento legislativo italiano sul tema del gioco d'azzardo e delle scommesse mostra diversi ambiti di origine e di applicazione. Capitoli legislativi importanti sul tema si ritrovano contenuti sia nel codice civile, che nel codice penale e nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Inoltre, negli ultimi anni diversi decreti specifici, leggi speciali e norme regionali si sono aggiunte in materia.

L'articolo 721 del Codice Penale definisce il Gioco d'Azzardo come quel gioco nel quale “[...] ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria”. Gli articoli 718 e 719 dello stesso codice sanzionano sia l'esercizio (ovvero l'organizzazione) sia la partecipazione al gioco d'azzardo (2).

Il progresso nell'ordinamento del gioco d'azzardo in Italia si deve anche alle sanzioni della Commissione Europea in seguito a una denuncia sporta nel 2003 in base alla quale la Commissione stabilì che le restrizioni imposte dall'Italia agli operatori stranieri fossero sproporzionate e che l'Italia stesse violando la normativa dell'UE sulla libera prestazione dei servizi. Infatti, la normativa dell'UE autorizza gli Stati Membri a limitare l'offerta di servizi di gioco d'azzardo nell'interesse pubblico (prevenzione della dipendenza dal gioco d'azzardo o della criminalità organizzata), a condizione che tali restrizioni siano coerenti con il comportamento dello Stato membro stesso nell'offrire i medesimi servizi. Inoltre, qualsiasi provvedimento restrittivo preso dagli Stati Membri deve essere necessario, proporzionato e non discriminatorio.

La negoziazione tra la Commissione e le autorità italiane ha permesso all'Italia nel 2009 di notificare alla Commissione la modifica della propria legislazione.

L'Italia ha adeguato la legislazione alle raccomandazioni, anche se le prime leggi sul tema dimostrano l'esistenza di lacune anche a causa di continue eccezioni alle regole; per esempio l'articolo 110 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) del 1931 puniva come reato l'uso o l'installazione di apparecchi semiautomatici o elettronici per il gioco d'azzardo (3). Le disposizioni del Testo Unico del 1931 in materia di pubblica sicurezza, nel corso degli anni, sono state più volte aggiornate. A queste sanzioni, però, si sono contrapposte nel tempo e continuano a contrapporsi altre disposizioni che introducono eccezioni alla regola, a partire dal Regio Decreto Legislativo n. 636 del 27 aprile 1924 che autorizza all'esercizio del gioco e della scommessa, anche d'azzardo, i Casinò di Campione d'Italia, Sanremo, Saint Vincent e Venezia

(4) e successivamente il Regio Decreto legislativo n. 1933 del 19 ottobre 1938 che vieta ai privati l'organizzazione del gioco del Lotto e delle lotterie nazionali (5), riservandole esclusivamente allo Stato, tramite un Monopolio statale a cui si delega un controllo sulla gestione dei relativi proventi e con il compito di svolgere "servizi di monopolio di produzione, importazione e vendita dei sali e tabacchi e produzione e vendita del chinino di Stato" (Decreto Legge dell'8 dicembre 1927, n. 2258).

Una sentenza della Corte Costituzionale del 1985 ha evidenziato come la normativa in materia d'istituzione e gestione delle case da gioco fosse caratterizzata da un massimo di disorganicità e ha quindi invitato il Legislatore ad emanare una legge organica su scala nazionale.

Nel 1988 iniziò l'accentramento delle competenze sul tema gioco d'azzardo sulla Azienda Autonoma Monopoli di Stato (AAMS) in qualità di organo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con l'acquisizione delle lotterie nazionali e nel 1994 con l'acquisizione del gioco del Lotto e delle lotterie cosiddette "istantanee".

Nell'anno 1999, l'articolo 16 della Legge n. 133 del 13 maggio "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale", ha regolamentato i giochi e autorizza il Ministero delle Finanze a disporre l'accettazione di nuove scommesse (6). In attuazione di questa disposizione, il Ministero delle Finanze, con due diversi Decreti del 2000, ha istituito il gioco del Bingo e il gioco TotoBingol e con Decreto del gennaio 2001 ha elevato l'importo della giocata massima del gioco del Lotto.

Nell'anno 2000 AAMS assume la gestione del Bingo e nel 2001-2002, tutte le altre competenze che configurano oggi l'attuale portafoglio di AAMS.

La Legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006, art. 1, commi 525 ss), al fine di contrastare i fenomeni d'illegalità connessi alla distribuzione online dei giochi con vincite in denaro (6), attribuisce in particolare ad AAMS la puntuale regolamentazione del settore e l'inibizione dei siti web privi delle autorizzazioni previste, o che svolgono attività in contrasto con la disciplina vigente (7).

Alle fonti già esaminate si sono aggiunte in seguito numerose altre norme delle quali le più importanti e innovative saranno nel corso del 2006, l'art. 38 del DL 223/2006 (decreto Bersani-Visco) e la relativa Legge di conversione 248/2006. Quest'ultima introduce, sancendone la legalità, due nuove tipologie di gioco: le scommesse a distanza e i giochi di abilità online, che prevedono vincite in denaro connesse all'abilità del giocatore e non più solo alla semplice fortuna (*skill games*). Ricadrà tra questi giochi in seguito anche il poker i cui tornei sono stati legalizzati con la Legge 296/2006 (art.1 comma 93).

La Legge 88/2009, art. 24, commi 12 ss, prevede l'adozione di strumenti e accorgimenti per l'esclusione dall'accesso al gioco online da parte di minori e l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario (comma 17, lett. e) e ulteriori nuovi requisiti richiesti e un inasprimento delle sanzioni a coloro che fanno istanza per la concessione (8). È inoltre prevista la creazione del "conto di gioco" (comma 19), per la cui apertura occorre fornire il codice fiscale, che, di fatto, pone una sorta di autolimitazione obbligatoria per il giocatore, che stabilisce i propri limiti di spesa settimanale o mensile, con conseguente inibizione dell'accesso al sistema in caso di raggiungimento della soglia predefinita. Per i giocatori è prevista anche la facoltà di auto-esclusione dal sito del concessionario, con conseguente impedimento ad un nuovo accesso. L'anagrafe dei conti di gioco consente anche il monitoraggio dell'attività di ciascun giocatore.

Al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia e le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore, con la Legge 220/2010 (art. 1, commi 64 e seguenti) viene rivisto lo schema di convenzione tipo per le concessioni per l'esercizio e la raccolta dei giochi pubblici, per tutelare la sicurezza, l'ordine pubblico e i consumatori, soprattutto minorenni (9).

Con il Decreto Legge 98/2011 (convertito nella Legge 111/2011), il legislatore ha inteso ribadire il divieto ai minori di 18 anni di partecipare ai giochi pubblici con vincita in denaro, inasprendo le sanzioni di natura pecuniaria ovvero di sospensione dell'esercizio o di revoca in caso di commissione di tre violazioni nell'arco di tre anni e prevedendo norme più severe circa i requisiti dei concessionari di giochi pubblici e disposizioni per contrastare l'evasione, l'elusione fiscale e il riciclaggio (commi 20 ss.).

Con il Decreto Legge 87/2012 ai sensi dell'art. 3, AAMS e l'Agenzia del territorio sono incorporate, rispettivamente, nell'Agenzia delle Dogane e nell'Agenzia delle Entrate.

In seguito con il DL 95/2012 e convertito in Legge 135/2012, AAMS viene incorporata nell'Agenzia delle Dogane a partire dal 1° dicembre 2012.

5.3.2. Decreto Legge 158/2012

Un intervento più organico in materia è stato effettuato con il DL 158/2012, denominato anche "Decreto Balduzzi", e convertito in seguito con modificazioni nella Legge 189/2012, incentrata anche su altri temi. Il messaggio principale del decreto, riassunto negli articoli 5 e 7, è rappresentato da una forte presa in carico dei problemi sanitari e sociali associati al gioco d'azzardo, mediante chiare indicazioni normative sia nell'ambito del controllo del gioco d'azzardo patologico, sia in quello del gioco problematico (9). Vi si prevede inoltre l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) con diretto riferimento alle prestazioni erogabili dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da disturbo da gioco d'azzardo (art. 5, comma 2).

In accordo con quanto stabilito nel Decreto Balduzzi, il Ministero della Salute ha in seguito emanato un Piano d'Azione Nazionale (PAN) 2103-2015 contro il gioco d'azzardo (10), creando uno strumento strategico e di supporto alla programmazione generale, con il fine di coordinare e integrare gli interventi sanitari contro il disturbo da gioco d'azzardo su tutto il territorio nazionale. Il PAN era un documento di indirizzo e coordinamento che si è rivolto alle differenti organizzazioni operanti nel settore, e aventi diversi livelli di competenze e responsabilità come le Amministrazioni Centrali, Regionali e delle Province Autonome, i Comuni, le organizzazioni del privato sociale accreditato, quelle dell'industria dell'intrattenimento come quelle della Ricerca, essenzialmente per indirizzare e coordinare attività concrete e a sviluppare progetti finalizzati alla prevenzione e controllo del disturbo da gioco d'azzardo.

Il Decreto Balduzzi interviene, inoltre, nella regolamentazione dei messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro, vietandone l'inserimento nelle trasmissioni televisive e radiofoniche, e nelle rappresentazioni teatrali o cinematografiche rivolte prevalentemente ai giovani. In base al Decreto, sono anche proibiti i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, e via Internet, che incitino al gioco o ne esaltino la sua pratica, o nei quali siano presenti dei minori, o che non avvertano esplicitamente del rischio di dipendenza associato al gioco in denaro. Tale pubblicità deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco. Per i trasgressori (sia il committente del messaggio pubblicitario sia il proprietario del mezzo di comunicazione interessato) è prevista una sanzione amministrativa da 100.000 a 500.000 euro (art. 7, commi 4 e 4 bis).

Su schedine e tagliandi dei giochi devono essere riportati avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita; stessa cosa deve avvenire su apparecchi di gioco (*Amusement With Prizes*, AWP), cioè quegli apparecchi che si attivano con l'introduzione di monete o con strumenti di pagamento elettronico, nelle sale con videotermini (*Video Lottery Terminal*, VLT), nei punti di vendita di scommesse su eventi sportivi

e non e infine nei siti Internet destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro. In caso di inosservanza di tali disposizioni è prevista la sanzione amministrativa di 50.000 euro (art. 7, commi 5 e 6). Il Decreto ribadisce il divieto di ingresso ai minori di anni 18 nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale Bingo, nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati apparecchi VLT e nei punti vendita in cui si esercita quale attività principale quella di scommesse. Il titolare dell'esercizio è tenuto a identificare i minori di età mediante richiesta di esibizione di un documento di identità, tranne i casi in cui la maggiore età sia manifesta (art. 7, comma 8).

Sono previsti controlli a tappeto che assicurino il rispetto della normativa (art. 7, comma 9) circa una progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta dei punti gioco che tenga conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi (art. 7, comma 10).

Peraltro non è mai stato emanato il Decreto Ministeriale di attuazione che avrebbe dovuto indicare i criteri e indirizzi e questo ha fatto sì che le amministrazioni regionali e locali abbiano adottato dei propri regolamenti in materia, dando luogo anche a un forte contenzioso (vedi anche la risposta del Governo a un'interrogazione parlamentare).

5.3.3. Dal Decreto Legge 158/2012 alla costituzione dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave

La Legge 190/2014 contiene una disciplina transitoria (in attesa del riordino della normativa con la delega contenuta nella Legge 23/2014), in materia di giochi pubblici. In particolare, vi si prevede una sorta di sanatoria per tutti quei gestori che, operando fuori d'Italia, offrono scommesse con vincite in denaro. Tale sanatoria prevede la possibilità di regolarizzarne la posizione, solo se si collegheranno al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, pena ulteriori sanzioni e normative restrittive (11).

La disposizione è volta a disciplinare una situazione che si è determinata nel corso degli ultimi anni in relazione ad alcune agenzie di scommesse, collegate a bookmaker e casinò *off-shore*, con sedi all'estero, che ritengono di poter esercitare attività di raccolta di gioco in Italia senza concessione da parte dell'AAMS e, conseguentemente, non versano alcuna imposta all'erario.

La stessa legge (art. 1, comma 133) destina annualmente, a decorrere dal 2015 una quota di 50 milioni di euro, nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento dell'SSN, per la cura delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo (1 milione annuo per la sperimentazione di software per monitorare il comportamento del giocatore e generare messaggi di allerta).

Si segnala infine che l'art. 14 della Legge 23/2014 ha conferito al Governo una delega per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita e che prevedeva anche il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici. Il termine per esercitare la delega, inizialmente previsto per il 26 marzo 2015, è stato successivamente prorogato al 27 giugno 2015 (Legge 34/2015, art. 1, comma 2).

La delega fornisce disposizioni sia per la tutela dei minori e per contrastare il gioco d'azzardo patologico, sia per combattere il gioco illegale e le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'esercizio dei giochi pubblici, attraverso una maggiore trasparenza dei requisiti delle società concessionarie.

Tra i principi cardine della legge delega si ricordano:

- il riordino della disciplina del prelievo erariale sui singoli giochi;
- l'applicazione di regole trasparenti in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco, con introduzione, anche graduale, del titolo abilitativo unico;
- la rivisitazione dei compensi spettanti ai concessionari;

- la revisione dei requisiti dei soggetti che controllano o partecipano al capitale di società concessionarie;
- l'introduzione di un regime di gestione dei casi di crisi del rapporto concessorio;
- il riordino delle disposizioni concernenti l'accertamento sui tributi gravanti sui giochi;
- il riordino del sistema sanzionatorio, con particolare riferimento alle violazioni nell'ambito del gioco online;
- la revisione della normativa in materia di qualificazione degli organismi di certificazione degli apparecchi da gioco;
- la razionalizzazione sul territorio della rete di raccolta del gioco;
- l'allineamento della durata delle diverse concessioni;
- la deflazione del contenzioso in materia di giochi;
- l'attuazione di un piano straordinario di controlli per contrastare la pratica del gioco illecito;
- la destinazione di risorse alla cura delle patologie connesse al gioco d'azzardo;
- il monitoraggio dell'efficacia delle disposizioni riguardanti il divieto di pubblicità per i giochi con vincita in denaro;
- l'introduzione del divieto di pubblicità nelle trasmissioni radiofoniche e televisive per i giochi con vincita in denaro;
- la previsione di un meccanismo di autoesclusione dal gioco;
- l'introduzione di modalità di pubblico riconoscimento per gli esercizi commerciali che decidano di non installare apparecchiature da gioco con vincita in denaro.

La concreta attuazione di tali principi, in sede di redazione del decreto legislativo, assume una notevolissima importanza anche alla luce degli importanti provvedimenti assunti in questi anni da Regioni ed enti locali.

Tra gli ultimi atti legislativi di respiro nazionale (Riquadro 5.1) va ricordato il Decreto del Ministro della Salute del 20 maggio 2015, che, ai sensi della Legge 190/2014 (legge finanziaria per il 2015), istituisce presso il Ministero della Salute l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, specificandone la composizione che ha assicurato al suo interno, la presenza di esperti e di rappresentanti delle regioni, degli enti locali nonché di esponenti delle associazioni rappresentative delle famiglie e dei giovani.

Nella legge di stabilità del 2016 all'art.1 (commi dal 937-946) saranno inoltre introdotte limitazioni della pubblicità del gioco d'azzardo, il cui controllo è affidato all'Autorità per le comunicazioni (AGCOM), con particolare riguardo alla pubblicità di marchi o prodotti di giochi con vincite in denaro anche nel rispetto dei principi previsti dalla Raccomandazione 2014/478/UE. Nella legge è fatto espresso divieto di pubblicizzare i messaggi che incoraggino il gioco eccessivo o incontrollato, che neghino i rischi del gioco, che presentino il gioco d'azzardo come un modo per risolvere i problemi finanziari, prospettando al giocatore la possibilità di vincere in modo sistematico o fornendo informazioni errate sulle possibilità di vincita, che si rivolgano ai minori e che facciano riferimento al credito al consumo ai fini del gioco. Nelle trasmissioni radiofoniche e televisive "generaliste" è vietata la pubblicità dei giochi con vincita in denaro, dalle ore 7 alle ore 22, soprattutto se indirizzate ad un pubblico di minori. Sono esclusi dal divieto quei media specializzati, individuati con decreto ministeriale, quali le lotterie nazionali e le sponsorizzazioni nei settori della cultura, dell'istruzione e della ricerca, dello sport, della sanità e dell'assistenza. Il decreto ministeriale del 19 luglio 2016 (*Gazzetta Ufficiale* 8 agosto 2016) di attuazione di tale disposizione identifica i suddetti canali generalisti come quelli presenti dai numeri da 1 a 9 del telecomando, ma esclude dal divieto di tale pubblicità le televisioni a pagamento (Pay-TV), le radio, le tv locali ed i canali tematici sulle piattaforme a pagamento. Parallelamente il Ministero della Salute è indicato a predisporre campagne di informazione e sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, sui fattori di rischio connessi al gioco d'azzardo, fornendo informazioni sui servizi disponibili per affrontare il problema della dipendenza dal gioco d'azzardo (comma 941).

RIQUADRO 5.1. Cronologia dei principali atti legislativi nazionali sul gioco d'azzardo in Italia

- DM 20 maggio 2015** (Ministro della Salute): Istituzione di un Osservatorio sul gioco d'azzardo presso il Ministero della Salute.
- Legge 23/2014** (art. 14): Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.
- Legge 190/2014**: Disciplina transitoria in materia di giochi pubblici.
- DL 158/2012** "Decreto Balduzzi" convertito nella Legge 189/2012: Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute.
- DL 87/2012** (art. 3): Misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario.
- DL 98/2011** convertito nella **Legge 111/2011** (art. 24): Norme in materia di gioco.
- Legge 220/2010**: (art. 1, commi 64 ss): Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011).
- Legge 88/2009**: (art. 24, commi 12 ss): Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee *Loi Communautaire* 2008
- Legge 296/2006** (art. 1 comma 93): Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).
- Legge di conversione 248/2006**: Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.
- Legge 266/2005** (art. 1, commi 525 ss): Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006).
- Legge 133/1999** (art. 16): Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale
- Regio Decreto legislativo 1933/1938**: Riforma delle leggi sul lotto pubblico
- Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS)** del 18 giugno 1931
- Regio Decreto Legislativo 636/1924**: Disciplina sulle case da giuoco.

5.3.4. Normativa regionale e degli Enti locali

Da quando la Corte Costituzionale, con la sentenza 300/2011, ha riconosciuto alle Regioni il potere di legiferare in materia di gioco d'azzardo, buona parte delle Regioni, ha approvato specifici provvedimenti ed emanato normative per prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco e per tutelare le persone a rischio.

La prima regione in Italia a legiferare sul tema del gioco d'azzardo è stata la Liguria con la Legge 18/2012 recante "Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico". Questa legge ha previsto finalità dirette alla prevenzione, al trattamento terapeutico e al recupero sociale dei soggetti affetti da sindrome da Gioco d'Azzardo Patologico (GAP). Gli ambiti d'intervento della legge hanno riguardato principalmente: 1) favorire l'accesso delle persone affette da dipendenza dal gioco d'azzardo ai trattamenti sanitari; 2) favorire l'informazione e l'educazione sulle conseguenze derivanti dal gioco d'azzardo patologico; 3) promuovere attività di formazione e aggiornamento del personale che si occupa dei problemi legati al GAP; 4) favorire l'attività delle organizzazioni del privato sociale, senza scopo di lucro, e delle associazioni di auto-mutuo aiuto finalizzate a prevenire o a ridurre i problemi del GAP. La legge ligure è stata anche quella che per prima ha affermato che il trattamento terapeutico del GAP e delle co-morbilità doveva rientrare nella competenza dei Dipartimenti delle Dipendenze delle ASL e del loro personale.

In seguito è stata la volta dell'Emilia Romagna che con la LR 5/2013, recante “Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate”, ha responsabilizzato i Comuni a dettare indicazioni sulla localizzazione delle sale da gioco, nel rispetto delle pianificazioni stabilite dal Decreto Balduzzi, e definito gli strumenti per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza. La norma stabilì che tali attività dovessero essere condotte in collaborazione tra Scuole, Enti locali, AUSL, Terzo settore e Associazioni senza scopo di lucro. La legge ha altresì previsto un Osservatorio Regionale del fenomeno, un insieme di sanzioni a rispetto della normativa e l'obbligo di frequenza di corsi formativi sul gioco patologico per il personale delle sale.

Sempre nel 2013, anche la Regione Lazio si dota di una legge, LR 5/2013, relativa a “Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico (GAP)” che ha come destinatari degli interventi, delle prestazioni e dei servizi contemplati dalla legge le persone e le famiglie che si trovano nella documentata condizione di essere “incapaci di resistere all'impulso di giocare, il cui comportamento compromette le relazioni personali, familiari e lavorative” (art. 3). La legge, disciplinando la posizione delle sale da gioco, individua e preserva delle “aree sensibili”, come scuole, strutture socio-sanitarie, luoghi di culto, anche prevedendo agevolazioni tributarie per gli esercizi che rimuovano o non installino *slot machine* o *videolottery* in prossimità di queste aree.

Nell'ottobre del 2013 è la Regione Lombardia ha dotarsi di una legge sul tema, la LR 8/2013, relativa a “Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico” finalizzata alla prevenzione e al contrasto di forme di dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, al trattamento e al recupero delle persone che ne sono affette, nonché al supporto delle loro famiglie. Sancisce il divieto di collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito in locali distanti meno di 500 metri da luoghi sensibili identificati in un lungo dettagliato elenco. Tra le altre iniziative previste dalla legge, va citata l'istituzione di un numero verde sul gioco d'azzardo, il sostegno alle associazioni che realizzino attività di informazione e sensibilizzazione sui rischi della pratica del gioco d'azzardo e un decalogo di azioni sul gioco sicuro e responsabile. La legge del 2013 è stata nel 2015 aggiornata con un ulteriore testo (n. 11 del 6 maggio 2015) che ne ha previsto alcune modifiche e integrazioni.

Nello stesso anno 2013, sono state emanate leggi sul gioco di azzardo da parte della Regione Abruzzo (LR 40/2013), della Regione Puglia (LR 43/2013) e della Regione Toscana (LR 57/2013 poi modificata dalla LR 85/2014), che faranno proprie molte delle direttive già presenti nelle precedenti leggi regionali.

Nel 2014 e nel 2015 saranno approvate leggi di regolamentazione del gioco in denaro in Friuli Venezia Giulia (LR 1/2014, così come modificata dalla LR 33/2015), in Basilicata (LR 30/2014), in Umbria (LR 21/2014), in Valle d'Aosta (LR 14/2015) e in Piemonte (LR 14/2014). A queste sempre nel 2015 è andata ad aggiungersi la Legge Provinciale (LP) del Trentino 13/2015. Il Veneto ha inserito disposizioni in materia di giochi di azzardo nell'ambito della Legge Finanziaria (LR 6/2015, art. 20), mentre la Campania le ha inserite all'interno di un provvedimento di rilancio e sviluppo dell'economia regionale (LR 16/2014, art. 1, commi 197ss.). Infine l'Alto Adige, ha rimandato la materia alle leggi provinciali sulla disciplina dei pubblici esercizi (LP 58/1988, LP 13/1992 e LP 17/2012). La Sicilia ha affidato le disposizioni regionali in tema di gioco d'azzardo a un Decreto (Decreto 495/2015) mediante il quale ha sancito soprattutto la revisione della collocazione degli apparecchi da gioco sul territorio, la formazione degli operatori, istituisce centri di ascolto e il divieto di pubblicità.

Ultima regione a dotarsi di una legge in tema di giochi di azzardo è stata la Regione Molise con la LR 20/2016 su “Disposizioni per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico”.

Al 31 dicembre 2016, solo le Marche, la Calabria e la Sicilia sono ancora prive di una specifica normativa sul gioco di azzardo e di regolamentazione delle sale da gioco.

5.4. Assistenza legale connessa al gioco d'azzardo

L'impianto legislativo descritto nei paragrafi precedenti descrive una situazione ideale e fornisce i parametri normativi all'interno dei quali gli operatori e i giocatori dovrebbero agire nel rispetto delle norme. Tuttavia, conosciamo che il gioco può determinare, se non praticato responsabilmente, effetti socialmente negativi sull'individuo e i suoi familiari.

Per questo l'assistenza legale è oggi parte degli strumenti normativi a beneficio del giocatore, dei suoi familiari e delle persone che possono ricevere danno dal gioco di altri. Solitamente l'assistenza legale nel settore del gioco di azzardo prevede due tipologie di interventi:

– *Interventi di natura preventiva*

Si riferiscono soprattutto a quelle strategie volte a impedire che un giocatore possa indebitarsi o peggiorare una situazione debitoria già presente. Rientrano tra queste le misure di protezione che possono essere richieste per evitare che un giocatore possa peggiorare un debito o che questo possa ricadere sui suoi diretti familiari. Appartengono agli interventi preventivi:

- l'amministrazione di sostegno, mediante la quale il legale aiuta e affianca il giocatore nell'opera di riparazione del danno patrimoniale creato e a gestire i debiti contratti a causa del gioco;
- la separazione dei beni, mediante la quale si può impedire che i creditori di un coniuge possano aggredire i beni della comunione patrimoniale tra coniugi.
- donazione o vendita di beni immobili di un giocatore allo scopo di impedire che eventuali beni di un giocatore possano essere utilizzabili per risarcire debiti di gioco.
- gestione controllata del conto corrente del giocatore.
- valutazione della successione di eredità in caso di debiti per impedire che questi possano essere trasferiti agli eredi del giocatore.

– *Interventi di natura riparatoria o cautelativa*

Si riferiscono a quelle strategie attraverso le quali il legale aiuta il giocatore e la famiglia a costruire un progetto di risanamento finanziario complessivo, mediante una serie di tappe volte a:

- valutare l'ammontare complessivo del debito;
- definire una scala di priorità nei pagamenti;
- esaminare la situazione patrimoniale e reddituale dello stesso giocatore-debitore.

Ringraziamenti

Si ringraziano il prof. Cristiano Iurilli e la dott.ssa Federica Devietti Goggia per i materiali che hanno contribuito alla stesura di questo contributo.

Bibliografia

1. Zingarelli N. Gioco. In: *Il Nuovo Zingarelli. Vocabolario della lingua italiana (XI Edizione)*. Bologna: Zanichelli; 1987.
2. Italia. Regio Decreto 19 ottobre 1930, n.1398. Libro Terzo Delle contravvenzioni in particolare, Titolo I Delle contravvenzioni di polizia, Capo II Delle contravvenzioni concernenti la polizia

amministrativa sociale, Sezione I Delle contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi. *Codice penale*, ottobre 1930.

3. Italia. Testo Unico delle Legge di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773.
4. Italia. Regio Decreto 27 aprile 1924, n. 636. Disciplina delle case da giuoco. *Gazzetta Ufficiale* n.111, 10 maggio 1924.
5. Italia. Regio Decreto legislativo n. 1933 del 19 ottobre 1938. convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 5 giugno 1939, n. 973. *Gazzetta Ufficiale* 30 n. 298, dicembre 1938.
6. Italia. Legge 13 maggio n. 133. Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale. *Gazzetta Ufficiale* 17 maggio 1999.
7. Italia. Legge 23 dicembre 2005, n. 266. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. *Gazzetta Ufficiale* n. 302, Supplemento ordinario n. 211, 29 dicembre 2005.
8. Italia. Legge 7 luglio 2009, n. 88. Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. *Gazzetta Ufficiale* n. 161, 14 luglio 2008.
9. Italia. Legge 13 dicembre 2010, n. 220. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. *Gazzetta Ufficiale* n. 297, 12 dicembre 2010.
10. Italia. Decreto Legge 13 settembre 2012, n. 158. Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute. *Gazzetta Ufficiale* n. 214, 13 settembre 2012.
11. Italia. Legge 23 dicembre 2014, n. 190. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. *Gazzetta Ufficiale* n. 300, 29 dicembre 2014.
12. Italia. Legge 11 marzo 2014, n. 23. Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita. *Gazzetta Ufficiale* n. 59, 12 marzo 2014.