



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

22/123/CR05/C7

**AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL
GIOCO ILLEGALE E SULLE DISFUNZIONI DEL GIOCO PUBBLICO
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

***INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELL'INTESA TRA
GOVERNO, REGIONI ED ENTI LOCALI CONCERNENTE LE CARATTERISTICHE DEI
PUNTI DI RACCOLTA DEL GIOCO PUBBLICO, DEL 7 SETTEMBRE 2017***

Roma, 6 luglio 2022

L'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata del 7 settembre 2017 è scaturita dalla presa d'atto che l'incremento dell'offerta di gioco d'azzardo legale, in particolare delle slot, attuato in passato con l'obiettivo di porre argine alla diffusione incontrollata dell'offerta di gioco illegale, aveva provocato in realtà una nuova emergenza sociale che non poteva più essere trascurata. Come documentano le principali indagini epidemiologiche condotte da enti di ricerca accreditati, con l'ampliarsi progressivo dell'offerta di giochi d'azzardo sono aumentate le forme problematiche di comportamento di gioco¹. L'Intesa si è proposta quindi l'obiettivo di intervenire regolando la distribuzione dell'offerta di gioco e, tenendo conto delle accresciute esigenze sociali, in primo luogo determinandone una forte riduzione.

Molti studi, infatti, hanno confermato l'esistenza di una chiara relazione tra la maggiore disponibilità di giochi d'azzardo e l'aumento non solo del numero dei "clienti" ma anche dei giocatori problematici o patologici²; il volume "Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche", di Pekka Sulkunen e altri, edito in Italia da Carocci (traduzione curata da Sara Rolando), che rappresenta una sintesi, condotta da un gruppo internazionale, delle ricerche scientifiche realizzate nel mondo sui problemi e le politiche legate al gioco d'azzardo, convalida la tesi che "ridurre i problemi di gioco d'azzardo senza ridurre il ricavo non è un obiettivo realistico" e che, pertanto, chi intende fare politiche serie deve ridurre e limitare l'offerta.

Il complesso di interventi delineati dall'Intesa si iscrive in un approccio di "prevenzione ambientale", che considera l'importanza degli stimoli ambientali e sociali e dei processi automatici nell'influenzare il comportamento; nello specifico del gioco d'azzardo, è noto che tra le condizioni ecologiche incentivanti l'eccesso di gioco, ci sono la disponibilità e l'accessibilità del gioco sul territorio, condizioni sociali sfavorevoli (povertà diffusa, disoccupazione, bassa scolarizzazione, appartenenza a minoranze etniche), condizioni di illegalità sociale (presenza di organizzazioni criminali e microcriminalità), assenza di una rete dei servizi territoriali nota o accessibile per famiglie e giovani, politiche sociali tolleranti e normalizzanti il gioco d'azzardo. Naturalmente la "prevenzione ambientale" deve incrociarsi con la diffusione della conoscenza che persone più fragili per svariati motivi (condizioni psicopatologiche di base, presenza di altre forme di dipendenza, età avanzata ed eventuali disturbi cognitivi, recenti scarcerazioni o problematiche giudiziarie ecc.) sono più esposte e devono essere considerate ad alto rischio. Ugualmente importante è l'assunto che il Disturbo da Gioco d'azzardo è ancora spesso considerata un "vizio", oggetto di forte stigma e pregiudizio, e non una patologia curabile soprattutto se si interviene precocemente e in modo tempestivo e che è necessario un forte cambiamento culturale in tal senso.

Pertanto, accanto agli approcci che fanno leva sull'individuo come principale motore del cambiamento comportamentale e tendono a svilupparne le conoscenze e le competenze sociali, si sono affermati interventi dedicati agli aspetti di contesto delle persone, come ad esempio ciò che viene considerato normale, previsto o accettato nelle comunità in cui vivono, le norme o regolamenti applicati a livello nazionale/regionale e/o locale, il clima e l'ambiente di apprendimento, i messaggi pubblicitari ai quali sono esposte, la disponibilità (in questo caso specifico) di luoghi di gioco³. Per

¹ Riferimenti bibliografici:

- Pacifici, R., Giuliani, M., La Sala, L. (Ed.). (2018). Disturbo da gioco d'azzardo: risultati di un progetto sperimentale. Roma: Istituto Superiore di Sanità. (Rapporti ISTISAN 18/5). Novembre 2020

- Studio GAPS (Gambling Adult Population Survey), Istituto di fisiologia clinica del CNR

- Studio ESPAD (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) Italia, Istituto di fisiologia clinica del CNR

² Abbott e Volberg, 1996; Croce, 2005; Eadington, 1997; Jacques et al., 2000

³ L'importanza delle pressioni socio-ambientali prossimali nell'aumentare sensibilmente il pericolo di ammalarsi è stata osservata già da Moran (1970) con lo svilupparsi del gioco d'azzardo patologico in diversi individui nel momento in cui sono aumentate le strutture legali dedicate all'azzardo dopo il Betting and Gaming Act del 1960. Capitava di frequente infatti allora che il gioco d'azzardo non producesse conseguenze negative fino all'apertura di una sala scommesse autorizzata o di un club di gioco d'azzardo vicino a casa o al luogo di lavoro, mentre questa evenienza dava rapidamente luogo a un'evoluzione verso la patologia.

quanto riguarda i più giovani, il grado di normalizzazione del gioco d'azzardo nella società e la cultura del gioco d'azzardo all'interno dell'ambiente familiare sono stati riconosciuti come importanti fattori che favoriscono l'approccio al gioco d'azzardo e la transizione dei giovani verso il gioco d'azzardo problematico.⁴

L'Intesa intendeva colmare un vuoto normativo in questa direzione e prefigurava l'emanazione di un Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che, riprendendone i contenuti, avrebbe dovuto operare una riforma completa del settore del gioco pubblico; si registrava ampia condivisione, infatti, sulla necessità di una legislazione nazionale completa ed aggiornata del settore, che, attribuendo la giusta attenzione alla tutela della salute, armonizzasse entro un quadro coerente di norme le disposizioni facenti capo alle diverse competenze in materia di gioco d'azzardo, afferenti ad una pluralità di istituzioni centrali e locali, e al contempo superasse la disomogeneità tra i territori determinata dalle leggi regionali, adottate in tempi diversi da tutte le Regioni e Province Autonome, e dai regolamenti ed ordinanze disposti autonomamente da molti Comuni, in assenza di un intervento legislativo incisivo ed organico da parte dello Stato. Il Decreto ad ormai quasi cinque anni di distanza non è stato adottato, con la conseguenza di un forte depotenziamento dell'Intesa e del persistere della frammentazione normativa e della disomogeneità territoriale antecedenti, il cui superamento costituiva la finalità ultima dell'Intesa stessa.

In questo quadro, le iniziative legislative assunte autonomamente dalle Regioni e Province Autonome fin dagli anni 2013-14 hanno supplito all'assenza di un intervento statale organico ed incisivo; l'Intesa stessa ha inteso riprendere le principali disposizioni stabilite dalle leggi regionali allora in vigore che, considerando preminenti le finalità della salute e della sicurezza pubblica, fissavano precise limitazioni all'offerta di gioco pubblico; esplicita inoltre, rispetto alle proprie disposizioni, la facoltà per le Regioni e PA di prevedere forme maggiori di tutela per la popolazione.

Tutte le Regioni, inoltre, hanno definito e implementato propri Piani di azione con il supporto del fondo costituito presso il Ministero della Salute con la legge 28 dicembre 2015 n. 208, art. 1, c. 946; i Piani, orientati prevalentemente alla prevenzione del Disturbo da Gioco d'Azzardo, seguono le indicazioni dello stesso Ministero e sono da questo sottoposti a valutazione e monitoraggio periodico con il contributo dell'*Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave*. Anche in questo caso, le differenti impostazioni dei Piani regionali se da un lato rispondono alle specificità dei territori, dall'altro scaturiscono dal mancato esercizio di un ruolo effettivo di indirizzo e coordinamento da parte del livello statale.

Riguardo alla legislazione regionale, la Corte Costituzionale, chiamata in causa in riferimento alle previsioni normative in materia di distanze dai cosiddetti siti sensibili, ha avuto modo di esprimere un principio di fondamentale importanza, affermandone la legittimità costituzionale (sentenza n. 108/2017); secondo la Corte, il legislatore regionale persegue in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, occupandosi delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, segnatamente in termini di prevenzione di forme di gioco cosiddetto "compulsivo".

Anche per quanto concerne la Conferenza Unificata del 7 settembre 2017 (Repertorio Atti n.: 103/CU del 07/09/2017) la Corte Costituzionale con sentenza n. 27/2019 si esprime ribadendo tale concetto: *"Pertanto, alla luce delle linee guida adottate dalla Conferenza unificata e tenuto conto del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento, sarebbe evidente che le misure di prevenzione e contrasto messe in campo dalle Regioni possano legittimamente comportare forme di tutela maggiore rispetto a quelle derivanti dalle misure pianificate in ambito statale. Inoltre, perseguendo finalità di carattere socio-sanitario volte a garantire la tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza, le stesse risponderebbero a criteri di ragionevolezza e congruità, oltre a rientrare nella potestà legislativa regionale"*.

⁴ Studio ESPAD Italia 2019, Istituto di fisiologia clinica del CNR

Anche il Consiglio di Stato ha ripreso più volte gli orientamenti citati, ponendo in rilievo la tutela di fasce della popolazione particolarmente esposte al rischio di dipendenza da gioco (Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2019, n. 1806; Cons. Stato, sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618; Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2018, n. 5237).

Lo stesso Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867) ha posto in evidenza un “assioma fondamentale” ovvero, nell'ipotesi di un rischio potenziale, laddove vi sia un'identificazione degli effetti potenzialmente negativi di un'attività e vi sia stata una valutazione dei dati scientifici disponibili, è d'obbligo predisporre tutte le misure per minimizzare (o azzerare, ove possibile) il rischio preso in considerazione, pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità e di contemperamento degli interessi coinvolti...”.

Sulla base di tale giurisprudenza consolidata, qui sommariamente richiamata, le finalità inerenti la tutela della salute sono quindi da considerarsi prevalenti rispetto ad altri obiettivi delle norme regionali in materia.

Attraverso una **analisi approfondita delle disposizioni contenute nelle leggi delle Regioni e delle Province Autonome in relazione alle specifiche previsioni contenute nell'Intesa**, si evidenziano gli elementi di coerenza riportati di seguito in forma sintetica; per una illustrazione più completa e dettagliata, si rimanda al documento allegato “Analisi delle leggi regionali in materia di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico in riferimento alle previsioni dell'Intesa, ai sensi dell'art. 1, c. 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, tra Governo, Regioni ed Enti Locali concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico”.

Le leggi regionali e provinciali non contengono elementi riguardanti l'obiettivo dell'Intesa di **ridurre l'offerta di gioco, sia dei volumi che dei punti vendita, attraverso: l'anticipo delle riduzioni delle AWP, la sostituzione per rottamazione delle AWP rimanenti con AWP, il dimezzamento in tre anni dei punti di vendita di gioco pubblico**, e inoltre riguardo alle disposizioni mirate a **completare l'intervento normativo e di modernizzazione del settore dei giochi**, in quanto entrambi gli ambiti non rientrano nelle competenze delle Regioni e Province Autonome.

Tutte le leggi regionali e provinciali intervengono sulla **distribuzione territoriale e temporale dei punti di gioco**, subordinando l'autorizzazione all'esercizio o all'installazione di apparecchi da gioco a vincoli di ubicazione: l'offerta di gioco deve essere collocata ad una determinata distanza dai “Luoghi sensibili” (di volta in volta definiti all'interno delle leggi). La maggior parte delle Regioni/Province vieta la collocazione dei punti di gioco entro 500 metri dai luoghi sensibili (Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta); in quattro casi la distanza è individuata a 300 metri (Abruzzo, Bolzano, Liguria, Trento); in due a 250 metri (Campania, Puglia) e in un solo caso a 400 metri (Veneto). In alcune leggi (Calabria, Marche, Sicilia) la distanza dai luoghi sensibili è subordinata alla densità abitativa dei territori di competenza. Nella quasi totalità dei casi viene demandata ai Comuni la possibilità di individuare ulteriori luoghi sensibili rispetto a quelli identificati.

Il riferimento alle limitazioni temporali all'esercizio di gioco è presente, seppur con alcune differenze, nella maggior parte delle normative regionali. Nella quasi totalità di queste, la possibilità di definire fasce orarie di sospensione è in capo ai Comuni, mentre in pochi casi vengono individuate limitazioni orarie standard a livello regionale.

Il dispositivo normativo, che deriva dai vincoli di collocamento o dalle limitazioni temporali degli esercizi con offerta di gioco, permette una più ampia tutela delle fasce di popolazione maggiormente vulnerabili o a rischio per lo sviluppo della dipendenza da gioco d'azzardo, l'equa distribuzione dei punti di gioco evitando la concentrazione degli stessi o la creazione di aree degradate, nonché la creazione di ambienti di vita più favorevoli e tutelanti la salute. Lo sforzo delle Regioni nel definire questi vincoli viene quindi ricondotto sia alla necessità di garantire una maggiore efficacia rispetto alla prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo in relazione ai minori, alle fasce più deboli e a rischio ma anche alla popolazione in generale, sia alla tutela della sicurezza urbana, dei problemi connessi

con la viabilità, dell'inquinamento acustico e del disturbo della quiete pubblica. Tale intento, inoltre, si iscrive nella più ampia cornice di prevenzione ambientale volta a ridurre l'esposizione, la visibilità e la facilità di accesso ed utilizzo degli apparecchi di gioco che, se meno presenti, normalizzati ed attraenti, sfavoriscono l'attivazione di comportamenti automatici in reazione a stimoli familiari e disincentivano l'insorgenza della dipendenza o, per le persone in trattamento per disturbo da gioco d'azzardo, la ricaduta nel problema.

In tutte le leggi regionali e provinciali sono incluse indicazioni mirate ad **innalzare il livello qualitativo dei punti di gioco e dell'offerta**; l'elemento maggiormente sviluppato è quello relativo all'obbligo, per i titolari e il personale operante nei locali con offerta di gioco, di partecipare a corsi di formazione e aggiornamento, riguardanti principalmente la prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo, il suo riconoscimento (anche attraverso la predisposizione e messa a disposizione all'interno dei locali di test di verifica), i servizi di assistenza e sostegno presenti sul territorio, nonché la normativa esistente in materia di gioco d'azzardo lecito. In alcuni casi vengono inoltre promosse le iniziative delle associazioni di categoria dei gestori che prevedono l'adozione di codici etici di autoregolamentazione, volti a responsabilizzare sulla sorveglianza delle condizioni dei giocatori, ma anche sul rispetto della legalità per la prevenzione nei confronti della malavita organizzata.

Il criterio della trasparenza nella comunicazione sul gioco d'azzardo è trattato dalla maggior parte delle leggi, con primario riferimento ai rischi connessi alla dipendenza, attraverso l'obbligo di esporre materiale informativo sul gioco d'azzardo patologico e sui servizi di assistenza/trattamento in modo che sia ben visibile e accessibile al pubblico. Diverse Regioni hanno predisposto un numero verde volto a fornire un primo servizio di consulenza, sostegno e orientamento rispetto a eventuali problemi connessi alla pratica di gioco d'azzardo, anch'esso da pubblicizzare attraverso affissione all'interno dei locali e sugli apparecchi di gioco.

La trasparenza nella comunicazione sul gioco d'azzardo, unitamente all'eliminazione di immagini e stimoli che possono indurre ad esso, sono rintracciabili anche nell'esplicitazione, in quasi tutte le normative regionali e provinciali, del divieto di attività pubblicitaria rispetto all'apertura o all'esercizio di locali con offerta di gioco, nonché all'installazione di apparecchi di gioco e alle vincite conseguite.

L'accesso selettivo ai locali con attività di gioco d'azzardo è un tema presente in numerose disposizioni, con particolare riferimento al divieto e, quindi, al controllo dell'accesso e della fruizione del gioco da parte dei minori di 18 anni; in alcuni casi, è inoltre specificata l'opportunità di introdurre idonee soluzioni tecniche per il loro riconoscimento e bloccaggio. Disciplinati in misura minore sono gli altri strumenti per il controllo degli accessi e del grado di consumo di gioco, quali la collocazione degli apparecchi in un luogo visibile al personale operante nel locale, l'installazione di sistemi di videosorveglianza e i dispositivi che consentono di definire un limite massimo di importo da giocare e di tempo di fruizione del gioco.

Il rispetto dei vincoli architettonici, dimensionali e strutturali degli esercizi con gioco d'azzardo lecito è trattato all'interno di diverse normative, nello specifico negli articoli dedicati alle competenze dei Comuni, con la finalità di contenimento dell'offerta presente sul territorio. Il livello di dettaglio di tali disposizioni è piuttosto variabile, risentendo anche del grado di attualità della legge stessa. Di fatto, in alcuni casi è citato solo il rimando alla titolarità dell'Ente locale in questo campo; in altri, sono invece maggiormente dettagliate le regole riguardanti gli spazi dei locali e il relativo numero di apparecchi di gioco che è possibile installare. Similmente, l'attenzione agli standard di arredo e luci è trattata soprattutto all'interno delle leggi più recenti, in cui sono specificate alcune caratteristiche che i luoghi di gioco devono possedere al fine di garantire condizioni di tutela nei confronti degli utenti dai vari rischi connessi alla fruizione dei prodotti, quali la segnaletica relativa allo scorrere del tempo e specifici requisiti igienico-sanitari, la visibilità del locale dall'esterno, il divieto di installare terminali che consentano l'accesso al gioco mediante il prelievo di contanti.

Nel complesso, l'attenzione al controllo e alla qualità dell'offerta di gioco, nelle diverse declinazioni sopra descritte, è principalmente finalizzata a garantire la tutela della salute e un approccio al gioco sano e consapevole da parte dell'avventore, in modo da prevenire il rischio di dipendenza, sia

attraverso canali informativi espliciti, sia indirettamente tramite la predisposizione di contesti (il locale di gioco, gli spazi ad esso esterni e, più in generale, il territorio/comunità) in cui siano implementate misure tese a contenere l'offerta di gioco e controllarne le modalità di erogazione e fruizione, in linea con l'approccio di prevenzione ambientale. Inoltre, l'attenzione posta al divieto di accesso ai punti di gioco ai minorenni, unitamente alle indicazioni e alle strategie di monitoraggio delle situazioni di consumo a rischio, denotano un approccio alla salute che considera anche gli elementi di equità e di tutela dei soggetti potenzialmente più vulnerabili.

L'Intesa invita le Regioni ad **innalzare il sistema dei controlli**, compreso l'inasprimento dei controlli sul gioco illegale. L'attenzione ai controlli è perseguita dalla quasi totalità delle Regioni, salvo alcune eccezioni. La competenza in materia di controlli e vigilanza viene generalmente affidata ai Comuni territorialmente competenti o al personale della struttura provinciale competente in materia di polizia amministrativa, i quali collaborano alla pianificazione di interventi rimessi alle Forze dell'Ordine e ai Corpi di polizia municipale per garantire il contrasto all'esercizio illegale od abusivo delle attività di gioco con vincite in denaro. Le Regioni, nell'ambito della normativa adottata, declinano e specificano i contenuti operativi e, talvolta, procedurali delle sanzioni volte a contrastare le irregolarità e gli illeciti di diversa natura che vengono commessi da una parte degli operatori del settore. Individuano, inoltre, le modalità rispetto alla gestione dei proventi ai Comuni.

Le sanzioni derivanti dalle irregolarità dei punti di gioco vengono destinati alla pubblica amministrazione o alle attività di proprio interesse. Il principale destinatario dei proventi si individua nei Comuni.

Rispetto alla governance della vigilanza nel settore dei giochi, l'Osservatorio Regionale, i tavoli tecnici e i gruppi di lavoro istituiti rappresentano i principali dispositivi utili per intervenire rispetto alle pratiche sul gioco d'azzardo, anche sulla base di criteri di efficacia ed efficienza.

Nello specifico degli aspetti connessi alla vigilanza, alcune Regioni rimarcano nella propria normativa la predisposizione di canali formali che concorrano allo scambio di informazioni, nell'ottica definita dall'Intesa di garantire la "continuità di processo" e la condivisione delle informazioni.

Il destinare gli introiti delle sanzioni alle attività ordinarie e straordinarie relative al gioco d'azzardo o più in generale di prevenzione, la rete e il *network* costituito da alcune Regioni al fine di affrontare la complessità relativa al gioco d'azzardo, coinvolgendo *stakeholder* dedicati alla tutela della salute pubblica e alla tutela della pubblica sicurezza, sono esemplificativi dell'attenzione ai temi di salute presenti all'interno della normativa regionale. La rete multistakeholder facilita in tal senso una risposta organizzata attenta alla salute, ai temi ed alle sfide di sanità pubblica, così come il destino ad uso sociale degli introiti delle sanzioni che rafforzano azioni preventive e di contrasto, nonché la programmazione ordinaria, mirano a innescare processi di sviluppo locale e accrescere la coesione sociale.

L'Intesa fornisce indicazioni volte ad **accentuare l'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico**, attraverso diverse strategie e misure di intervento da applicare con un approccio uniforme e coerente a livello nazionale, che comprenda l'adozione di una serie di strumentazioni e tecnologie standard proprie degli apparecchi di gioco e di regole sulla comunicazione in materia di gioco d'azzardo (pubblicità).

In ciascuna delle normative regionali/provinciali le finalità preventive vengono declinate secondo molteplici modalità. Nella quasi totalità delle leggi viene istituito un Osservatorio regionale sul fenomeno del gioco d'azzardo, o in alternativa tavoli tecnici, comitati consultivi o gruppi di lavoro analoghi, al fine di monitorarne gli effetti nelle dimensioni culturali, legali, di pubblica sicurezza, sanitarie, epidemiologiche ed economiche, garantendo anche la predisposizione di strategie e linee di intervento, nonché l'individuazione di buone prassi e verifiche dell'impatto della legislazione.

E' altrettanto diffusa la previsione del marchio regionale per il contrasto al Disturbo da Gioco d'Azzardo, seppur differente nei contenuti grafici, che viene rilasciato ai titolari che decidono di disinstallare o non installare nei propri esercizi apparecchi per il gioco.

In numerose leggi viene istituito un numero verde regionale, spesso affisso sugli apparecchi di gioco o all'interno dei locali, finalizzato a facilitare un primo contatto e una prima consulenza per le persone in situazioni di difficoltà e per i familiari.

In cinque casi viene istituita una giornata regionale per la prevenzione e il contrasto del gioco d'azzardo, con l'obiettivo di informare e sensibilizzare la popolazione rispetto al fenomeno.

Campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte alla popolazione in generale e agli studenti vengono previste e promosse in quasi tutte le normative, con l'obiettivo di informare rispetto ai rischi derivanti dal gioco d'azzardo, compresa la dipendenza da gioco, e, più in generale, di promuovere una cultura rispettosa della salute.

Particolare rilevanza viene infine data all'approccio intersettoriale, che vede coinvolti nelle iniziative di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico molteplici *stakeholder*, tra cui organizzazioni di volontariato e gruppi di auto mutuo aiuto, enti del terzo settore, associazioni di rappresentanza delle imprese e degli operatori di settore, associazioni di tutela dei diritti dei consumatori/utenti e ancora, a vario titolo, Uffici scolastici regionali e istituzioni scolastiche.

L'azione sistemica e la complessiva misura normativa condivisa, integrata e coerente fra tutti gli attori in campo, istituzionali e non, comporta una implementazione del concetto di salute, degli obiettivi e delle strategie, trasversalmente ai vari settori, garantendo "il raggiungimento congiunto di migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età".

Infine, la finalità dell'Intesa di **assicurare un costante monitoraggio dell'applicazione della riforma, anche attraverso una banca dati sull'andamento del volume di gioco e sulla sua distribuzione nel territorio**, nelle leggi regionali e provinciali si traduce nell'esplicita indicazione di attività di monitoraggio riferite alle azioni definite al loro interno, attraverso lo strumento della "Clausola valutativa". Nella maggior parte dei casi, le informazioni oggetto di indagine riguardano gli esiti delle attività di prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo, il monitoraggio della domanda e dell'offerta rispetto ai servizi di cura e di assistenza e, in alcuni casi, anche l'andamento dei volumi di gioco e della loro distribuzione sul territorio.

A distanza di diversi anni dall'adozione, e alla luce dei mutamenti intervenuti nel fenomeno e delle più recenti acquisizioni tecnico-scientifiche, si rende opportuno approfondire un'analisi dei contenuti dell'Intesa; a tale proposito, si riportano di seguito alcune osservazioni riguardo alle principali disposizioni oggetto dell'Intesa stessa.

Per quanto riguarda la **riduzione dei punti di gioco**, l'Intesa prevede che, al termine del processo di riduzione e rottamazione, ne rimangano 55.000; di questi, ben 47.000 dovrebbero comprendere bar, tabacchi e non meglio definiti "negozi". Questa distribuzione non tiene conto che i locali come i bar, i tabacchi e i "negozi" sono esercizi che si caratterizzano per la prossimità ai luoghi vita delle persone, siano essi abitativi, lavorativi, scolastici, ricreativi, sanitari, e che la prossimità dei luoghi di gioco ai luoghi di vita costituisce il fattore di rischio più importante per l'iniziazione al comportamento di gioco, per lo sviluppo di una carriera di gioco problematico/patologico e per la "ricaduta" nel comportamento di gioco da parte di soggetti in trattamento⁵.

Sulla riduzione dell'offerta incide in maniera significativa il vincolo della **distanza minima dai luoghi sensibili**, che dovrebbe essere normato con l'obiettivo di diradare l'offerta ed evitare concentrazioni eccessive. I luoghi sensibili, inoltre, potrebbero essere individuati a monte, con la possibilità che i Comuni ne individuino altri sulla base delle caratteristiche e delle specificità del territorio; un esempio in tal senso è dato dal Comune di Riccione, che, nel rispetto della norma regionale dell'Emilia-Romagna, ha individuato e incluso le discoteche nel novero dei luoghi sensibili. Gli studi riportati nel testo "*Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche*", sopra citato, convergono sulla necessità che le variazioni di disponibilità dell'offerta di gioco per essere efficaci devono essere consistenti, non solo in termini di riduzione degli apparecchi di gioco, ma anche in

⁵ Bastiani et al., 2013

termini di **limitazione oraria**; a questo proposito, il caso Piemonte ha offerto un esempio (testimoniato dallo studio epidemiologico “*GAPS Piemonte*”) del fatto che una riduzione oraria con effetti significativi, cioè in grado di ridurre la prevalenza del consumo di gioco d'azzardo sul territorio, debba prevedere una accensione degli apparecchi non superiore alle 10 ore al giorno; inoltre, la possibilità che l'orario di funzionamento non solo sia ridotto, ma anche spezzato, consente di interrompere quei meccanismi che trattengono a lungo il giocatore nei luoghi di gioco. Sulla base di queste considerazioni, le 6 ore complessive di interruzione previste dall'Intesa del 2017 non possono essere considerate sufficienti. Riguardo alla distribuzione oraria, occorre temperare l'esigenza di omogeneità territoriale finalizzata ad evitare fenomeni di pendolarismo, con l'attenzione alle specificità dei singoli territori, magari stabilendo una fascia omogenea di chiusura e una quota ulteriore di ore di chiusura (comunque obbligatoria) da distribuire nei singoli territori.

Diversi studi⁶ hanno monitorato i risultati degli effetti delle restrizioni sui luoghi di gioco, ad esempio la Legge Regionale n. 9 del Piemonte (2016), che ha limitato in modo significativo il posizionamento e il numero di apparecchi da intrattenimento e VLT, con regole sulla “zonizzazione” e sul *timing*, raggiungendo nel giro di un paio di anni dalla sua entrata in vigore (2016-2018) un calo dei consumi e delle spese del 9,7%, a fronte di un aumento dell'1,6% nel resto d'Italia⁷.

Per quanto riguarda il punto relativo all'**innalzamento del livello qualitativo**, che nel documento finale approvato con l'Intesa risulta di difficile comprensione ed applicazione, si dovrebbe tenere conto delle evidenze scientifiche che mostrano che il gioco d'azzardo problematico risente della regolamentazione di aspetti come: l'accesso al denaro (e quindi la presenza di bancomat, compro oro e similari all'interno o in prossimità dei luoghi di gioco), l'assenza nei luoghi di gioco di elementi che ostacolano la consapevolezza dello scorrere del tempo (es. assenza di finestre e di orologi, la luce artificiale, ecc.), la possibilità di fumare e di consumare alcolici all'interno dei locali. Eliminare gli effetti sonori porta alla riduzione dell'eccitazione e della tensione dei giocatori; allo stesso modo, ridurre l'intensità luminosa degli apparecchi riduce il tempo trascorso nel gioco⁸. La velocità delle giocate è un ulteriore elemento che dovrebbe essere regolamentato perché influisce sulla compulsività. La ricerca scientifica conferma inoltre che sarebbe necessario evitare pagamenti in gettoni, elettronici, o con lettori di banconote. Gli strumenti ambientali, cioè la protezione dai luoghi di gioco, è particolarmente importante per supportare i giocatori patologici in trattamento a mantenere la volontà di cambiamento, prevenire le ricadute e raggiungere una migliore qualità della vita e benessere, anche nonostante situazioni di emergenza come può essere stata la pandemia⁹.

Un campo totalmente ignorato dall'Intesa, ma che ha avuto in tempi recenti un incremento estremamente importante, è quello del gioco d'azzardo on line, che sfugge alle possibilità di regolazione della legislazione regionale.

Sono molteplici, quindi, gli elementi che, pur inseriti o almeno accennati nell'Intesa, dovrebbero essere normati a livello nazionale, e non lasciati esclusivamente alle interpretazioni inevitabilmente differenziate tra loro delle singole Regioni e Province Autonome e degli Enti locali.

⁶ Rossow & Bang Hansen, 2016; Meyer et al., 2018

⁷ IRES-Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte, 2016

⁸ Quando i giocatori vengono in contatto con stimoli ambientali correlati al gioco d'azzardo, direttamente o in maniera vicaria/indiretta (ad esempio, osservando azioni o ascoltando parole di altri), in loro può generarsi una forte urgenza a giocare. In effetti, l'esposizione a stimoli correlati al gioco d'azzardo agisce come trigger che, a loro volta, sono attivatori di craving (cioè della percezione del desiderio urgente di giocare). I trigger sono, per esempio, i suoni di una vincita, in cui la caduta delle monete è accompagnata da particolari luci e colori, oppure i motivetti vincenti o perdenti (Delfabbro, 2014), ma anche solamente l'illuminazione di un luogo dedicato all'azzardo può essere sufficiente ad innescare il comportamento.

⁹ “Being a gambler during COVID-19 pandemic: A study with Italian patients and the effects of reduced exposition” [Essere un giocatore d'azzardo durante la pandemia da COVID-19: uno studio con pazienti italiani ed effetti della esposizione ridotta al gioco d'azzardo], di Donati e colleghi (2021), pubblicato dalla rivista scientifica International Environmental Research and Public Health (IJERPH) nello Special Issue “Public health challenges of gambling and online gaming”, che include un focus specifico sui costi sociali e sull'impatto sulla salute pubblica del gioco d'azzardo.

Ad esempio, misure come messaggi di avvertimento statici sono poco efficaci; tali messaggi, per essere efficaci dovrebbero essere personalizzati, secondo la ricerca scientifica, e combinati con informazioni derivate dal monitoraggio dell'attività di gioco, e quindi sul ricorso al **tracciamento dell'attività disposto a livello nazionale** (che da solo può disincentivare l'attività di gioco; tutto ciò che è controllo pare abbia fatto diminuire gli accessi, come la tessera sanitaria per le VLT, o il green pass, come riportano gli operatori sanitari sulla base della loro esperienza). Analogamente, la **formazione del personale degli esercizi** con offerta di gioco pubblico, prevista dalla gran parte delle leggi regionali, dovrebbe essere obbligatoria a livello nazionale, gestita da esperti che non siano in posizione di conflitto di interessi, ripetuta ad intervalli regolari, e soprattutto includere non solo informazioni su come riconoscere i giocatori problematici ma anche una guida su come intervenire nei loro confronti.

E' a livello nazionale, infine, che occorre intervenire al fine di garantire un **accesso costante e automatico ai dati** necessari per comprendere l'evoluzione del fenomeno del gioco d'azzardo in tutte le sue dimensioni, con attenzione alle specifiche situazioni territoriali, su cui basare una appropriata attività programmatoria: occorre accelerare l'adozione del decreto del Ministero della Salute per il nuovo SIND-Sistema Informativo Nazionale delle Dipendenze, che amplia il monitoraggio degli utenti e delle attività dei servizi per le dipendenze alle persone in carico per disturbo da gioco d'azzardo; consentire l'accesso delle Regioni e delle Province autonome all'applicazione S.M.A.R.T., attualmente resa disponibile dall'Agenzia dei Monopoli ai Comuni, o ad analogo banca dati senza bisogno di continue richieste; lavorare in collaborazione tra gli Enti pubblici deputati alla ricerca epidemiologica per mettere a disposizione dei decisori e dei cittadini un quadro completo e comparabile di dati riguardanti la diffusione del gioco d'azzardo.

Le Regioni e le Province autonome manifestano, in conclusione, la propria disponibilità a riprendere il percorso avviato con l'Intesa, ad analizzare ed attualizzarne i contenuti in relazione alle evoluzioni dei fenomeni di interesse intercorsi in questi ultimi anni e alle evidenze scientifiche maturate in ambito nazionale e internazionale, purché nello spirito di una comune e condivisa assunzione di responsabilità da parte di tutte le istituzioni coinvolte nella regolamentazione dell'offerta di gioco legale e nel contrasto del gioco illegale, con la finalità ultima e prevalente della tutela della salute pubblica.

Si riporta in allegato una breve analisi delle leggi regionali in materia di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico in riferimento alle previsioni dell'Intesa, ai sensi dell'art. 1, c. 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), tra Governo, Regioni ed Enti locali concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico.

**RIFERIMENTI DELLE LEGGI REGIONALI/DELLE PROVINCE
AUTONOME**

La tabella che segue contiene i riferimenti puntuali della normativa regionale analizzata

ABRUZZO	LEGGE REGIONALE 7 DICEMBRE 2020, N. 37 Interventi per la prevenzione e il trattamento delle dipendenze patologiche ed altre disposizioni
BASILICATA	LEGGE REGIONALE 27 OTTOBRE 2014, N. 30 (aggiornata con lr 5 del 2015) Misure per il Contrasto alla diffusione del Gioco d'Azzardo Patologico
CALABRIA	LEGGE REGIONALE 26 APRILE 2018, N. 9 Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza
CAMPANIA	LEGGE REGIONALE 2 MARZO 2020, N. 2 Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari
EMILIA ROMAGNA	LEGGE REGIONALE 4 LUGLIO 2013, N. 5 Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal Gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate
FRIULI VENEZIA GIULIA	LEGGE REGIONALE 14 FEBBRAIO 2014, N. 1 Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo, nonché delle problematiche e patologie correlate
LAZIO	LEGGE REGIONALE 5 AGOSTO 2013, N. 5 Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del Gioco d'azzardo patologico
LIGURIA	LEGGE REGIONALE 30 APRILE 2012, N. 17 Disciplina delle sale da gioco LEGGE REGIONALE 30 APRILE 2012, N. 18 Norme per la Prevenzione e il Trattamento Del Gioco d'azzardo Patologico
LOMBARDIA	LEGGE REGIONALE 21 OTTOBRE 2013, N. 8 Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico
MARCHE	LEGGE REGIONALE 7 FEBBRAIO 2017, N. 3 Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e social network
MOLISE	LEGGE REGIONALE 17 DICEMBRE 2016, N.20 Disposizioni per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico
PIEMONTE	LEGGE REGIONALE 15 LUGLIO 2021, N. 19 Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)
PUGLIA	LEGGE REGIONALE 13 DICEMBRE 2013, N. 43 (aggiornata con LR 17 GIUGNO 2019, N. 21) Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)
SARDEGNA	LEGGE REGIONALE 11 GENNAIO 2019, N. 2 Disposizioni in materia di disturbo da gioco d'azzardo
SICILIA	LEGGE REGIONALE 23 OTTOBRE 2020, N. 24 Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo
TOSCANA	LEGGE REGIONALE 18 OTTOBRE 2013, N. 57 Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico modificata con LEGGE REGIONALE 23 GENNAIO 2018, N. 4 Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico. Modifiche alla l.r. 57/2013
UMBRIA	LEGGE REGIONALE 21 NOVEMBRE 2014, N. 21 Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico

VALLE D'AOSTA	LEGGE REGIONALE 15 GIUGNO 2015, N. 14 Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico
VENETO	LEGGE REGIONALE 10 SETTEMBRE 2019, N. 38 Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico
PA BOLZANO	LEGGE PROVINCIALE 22 NOVEMBRE 2010, N. 13 - Disposizioni in materia di gioco lecito LEGGE PROVINCIALE 11 OTTOBRE 2012, N. 17 - Modifica della legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58 (Norme in materia di esercizi pubblici) LEGGE PROVINCIALE 24 MAGGIO 2016, N. 10 - Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità LEGGE PROVINCIALE 16 NOVEMBRE 2017, N. 18 – Riordino degli Enti Locali
PA TRENTO	LEGGE PROVINCIALE 22 LUGLIO 2015, N. 13 Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco

ANALISI DEI CONTENUTI DELLA NORMATIVA REGIONALE IN RELAZIONE ALLE PREVISIONI DELL'INTESA

L'analisi realizzata fa riferimento alle previsioni contenute nell'Intesa ai sensi dell'art. 1, c. 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), tra Governo, Regioni ed Enti locali concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico, che sono puntualmente riprese nel testo che segue, in modo da facilitare la lettura.

- 1. RIDURRE L'OFFERTA DI GIOCO, SIA DEI VOLUMI CHE DEI PUNTI VENDITA, ATTRAVERSO:**
 - a. ANTICIPO DELLE RIDUZIONI DELLE AWP**
 - b. SOSTITUZIONE PER ROTTAMAZIONE DELLE AWP RIMANENTI CON AWPR**
 - c. DIMEZZAMENTO, IN TRE ANNI A PARTIRE DALL'INTESA, DEI PUNTI DI VENDITA DI GIOCO PUBBLICO**

ELEMENTI NON DEFINITI NELLA NORMATIVA REGIONALE

2. DEFINIRE UN SISTEMA DI REGOLE RELATIVE ALLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE E TEMPORALE DEI PUNTI DI GIOCO

Riferimenti principali	
ABRUZZO	Art.10
BASILICATA	Art.6
CALABRIA	Art.16
CAMPANIA	Art.13
EMILIA ROMAGNA	Art.6
FRIULI VENEZIA GIULIA	Art.6
LAZIO	Art.4; Art.6
LIGURIA	Art.2
LOMBARDIA	Art.5
MARCHE	Art. 5
MOLISE	Art.5; Art.6
PIEMONTE	Art. 16; Art.17; Art.19
PUGLIA	Art.7
SARDEGNA	Art.12; Art.14
SICILIA	Art.1; Art.6
TOSCANA	Art.4
UMBRIA	Art.6; Art.6 Bis
VALLE D'AOSTA	Art. 4
VENETO	Art.6; Art.7; Art.8
PA BOLZANO	L.P. 22 novembre 2010 n° 13 - Art.1; Art.5 Bis
PA TRENTO	Art.5

All'interno dell'Intesa viene definita la necessità, da parte delle Regioni e degli Enti locali, di adottare provvedimenti volti al raggiungimento di un'equilibrata distribuzione territoriale dei punti gioco e delle fasce orarie di sospensione dell'esercizio di gioco, al fine di tutelare la salute pubblica e la pubblica sicurezza, garantendo anche una maggiore efficacia nella prevenzione e nella lotta al disturbo da gioco d'azzardo.

In tutte le leggi regionali e provinciali viene infatti esplicitato che l'autorizzazione all'esercizio o l'installazione di apparecchi da gioco è subordinata a dei vincoli di ubicazione: l'offerta di gioco deve essere quindi collocata ad una determinata distanza dai "Luoghi sensibili" (di volta in volta definiti all'interno delle leggi). La maggior parte delle Regioni/Province vieta la collocazione dei punti di gioco entro 500 metri dai luoghi sensibili (Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Sardegna,

Toscana, Umbria, Valle d'Aosta); in quattro casi la distanza è individuata a 300 metri (Abruzzo, Bolzano, Liguria, Trento); in due a 250 metri (Campania, Puglia) e in un solo caso a 400 metri (Veneto).

In alcune leggi (Calabria, Marche, Piemonte, Sicilia) la distanza dai luoghi sensibili è subordinata alla densità abitativa dei territori di competenza. Nella quasi totalità dei casi viene demandata ai comuni la possibilità di individuare ulteriori luoghi sensibili rispetto a quelli identificati e in alcuni casi vengono previste possibili deroghe rispetto al distanziamento. Nella legge della Sardegna, ad esempio, si prevede che i comuni, tenendo conto delle caratteristiche e peculiarità territoriali e al fine di evitare il degrado delle proprie aree periferiche, possano chiedere una deroga rispetto alle distanze definite. La Regione Lazio ha previsto una piattaforma telematica che, sulla base delle informazioni fornite dai comuni, supporta l'individuazione delle distanze.

Il riferimento alle limitazioni temporali all'esercizio di gioco è presente, seppur con alcune differenze, nella maggior parte delle normative regionali. Nella quasi totalità di queste, la possibilità di definire fasce orarie di sospensione è in capo ai comuni, mentre in pochi casi vengono individuate delle limitazioni orarie standard a livello regionale diverse in base alla tipologia di esercizio e offerta di gioco. Solo in pochi casi la sospensione oraria dell'esercizio di gioco viene esplicitamente correlata alla necessità di tutela degli orari di ingresso e uscita dagli istituti scolastici, piuttosto che della fascia notturna.

Riferimenti/orientamento all'approccio di sanità pubblica¹

Questa specifica categoria dell'Intesa, volta a regolare la distribuzione territoriale e temporale di gioco, in linea con la definizione di sanità pubblica dell'OMS, è finalizzata a garantire la tutela della salute e della pubblica sicurezza su tutto il territorio nazionale, in relazione alle problematiche correlate al gioco d'azzardo. Il dispositivo normativo, che deriva dai vincoli di collocamento o dalle limitazioni temporali degli esercizi con offerta di gioco, permette infatti: una più ampia tutela delle fasce di popolazione maggiormente vulnerabili o a rischio per lo sviluppo della dipendenza da gioco d'azzardo, l'equa distribuzione dei punti di gioco evitando la concentrazione degli stessi o la creazione di aree degradate, nonché la creazione di ambienti di vita più favorevoli e tutelanti la salute.

Lo sforzo organizzato delle Regioni nel definire questi vincoli viene quindi ricondotto sia alla necessità di garantire una maggiore efficacia rispetto alla prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo in relazione ai minori, alle fasce più deboli e a rischio ma anche alla popolazione in generale, sia alla tutela della sicurezza urbana, dei problemi connessi con la viabilità, dell'inquinamento acustico e del disturbo della quiete pubblica. Tale intento si iscrive anche nella più ampia cornice di prevenzione ambientale volta a ridurre l'esposizione, la visibilità e la facilità di accesso ed utilizzo degli apparecchi di gioco che, se meno presenti, normalizzati ed attraenti, sfavoriscono l'attivazione di comportamenti automatici in reazione a stimoli familiari e disincentivano l'insorgenza della dipendenza.

¹ I box presenti nel testo hanno lo scopo di evidenziare le ulteriori azioni programmate/realizzate a livello di Regioni/Province in attuazione dell'Intesa, anche relativamente ad aspetti non prettamente sanitari ma comunque riconducibili a questioni di sanità pubblica, in coerenza con il testo dell'Intesa stessa quando prevede che: "*Le disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione e Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicare la loro efficacia. Inoltre, le Regioni e Province autonome, ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d'azzardo, potranno prevedere forme maggiori di tutela per la popolazione*".

3. INNALZARE IL LIVELLO QUALITATIVO DEI PUNTI DI GIOCO E DELL'OFFERTA ATTRAVERSO NUOVE REGOLE DI CONCESSIONE CERTIFICATA DELLE LICENZE DI VENDITA DEL GIOCO

<u>Riferimenti principali</u>	
ABRUZZO	Art. 10; Art. 11
BASILICATA	Art. 5; Art 6
CALABRIA	Art. 16
CAMPANIA	Art. 7; Art. 9; Art. 13; Art. 15; Art. 18
EMILIA ROMAGNA	Art. 6
FRIULI VENEZIA GIULIA	Art. 5; Art. 6
LAZIO	Art. 7; Art. 8; Art. 9
LIGURIA	LEGGE 18/2012: Art. 5; Art. 6 LEGGE 17/2012: Art. 2
LOMBARDIA	Art. 4; Art. 5; Art. 9
MARCHE	Art. 4; Art. 7; Art. 8
MOLISE	Art. 7; Art. 8; Art. 9
PIEMONTE	Art. 4; Art. 7; Art. 11; Art. 16; Art. 18
PUGLIA	Art. 4; Art. 6; Art. 8
SARDEGNA	Art. 12
SICILIA	Art. 5; Art. 8
TOSCANA	Art. 5; Art. 6; Art. 7
UMBRIA	Art. 3; Art. 6; Art. 7
VALLE D'AOSTA	Art. 4; Art. 6; Art. 8
VENETO	Art. 4; Art. 6; Art. 8
PA BOLZANO	Legge 13/2010 - Art. 1
PA TRENTO	Art. 4; Art. 6; Art. 8

All'interno dell'Intesa, si fa riferimento alla certificazione dei punti di gioco quando si ha a che fare con norme e procedure relative a: accesso selettivo e identificazione del giocatore e dell'esercente; attività di formazione dei titolari e del personale operante nei punti di gioco; trasparenza comunicativa sul gioco d'azzardo ed eliminazione di stimoli che possano indurre ad esso; vincoli e caratteristiche architettoniche degli ambienti di gioco (arredo, luci, vincoli architettonici, volumi minimi e numero di apparecchi...); tracciabilità delle giocate (anche in funzione dell'installazione di nuovi dispositivi AWPR); collegamenti diretti con presidi di Polizia e/o con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Tra i suddetti criteri, l'elemento che risulta essere maggiormente sviluppato, seppur con diversi livelli di dettaglio, all'interno delle normative regionali/provinciali (ad eccezione della Liguria e della PA di Bolzano)

è quello relativo all'obbligo, per i titolari e il personale operante nei locali con offerta di gioco, di partecipare a corsi di formazione e aggiornamento, riguardanti principalmente la prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo, il suo riconoscimento (anche attraverso la predisposizione e messa a disposizione all'interno dei locali di test di verifica), i servizi di assistenza e sostegno presenti sul territorio, nonché la normativa esistente in materia di gioco d'azzardo lecito.

Nella maggior parte delle leggi, i contenuti e le modalità di organizzazione dei corsi sono gestiti e definiti dalle Regioni, che a tale scopo si avvalgono di strumenti appositamente costituiti per la prevenzione e il contrasto del GAP - quali i Programmi/Piani regionali, i Tavoli tecnici/Gruppi di lavoro - o, più in generale, di soggetti appartenenti al settore sanitario e sociosanitario; in altri casi, le Regioni disciplinano tali corsi anche in collaborazione con gli Enti locali e le associazioni di Comuni (ANCI). Più raro l'affidamento diretto della predisposizione dei corsi ai Comuni o alle stesse associazioni di categoria degli esercenti in collaborazione con gli enti del Terzo Settore, pur restando i contenuti legati ai rischi connessi al GAP e alla sua prevenzione (Basilicata e Sardegna). Infine, accanto all'obbligo di formazione, in alcune norme vengono promosse le iniziative delle associazioni di categoria dei gestori che prevedono l'adozione di codici etici di autoregolamentazione, volti a responsabilizzare sulla sorveglianza delle condizioni dei giocatori, ma anche sul rispetto della legalità per la prevenzione nei confronti della malavita organizzata (Lombardia, Piemonte, Sicilia, Veneto).

Anche il criterio della trasparenza nella comunicazione sul gioco d'azzardo è trattato dalla maggior parte delle leggi, con primario riferimento ai rischi connessi alla dipendenza dallo stesso: viene infatti definito attraverso l'obbligo di esporre materiale informativo sul GAP e sui servizi di assistenza/trattamento - materiale normalmente predisposto dalle strutture sanitarie - sia all'esterno che all'interno degli esercizi e su ogni apparecchio di gioco, in modo che sia ben visibile e accessibile al pubblico. Da segnalare, inoltre, che diverse Regioni hanno predisposto un numero verde volto a fornire un primo servizio di consulenza, sostegno e orientamento rispetto a eventuali problemi connessi alla pratica di gioco d'azzardo, anch'esso da affiggere all'interno dei locali e sugli apparecchi di gioco (Campania, Marche, Sicilia, Umbria, Veneto).

La trasparenza nella comunicazione sul gioco d'azzardo, unitamente all'eliminazione di immagini e stimoli che possono indurre ad esso, sono rintracciabili anche nell'esplicitazione del divieto di attività pubblicitaria rispetto all'apertura o all'esercizio di locali con offerta di gioco, nonché all'installazione di apparecchi di gioco e alle vincite conseguite. Tale divieto è presente in quasi tutte le normative regionali e provinciali (la legge della PA di Trento stabilisce, a tale scopo, un apposito codice di autoregolamentazione); in buona parte di esse, è inoltre esplicitata la sua connessione con la finalità di tutela della salute pubblica e della prevenzione della dipendenza dal gioco.

L'accesso selettivo ai locali con attività di gioco d'azzardo è un tema presente in numerose disposizioni, con particolare riferimento al divieto e, quindi, al controllo dell'accesso e della fruizione del gioco da parte dei minori di 18 anni; in alcuni casi, è inoltre specificata l'opportunità di introdurre idonee soluzioni tecniche per il loro riconoscimento e bloccaggio (Campania, Toscana, Umbria, PA Bolzano). Disciplinati in misura minore sono gli altri strumenti per il controllo degli accessi e del grado di consumo di gioco, quali la collocazione degli apparecchi in un luogo visibile al personale operante nel locale, l'installazione di sistemi di videosorveglianza e i dispositivi che consentono di definire un limite massimo di importo da giocare e di tempo di fruizione del gioco (Campania, Marche, Toscana, PA Trento).

Il rispetto dei vincoli architettonici, dimensionali e strutturali degli esercizi con gioco d'azzardo lecito è trattato all'interno di diverse normative, nello specifico negli articoli dedicati alle competenze dei Comuni e ai regolamenti da essi predisposti, in cui è sempre evidenziata la finalità di contenimento dell'offerta presente sul territorio. Il livello di dettaglio di tali disposizioni è piuttosto variabile, risentendo anche del grado di attualità della legge stessa: di fatto, in alcuni casi è citato solo il rimando alla titolarità dell'Ente locale in questo campo (Basilicata, Emilia-Romagna, Veneto); in altri, sono invece maggiormente dettagliate le regole riguardanti gli spazi dei locali e il relativo numero di apparecchi di gioco che è possibile installare (Campania, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta).

Similmente, l'attenzione agli standard di arredo e luci è trattata soprattutto all'interno delle norme più recenti, in cui sono specificate alcune caratteristiche che i luoghi di gioco devono possedere al fine di garantire condizioni di tutela nei confronti degli utenti dai vari rischi connessi alla fruizione dei prodotti, quali la segnaletica relativa allo scorrere del tempo e specifici requisiti igienico-sanitari (Campania), la visibilità del locale dall'esterno (Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Veneto), il divieto di installare terminali che consentano l'accesso al gioco mediante il prelievo di contanti (Veneto).

Le questioni legate, da un lato, alla tracciabilità completa delle giocate e degli apparati di sorveglianza interna e, dall'altro, al collegamento diretto con i presidi di Polizia e/o con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non sono affrontate all'interno delle leggi regionali/provinciali.

Riferimenti/orientamento all'approccio di sanità pubblica

Il riferimento all'approccio e agli obiettivi di sanità pubblica è rintracciabile e caratterizza i contenuti della maggior parte delle normative regionali/provinciali che si ricollegano ai criteri individuati dalla categoria dell'Intesa in questione. Nel complesso, infatti, l'attenzione al controllo e alla qualità dell'offerta di gioco, nelle diverse declinazioni sopra descritte, è principalmente finalizzata a garantire la tutela della salute e un approccio al gioco sano e consapevole da parte dell'avventore, in modo da prevenire il rischio di dipendenza. In particolare, tale intento risulta ben esplicitato nelle disposizioni che, all'interno delle varie leggi, disciplinano la formazione obbligatoria per i titolari e il personale degli esercizi di gioco e l'obbligo di esporre materiale informativo al loro interno: in entrambi i casi, i contenuti riguardano proprio il fenomeno del gioco d'azzardo patologico e le misure per la sua prevenzione e il suo contrasto, tra cui i riferimenti alla rete dei servizi territoriali di assistenza e trattamento.

Anche le questioni riguardanti la trasparenza nella comunicazione (divieto di pubblicità), le modalità di accesso selettivo e i vincoli strutturali/dimensionali dei luoghi di gioco perseguono finalità di prevenzione del DGA e di tutela della salute individuale e pubblica. In questo caso, ciò non avviene attraverso canali informativi espliciti, ma più indirettamente tramite la predisposizione di contesti (il locale di gioco, gli spazi ad esso esterni e, più in generale, il territorio/comunità) in cui siano implementate misure tese a contenere l'offerta di gioco e controllarne le modalità di erogazione e fruizione, in linea con l'approccio di prevenzione ambientale. Inoltre, l'attenzione posta in buona parte delle normative al divieto di accesso ai punti di gioco ai minorenni, unitamente alle indicazioni e alle strategie di monitoraggio delle situazioni di consumo a rischio, denotano un approccio alla salute che considera anche gli elementi di equità e di tutela dei soggetti potenzialmente più vulnerabili.

4. INNALZARE IL SISTEMA DEI CONTROLLI

<u>Riferimenti principali</u>	
ABRUZZO	Art 12; Art. 15
BASILICATA	Art. 6
CALABRIA	Art. 16
CAMPANIA	Art. 7; Art.21
EMILIA ROMAGNA	Art. 6
FRIULI VENEZIA GIULIA	Art. 6; Art. 9
LAZIO	Art.4; Art.12
LIGURIA	//
LOMBARDIA	Art, 4; Art. 5; Art. 10
MARCHE	Art.6; Art.12; Art.13; Art.14
MOLISE	LR 20/17: Art 11
PIEMONTE	Art. 14; Art 23
PUGLIA	LR 43/13: Art7, Art 8 bis; LR 21/19: Art. 2
SARDEGNA	Art. 15
SICILIA	Art. 6; Art.8
TOSCANA	Art. 13; Art.14
UMBRIA	Art. 10; Art.11
VALLE D'AOSTA	Art. 10
VENETO	Art. 4; Art.14
PA BOLZANO	L.P. 18/2017 Art.12 comma 2
PA TRENTO	Art. 10

Nell'ambito delle misure attuate al fine di realizzare una forte riduzione dell'offerta, anche attraverso un innalzamento degli standard qualitativi in un'ottica di contrasto al gioco d'azzardo patologico, l'Intesa invita le Regioni ad innalzare il sistema dei controlli. Nello specifico, suggerisce di farlo anche attraverso l'inasprimento dei controlli sul gioco illegale, prevedendo competenze specifiche alla Polizia locale, potere sanzionatorio e gestione dei proventi ai Comuni.

Nello specifico dall'analisi delle normative regionali ne deviene che l'attenzione ai controlli è perseguita da quasi la totalità delle Regioni, salvo una sola eccezione e alcune peculiari scelte rispetto ai controlli sul fronte edilizio, rispetto all'adeguata conformazione dei locali.

Nell'ambito della normativa regionale attenta alla disciplina dei controlli, la competenza in materia di controlli e vigilanza viene generalmente affidata ai Comuni territorialmente competenti o al personale della struttura

provinciale competente in materia di polizia amministrativa (PA Trento), i quali collaborano alla pianificazione di interventi rimessi alle Forze dell'ordine ed ai Corpi di polizia municipale per garantire il contrasto all'esercizio illegale od abusivo delle attività di gioco con vincite in denaro. Un Comune si intende territorialmente competente laddove siano ubicati centri di scommesse e spazi per il gioco con vincite in denaro nell'ambito della propria amministrazione. Tali competenze sono declinate ferme restando le competenze degli organi statali e dell'autorità di pubblica sicurezza che vedono nel loro stesso mandato l'attività di vigilanza.

In alcune delle normative, si rimarca il ruolo dei Comuni rispetto al fornire informazioni sulle situazioni presenti sul proprio territorio, al fine di garantire il migliore espletamento degli interventi di prevenzione e contrasto al GAP.

In un singolo caso l'accertamento delle violazioni della normativa regionale (Marche) è di competenza degli organi di polizia locale e di ogni altro organo di polizia secondo quanto previsto dalla legge statale e regionale.

Le Regioni, nell'ambito della normativa adottata, declinano e specificano i contenuti operativi e, talvolta, procedurali delle sanzioni volte a contrastare le irregolarità e gli illeciti di diversa natura che vengono commessi da una parte degli operatori del settore. Individuano, inoltre, le modalità rispetto alla gestione dei proventi ai Comuni.

Le sanzioni derivanti dalle irregolarità dei punti di gioco vengono destinate in tutti i casi analizzati che indagano tale aspetto, alla pubblica amministrazione o alle attività di proprio interesse. Il principale destinatario dei proventi si individua nei Comuni e negli strumenti programmatici di cui si dota (Piano di zona dell'ambito distrettuale per la realizzazione delle finalità della legge). In alcuni casi gli introiti sono destinati a due soggetti (in un caso Piani di zona e Piani Regionali, in un secondo caso Comuni e Regione) secondo modalità e ripartizioni specificate nel testo di legge. In un caso, è previsto che in caso di mancata osservanza dei criteri di salubrità dei luoghi di gioco, l'ammontare delle sanzioni vada a finanziare campagne di informazione sensibilizzazione per la prevenzione e il trattamento della dipendenza da gioco d'azzardo, gli illeciti degli esercenti finanzino il Comune.

Ulteriore ambito finanziato da alcune Regioni è rappresentato dalla prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo o in alternativa a finalità di carattere sociale e assistenziale.

Rispetto alla governance della vigilanza nel settore dei giochi, l'Osservatorio Regionale, i tavoli tecnici e i gruppi di lavoro istituiti rappresentano i principali dispositivi utili per intervenire rispetto alle pratiche sul gioco d'azzardo, anche sulla base di criteri di efficacia ed efficienza.

Nello specifico degli aspetti connessi alla vigilanza, alcune Regioni rimarcano nella propria normativa la predisposizione di canali formali che concorrano allo scambio di informazioni, nell'ottica definita dall'Intesa di garantire la "continuità di processo" e la condivisione delle informazioni. Fine di tale condivisione è attualizzare le situazioni presenti sul proprio territorio al fine di garantire il migliore espletamento degli interventi di prevenzione e contrasto al GAP oltre che per garantire una pianificazione di interventi ad opera delle Forze dell'ordine e delle polizie locali per la prevenzione e il contrasto del gioco d'azzardo patologico. In tal senso, sono varie le esperienze in cui si esplicita la presenza di comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche presieduti dai prefetti, così da facilitare lo scambio di informazioni. Meno esplicita è invece la finalità della misura finalizzata a predisporre un sistema di vigilanza e di controllo dei giochi in collegamento con il rispetto delle normative antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche e informatiche.

Tra i vari dispositivi di governance di cui si dotano le Regioni, tre normative regionali riferiscono dell'istituzione di commissioni permanenti, convenzioni e interscambi formali per il contrasto dei fenomeni mafiosi, per la prevenzione e il contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata, e anche per determinare un effetto deterrente e dissuasivo rispetto all'assunzione di comportamenti illeciti da parte di gestori ed esercenti. Tali disposizioni prevedono collaborazioni tra prefetture, forze dell'ordine presenti sul territorio e in alcuni casi dei concessionari di giochi e scommesse e delle strutture sanitarie promuovendo l'adozione di specifici accordi e protocolli operativi congiunti.

Rispetto al tema dell'infiltrazione mafiosa o al profilo di rischio di condizionamento di ogni regione rispetto alla criminalità, non risultano dettagliati specifici indicatori di rischio nei testi delle leggi. Altrettanto non esplicitata è l'opportunità degli enti locali di far fronte adeguatamente e con prontezza a situazioni emergenziali di pericolosità sociale del diffondersi di illegalità e disagio connessi al gioco. Vengono tuttavia dettagliati i ruoli attivi all'interno della programmazione normativa di enti di auto mutuo aiuto, terzo settore e in alcuni casi di supporto legale.

Riferimenti/orientamento all'approccio di sanità pubblica

Il destinare gli introiti delle sanzioni alle attività ordinarie e straordinarie relative al gioco d'azzardo o più in generale di prevenzione, la rete e il network costituito da alcune Regioni al fine di affrontare la complessità relativa al gioco d'azzardo, coinvolgendo stakeholder dedicati alla tutela della salute pubblica e alla tutela della pubblica sicurezza, sono esemplificativi dell'attenzione ai temi di salute presenti all'interno della normativa regionale.

La rete multistakeholder facilita in tal senso una risposta organizzata attenta alla salute, ai temi ed alle sfide di sanità pubblica, così come il destino ad uso sociale degli introiti delle sanzioni che rafforzano azioni preventive e di contrasto, nonché la programmazione ordinaria, mirano a innescare processi di sviluppo locale e accrescere la coesione sociale. In tal senso, procedure amministrative tecniche assumono titolarità di salute, incidendo non solo nelle risorse e nelle strutture tangibili, ma anche nel grado di consapevolezza dell'opinione pubblica e della classe politica rispetto a problematiche di salute e alla partecipazione ad azioni che affrontano queste tematiche.

5. ACCENTUARE L'AZIONE PREVENTIVA E DI CONTRASTO AL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO

<u>Riferimenti principali</u>	
<u>ABRUZZO</u>	Art.2; Art.3; Art.4; Art.5; Art.8; Art.10; Art.29
<u>BASILICATA</u>	Art.3; Art.4; Art.6; Art.8
<u>CALABRIA</u>	Art.16
<u>CAMPANIA</u>	Art.4; Art.5; Art.6; Art.9; Art.10; Art.11; Art.16; Art. 17; Art.24
<u>EMILIA ROMAGNA</u>	Art.2; Art.3; Art.4; Art.5; Art.7; Art.8
<u>FRIULI VENEZIA GIULIA</u>	Art.5; Art.6; Art.8; Art.11
<u>LAZIO</u>	Art.5; Art.6; Art.7; Art.10; Art.13
<u>LIGURIA</u>	Art.2; Art.4; Art 5
<u>LOMBARDIA</u>	Art.4; Art.5; Art.6; Art.13
<u>MARCHE</u>	Art.1; Art.4; Art.7; Art.9; Art.10; Art.15
<u>MOLISE</u>	Art.1; Art.4; Art.8; Art.10; Art.14
<u>PIEMONTE</u>	Art.6; Art.7; Art.9; Art.10; Art.27
<u>PUGLIA</u>	Art.2; Art.3; art.4; Art.7; Art.9
<u>SARDEGNA</u>	Art.3; Art.4; Art.5; Art.6; Art.8; Art.9; Art.10; Art.16; Art.18
<u>SICILIA</u>	Art.3; Art.4; Art.5; Art.8
<u>TOSCANA</u>	Art.3; Art.5; Art.6; Art.8; Art. 8 Bis; Art.12; Art.17
<u>UMBRIA</u>	Art.3; Art.4; Art.6; Art.7
<u>VALLE D'AOSTA</u>	Art.3; Art.8; Art.14
<u>VENETO</u>	Art.3; Art.4; Art.9; Art.13; Art.17
<u>PA BOLZANO</u>	L.P. 22 novembre 2010 n° 13 - Art.1
<u>PA TRENTO</u>	Art.3; Art.4; Art.8, Art.9; Art.15

Questa categoria dell'Intesa declina diverse strategie e misure di intervento da applicare al settore del gioco d'azzardo, ricollegandole in modo esplicito alle finalità di prevenzione e di contrasto alla sua dipendenza, attraverso un approccio uniforme e coerente a livello nazionale, che comprenda l'adozione di una serie di strumentazioni e tecnologie standard proprie degli apparecchi di gioco e di regole sulla comunicazione in materia di gioco d'azzardo (pubblicità).

Come emerso dalle analisi riguardanti i precedenti punti, le normative regionali/provinciali definiscono numerose politiche e azioni relative alla gestione strutturata ed omogenea del gioco d'azzardo sui territori di propria competenza: in linea con quanto evidenziato sopra, ciò riguarda sia le modalità e la distribuzione dell'offerta, sia le caratteristiche e tecnologie dei prodotti di gioco, sia, ancora, i controlli e la vigilanza sul funzionamento del settore nel rispetto della legalità, tramite la collaborazione con i soggetti istituzionali/organi locali titolati a svolgere questi compiti (Enti locali, Forze dell'Ordine/Polizie locali). Nel complesso, in linea

con le finalità enunciate all'interno delle stesse leggi, tali disposizioni sono sempre ricondotte e finalizzate a obiettivi di tutela della salute pubblica, con attenzioni particolari alla prevenzione e riduzione dei rischi connessi alla dipendenza da gioco d'azzardo.

In ciascuna delle normative regionali/provinciali le finalità preventive vengono infatti declinate secondo molteplici modalità. Nella quasi totalità delle leggi viene istituito, o comunque implementato, un Osservatorio regionale sul fenomeno del gioco d'azzardo al fine di monitorarne gli effetti nelle dimensioni culturali, legali, di pubblica sicurezza, sanitarie, epidemiologiche ed economiche, garantendo anche la predisposizione di strategie e linee di intervento, nonché l'individuazione di buone prassi e verifiche dell'impatto della legislazione. Laddove invece l'Osservatorio non è presente, le Regioni sopperiscono mediante l'attivazione di tavoli tecnici, comitati consultivi o gruppi di lavoro sul gioco d'azzardo, perseguendo le medesime finalità. Lo stesso accade per l'identificazione del marchio regionale per il contrasto al DGA, che seppur differente nei contenuti grafici, viene rilasciato ai titolari che decidono di disinstallare o non installare nei propri esercizi apparecchi per il gioco; inoltre, è predisposto a tale scopo un pubblico elenco di esercizi virtuosi che aderiscono all'iniziativa.

In numerose normative viene anche istituito un numero verde regionale, spesso affisso sugli apparecchi di gioco o all'interno dei locali, finalizzato a facilitare un primo contatto e una prima consulenza per le persone in situazioni di difficoltà e per i familiari. In cinque casi viene istituita una giornata regionale per la prevenzione e il contrasto del gioco d'azzardo, con l'obiettivo di informare e sensibilizzare la popolazione rispetto al fenomeno. In alcuni casi, le regioni provvedono anche alla creazione di un elenco di soggetti che intendono essere inibiti dal gioco, prettamente su base volontaria e per periodi di tempo limitati.

Campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte alla popolazione in generale e agli studenti vengono previste e promosse in quasi tutte le normative, spesso declinate nei diversi piani regionali, con l'obiettivo di: informare rispetto ai rischi derivanti dalla dipendenza da gioco, promuovere una cultura rispettosa della salute, educare al gioco responsabile e sensibilizzare rispetto alle conseguenze dell'abuso.

Le iniziative più di carattere sociosanitario o sanitario finalizzate alla diagnosi, alla cura, alla riabilitazione e al supporto delle persone con disturbo da gioco d'azzardo, sono quasi sempre in capo alle aziende/strutture del sistema sanitario, mentre la governance dei processi rimane a livello regionale/provinciale.

Particolare rilevanza viene infine data all'approccio intersettoriale che vede coinvolti nelle iniziative di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico, molteplici stakeholder, tra cui: organizzazioni di volontariato e gruppi di auto mutuo aiuto, enti del terzo settore, associazioni di rappresentanza delle imprese e degli operatori di settore, associazioni di tutela dei diritti dei consumatori/utenti e ancora, a vario titolo, Uffici scolastici regionali e istituzioni scolastiche.

Riferimenti/orientamento all'approccio di sanità pubblica

Dall'analisi dei contenuti normativi ricondotti a questa categoria dell'Intesa, emerge in modo più chiaro e completo l'approccio di sanità pubblica sotteso a tutte le leggi regionali/provinciali. Le politiche e le strategie di intervento descritte al loro interno - sia quelle maggiormente legate alla sfera sanitaria e sociosanitaria che quelle orientate a un approccio ambientale - oltre ad essere tra loro sempre interrelate, restituiscono i concetti dell'impegno e della responsabilità intersettoriali affinché i contesti di vita delle persone favoriscano la tutela e la promozione della salute. La più volte descritta azione sistemica e la complessiva misura normativa condivisa, integrata e coerente fra tutti gli attori istituzionali e non in campo, comporta una implementazione del concetto di salute, degli obiettivi e delle strategie, trasversalmente ai vari settori, garantendo "il raggiungimento congiunto di migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età".

6. COMPLETARE L'INTERVENTO NORMATIVO E DI MODERNIZZAZIONE DEL SETTORE DEI GIOCHI

INFORMAZIONI NON RIPORTATE NELLA NORMATIVA REGIONALE

7. ASSICURARE UN COSTANTE MONITORAGGIO DELL'APPLICAZIONE DELLA RIFORMA, ANCHE ATTRAVERSO UNA BANCA DATI SULL'ANDAMENTO DEL VOLUME DI GIOCO E SULLA SUA DISTRIBUZIONE NEL TERRITORIO, ALLA QUALE POSSONO ACCEDERE I COMUNI

<u>Riferimenti principali</u>	
<u>ABRUZZO</u>	Art. 27
<u>BASILICATA</u>	//
<u>CALABRIA</u>	Art. 58
<u>CAMPANIA</u>	Art. 22
<u>EMILIA ROMAGNA</u>	Art. 9
<u>FRIULI VENEZIA GIULIA</u>	Art. 10
<u>LAZIO</u>	Art. 15, LR 1/2020
<u>LIGURIA</u>	//
<u>LOMBARDIA</u>	Art. 11
<u>MARCHE</u>	Art. 17
<u>MOLISE</u>	//
<u>PIEMONTE</u>	Art. 24
<u>PUGLIA</u>	//
<u>SARDEGNA</u>	//
<u>SICILIA</u>	Art. 9
<u>TOSCANA</u>	//
<u>UMBRIA</u>	Art. 13
<u>VALLE D'AOSTA</u>	Art. 13
<u>VENETO</u>	Art. 15
<u>PA BOLZANO</u>	//
<u>PA TRENTO</u>	//

Numerose normative regionali disciplinano l'attività di monitoraggio rispetto alle azioni definite al loro interno, predisponendo lo strumento della "Clausola valutativa" con cadenza che, tra le Regioni, varia dall'anno al triennio. Nella maggior parte dei casi, le informazioni oggetto di indagine riguardano gli esiti delle attività di prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo, il monitoraggio della domanda e dell'offerta

rispetto ai servizi di cura e di assistenza e, in alcuni casi, anche l'andamento dei volumi di gioco e della loro distribuzione sul territorio (es. Lazio, attraverso mappatura trasmessa e aggiornata annualmente dai comuni).

ELEMENTI DI PREVENZIONE AMBIENTALE NELLE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO AL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO

Come sottolineato dalla letteratura internazionale (Chavis, De Pietro, Martini, 1994; Burkhart, 2003), la probabilità per un individuo di sviluppare qualsiasi forma di addiction (da sostanze o comportamentale) dipende da dimensioni individuali e di contesto, considerando sia il contesto familiare/sociale che ambientale.

Gli approcci tradizionali alla prevenzione di sostanze o prevenzione comportamentale in Europa si sono concentrati prevalentemente su informare le persone dei rischi e delle conseguenze di uso e abuso rispetto a sostanze e comportamenti e, nello specifico delle sostanze, fornire informazioni sui modi più sicuri per consumarle. Più recentemente, parallelamente agli approcci informativi, nuovi approcci mirano ad aiutare i giovani a sviluppare le abilità e le competenze sociali necessarie per evitare abusi/usi eccessivi. Questi tipi di interventi si concentrano sull'individuo come principale motore del cambiamento comportamentale. Tuttavia, è importante considerare che molti comportamenti che mettiamo in atto ogni giorno sono automatici e sono in genere reazioni a stimoli comuni e familiari, dimostrando l'importanza degli indizi ambientali e sociali e dei processi automatici nell'influenzare il comportamento. Questo può spiegare il successo limitato degli approcci di prevenzione che si focalizzano esclusivamente sulla responsabilità individuale rispetto al prendere decisioni e sull'autocontrollo (<https://www.emcdda.europa.eu/>).

Nello specifico del Gioco d'azzardo, è noto che tra le condizioni ecologiche incentivanti l'eccesso di gioco, ci sono la disponibilità e l'accessibilità del gioco sul territorio, condizioni sociali sfavorevoli (povertà diffusa, disoccupazione, bassa scolarizzazione, appartenenza a minoranze etniche), condizioni di illegalità sociale (presenza di organizzazioni criminali e microcriminalità), assenza di una rete dei servizi territoriali nota o accessibile per famiglie e giovani, politiche sociali tolleranti e normalizzanti il gioco d'azzardo. In particolare, alcuni studi (Derevensky et al., 2010) hanno riscontrato che i messaggi pubblicitari dei mass-media sul gioco d'azzardo (soprattutto se affidati ad "agenzie educative" virtuali non regolamentate come la tv, Internet, il mondo dello spettacolo) unitamente alla disponibilità dei giochi nella comunità di appartenenza possono esercitare un'influenza significativa sulla probabilità degli adolescenti di iniziare a giocare d'azzardo e di sviluppare comportamenti patologici di gioco.

Risulta dunque fondamentale adottare un approccio preventivo rispetto al comportamento eccessivo di gioco d'azzardo che integri all'intervento sui fattori individuali, la cura e l'attenzione per gli aspetti di contesto, secondo un approccio di prevenzione ambientale.

L'EMCDDA definisce la prevenzione ambientale come quella scienza che mira a modificare gli ambienti culturali, sociali, fisici ed economici all'interno dei quali le persone compiono le proprie scelte rispetto al consumo di sostanze o al mettere in atto comportamenti eccessivi/problematici. Questa prospettiva tiene in considerazione il fatto che gli individui non entrano in contatto con le sostanze/mettono in atto comportamenti esclusivamente sulla base delle loro caratteristiche personali, quanto sul fatto che sono influenzati da un insieme complesso di fattori caratterizzanti l'ambiente circostante, come ad esempio ciò che viene considerato normale, previsto o accettato nelle comunità in cui vivono, le norme o regolamenti applicati a livello nazionale/regionale e/o locale, il clima e l'ambiente di apprendimento, i messaggi pubblicitari ai quali sono esposti, e la disponibilità di alcol, tabacco e droghe illecite, luoghi di gioco.

Lo scopo delle politiche e degli interventi di prevenzione ambientale è quello di limitare l'esposizione a opportunità di comportamenti malsani o rischiosi (o di promuovere la disponibilità di opportunità sane). Questo approccio si differenzia dai tradizionali approcci di prevenzione comportamentale in quanto si rivolge al sistema automatico del comportamento (che non richiede una cognizione deliberata). Pertanto, richiede una minore "agency" individuale; le risorse personali individuali, come il processo decisionale consapevole, la motivazione e l'intenzione, sono meno importanti in questi tipi di intervento.

In tal senso, nell'ambito della normativa regionale analizzata, si individuano molteplici iniziative che incidendo su dimensioni ambientali, fisiche, organizzative, mirano a disincentivare l'eccessivo comportamento di gioco. Le disposizioni previste nelle varie leggi regionali hanno infatti l'obiettivo di favorire una più ampia tutela delle fasce di popolazione maggiormente vulnerabili o a rischio per lo sviluppo della dipendenza da gioco d'azzardo, cercando di ridurre l'esposizione, la visibilità e la facilità di accesso ed utilizzo degli apparecchi di gioco. Il contesto sociale si è rivelato infatti un importante moderatore nel processo di apprendimento e mantenimento dei comportamenti umani: alcuni processi automatici, di pensiero e comportamento, possono essere attivati alla presenza di stimoli familiari che tramite una sorta di "spinta gentile" (nudging) possono, insieme ad altri fattori, orientare alcune scelte. In tal senso, le normative regionali inseriscono alcune attenzioni di prevenzione ambientale, dettagliate come di seguito:

- **Regolazione oraria e definizione dei luoghi sensibili**

Le limitazioni inerenti alla distribuzione territoriale e temporale di gioco nonché la definizione dei "luoghi sensibili" risultano essenziali per poter definire un quadro normativo che tenga conto dei principi alla base dell'approccio di prevenzione ambientale. Risulta quindi fondamentale, per prevenire un comportamento potenzialmente problematico, agire sulla persistenza dello stimolo quindi sulla facilità di accesso ed utilizzo degli apparecchi, sulla distanza da luoghi particolarmente sensibili, nonché sulla normalizzazione e sul potenziale ruolo attrattivo del gioco d'azzardo.

Un ragionamento importante, in linea con gli obiettivi della prevenzione ambientale, è quello relativo alla definizione dei luoghi sensibili. Ciascuna Regione/Provincia, all'interno della normativa va a delineare una classificazione comprensiva di luoghi sensibili, spesso poi demandando ai comuni la possibilità di identificarne ulteriori sulla base di peculiarità territoriali. Ciò che emerge dall'analisi delle normative è sicuramente una particolare attenzione rispetto alla prevenzione del DGA nei minori e nei giovani adulti: in tutte le leggi vengono identificati come luoghi sensibili gli istituti scolastici, i centri sportivi, gli oratori, i centri sociali e di aggregazione giovanile. Anche il riferimento ai luoghi di culto delle confessioni religiose è presente in quasi tutte le leggi regionali, così come quello alle strutture ospedaliere, sanitarie, socioassistenziali o per categorie protette. In quattro casi il riferimento risulta più specifico rispetto alle strutture di tutela per persone con una qualsiasi forma di dipendenza o disagio sociale. Interessante anche l'iniziativa di 7 normative, nel ricomprendere tra i vari luoghi sensibili anche gli sportelli ATM; le strutture di credito e i compro oro. La fascia di popolazione che comprende adulti e anziani viene esplicitamente presa in considerazione solo in una minoranza dei casi, così come il riferimento a luoghi deputati al trasporto pubblico o alle camere mortuarie e cimiteri.

- **Divieto della pubblicità**

All'interno delle leggi regionali/provinciali, la definizione e l'applicazione di interventi coerenti all'approccio della prevenzione ambientale si ritrovano anche nel divieto di attività pubblicitaria relativa all'offerta di gioco d'azzardo da parte degli esercenti/gestori dei locali, che ha come obiettivo il contenimento dei messaggi che possano promuovere l'attrattività del gioco e, dunque, gli effetti che questi potrebbero determinare sullo sviluppo e incremento della domanda verso lo stesso, in particolare in determinati target quali i giovani (Derevensky et al., 2010). Tale misura è stata oggetto di attenzione all'interno di tutte le leggi regionali/provinciali, comprese quelle precedenti l'Intesa stessa, il che denota come le varie Istituzioni locali avessero già maturato una certa sensibilità sul tema e, dunque, perseguito la necessità di contenere gli stimoli e i richiami al consumo di gioco d'azzardo. Tale attenzione è stata successivamente consolidata e formalizzata anche a livello nazionale: infatti, con il decreto-legge "Dignità" n. 87 del 2018 (convertito nella legge 9 agosto 2018, n. 96) è stato introdotto il divieto assoluto per la pubblicità di giochi e scommesse, includendo anche le sponsorizzazioni e le forme di pubblicità indiretta. A partire da tale disposizione, quindi, non è più possibile trasmettere pubblicità relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro su radio, tv, stampa, internet (canali informatici digitali e telematici, inclusi i social media") e altri canali, comprese le manifestazioni sportive, culturali o artistiche. Dal 1° gennaio 2019, sono inoltre vietate le sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi.

- **Accesso selettivo e controllo delle modalità di fruizione di gioco d'azzardo**

Altre strategie di prevenzione ambientale che risultano essere disciplinate all'interno della maggior parte delle normative regionali/provinciali sono relative alla regolamentazione degli accessi ai luoghi con offerta di gioco (che riguarda soprattutto il divieto di accesso ai minori di 18 anni) e al controllo delle modalità di fruizione da parte degli utenti, anche attraverso la predisposizione di apposite strumentazioni tecnologiche (collocazione degli apparecchi in un luogo visibile al personale operante nel locale, sistemi di videosorveglianza, dispositivi con funzioni di controllo sul limite massimo di importo da giocare e sul tempo di utilizzo). Si tratta di misure che intendono prevenire e contrastare l'abuso e il rischio di dipendenza da gioco d'azzardo, al fine ultimo di creare e mantenere contesti e situazioni ambientali che siano tutelanti nei confronti della salute dei singoli e delle comunità, ponendo particolare attenzione ai soggetti maggiormente vulnerabili o a rischio. In letteratura, diversi studi hanno analizzato l'effetto delle regolamentazioni volte a limitare l'accessibilità al gioco d'azzardo (Ganduilla & Leporatti, 2019), degli interventi alla limitazione del suo consumo e del relativo danno (Tanner et al., 2017; Harris & Griffiths, 2017; Marchica & Derevensky, 2016; Ladouceur et al., 2017), evidenziandone un buon livello di efficacia, sia rispetto alla riduzione dei fattori di rischio individuali, sia rispetto alla tutela del funzionamento psico-sociale, delle relazioni sociali, del contesto lavorativo e comunitario di cui i giocatori fanno parte (Williams et al., 2012).