

**Proposta di legge n. 84/10 di iniziativa dei consiglieri regionali Franco Sergio, Orlandino Greco
recante: "Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico"**

Relazione

Il business del gioco d'azzardo legalizzato è enorme: nel 2012, in Italia, sono stati giocati oltre 80 miliardi di Euro, per un incasso netto da parte dello Stato di 8 miliardi, ponendo, tali dati, l'industria del gioco lecito quale quinta come volume d'affari a livello nazionale. Indubbi i vantaggi, dunque, per le casse del Paese stimando tale fenomeno e la sua promozione con una visione miope di breve periodo, laddove, cioè, non si considerino, per contro, gli ingenti costi sociali legati a questo gigantesco giro affaristico.

Tra di essi rilievo particolare assume senz'altro la crescente diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP), valutandosi, all'attualità, la sussistenza di oltre 800 mila persone a rischio dipendenza.

Trattasi di una delle prime forme di "dipendenza senza droga" che ha ben presto attratto l'interesse della psicologia, della psichiatria e del sociale in genere in relazione alle serie conseguenze che è in grado di produrre sulla salute ed in particolare sull'equilibrio mentale dell'individuo. Si evolve, infatti, in una graduale perdita della capacità di autolimitare il comportamento di gioco che finisce per assorbire, direttamente o indirettamente, sempre più tempo quotidiano, creando problemi secondari gravi che coinvolgono diverse aree della vita.

Ma il mondo del gioco d'azzardo non comporta solo il rischio di dipendenze patologiche determinanti sofferenze profonde per se stessi e per gli altri, celando dietro di sé, purtroppo, anche un intreccio occulto con i sistemi criminali ed un business illegale fatto di riciclaggio, estorsioni ed usura... Si pensi alle slot machines, vere e proprie "lavanderie" di denaro sporco.

Peraltro, mentre la crisi sta sconvolgendo gli italiani e le piccole e medie imprese chiudono giornalmente, l'industria dell'azzardo continua a prosperare.

E' incontrollato il proliferare in Italia di sale giochi con macchine "mangiasoldi", sale Bingo, sale dotate di apparecchi per il gioco lecito o anche di centri scommesse, che catturano prima l'attenzione e poi le tasche degli individui più vulnerabili e, come tali, più facilmente esposti alle suggestioni ed illusioni di facili e lauti guadagni.

In tale contesto quella del gioco patologico è divenuta, quindi, una malattia sempre più comune perché favorita proprio dalla vasta gamma di giochi "legalizzati" e che, oggi più che mai, affonda le sue radici nella crisi economica e nella disperazione aprendo la porta al miraggio del gioco come fonte di guadagno. Ed è proprio l'illusoria speranza di facili e laute entrate che spinge in questo turbine soprattutto i più poveri, i giovani, i disoccupati, i pensionati.

Quella della dipendenza patologica è un fenomeno in forte ascesa (così come cresce in maniera esponenziale il giro d'affari) e gli effetti a livello sociale, psicologico ed economico sono devastanti. Persone che cadono nella trappola del "vincere facile" e che rovinano se stesse e le proprie famiglie. Persone che, senza rendersene conto, arrivano a giocare tutti i propri redditi. Persone che trascorrono intere giornate a giocare, come ipnotizzate in un altro stato mentale (la possibilità di dipendenza è spesso connessa anche alla presenza di forti ritmi sensoriali acustico/luminosi in grado di attrarre ed influenzare il giocatore), intrappolate nella speranza della vincita. Persone che spendono tutto, che chiedono prestiti e che, in casi limite ma tuttavia sempre più frequenti, arrivano anche a togliersi la vita.

Il legislatore nazionale, come noto, è intervenuto in materia con il decreto-legge n. 158/2012 (Decreto Balduzzi) convertito in Legge n. 189 dell'8 novembre 2012, che prevede, all'art.7, comma 5, l'obbligo per i gestori di sale da gioco e di esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, ovvero di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, di esporre, all'ingresso e all'interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle Aziende Sanitarie Locali, diretto a evidenziare i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio di servizi di assistenza pubblici e del

privato sociale dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie correlate al Gioco d'Azzardo Patologico.

Ma la complessità, diffusione e criticità del fenomeno fa sì che esso debba essere considerato, attenzionato e regolamentato anche a livello regionale quanto meno per garantire omogeneità nella individuazione dei limiti di sostenibilità del gioco d'azzardo lecito rispetto ai vari contesti urbani del territorio.

In questo senso, la sentenza della Corte Costituzionale n. 300 del 10 novembre 2011, ha demandato alle Assemblee legislative regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, la possibilità di legiferare sulle sale da gioco al fine di tutelare determinate categorie di persone e di prevenirne il vizio, correlata, appunto, alla crescente diffusione delle dipendenze ad esso connesse.

Viene così superata la competenza che era dello Stato in quanto riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, per cui anche la nostra Regione può ora legiferare su una materia che coinvolge sempre più Comuni sottoposti all'assalto delle sale da gioco presenti sul luogo.

In quest'ottica il presente progetto di legge, stante la potestà legislativa conferita alle regioni e per il principio di sussidiarietà, definisce una specifica normativa in materia (così come già provveduto dalla Lombardia, dal Veneto, dal Piemonte e dalla Basilicata) per renderne omogenea, in ossequio a quanto già definito a livello normativo statale, la regolamentazione nell'intero contesto territoriale. Il progetto si compone di tredici articoli.

L'articolo 1 fissa le finalità delle legge nel prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni di dipendenza favorendo il trattamento e recupero delle persone affette ed il supporto alle rispettive famiglie. Tra le finalità della legge anche la definizione di misure volte a contenere l'impatto negativo del gioco d'azzardo lecito sul governo del territorio.

L'articolo 2 individua i soggetti che concorrono, con la Regione, alla realizzazione delle finalità di cui all'art. 1.

Nell'articolo 3 vengono individuati i destinatari degli interventi ed i soggetti formulatori della diagnosi di giocatore patologico.

L'art. 4 individua dettagliatamente le specifiche competenze della Regione in materia.

L'art. 5 istituisce l'Osservatorio regionale sul GAP, quale organo di consulenza della Giunta regionale in materia definendone sede, composizione e compiti. Prevede, altresì, la istituzione del marchio regionale "Slot-free - Regione Calabria" da rilasciare agli esercenti degli esercizi commerciali che non installano apparecchiature per il gioco d'azzardo.

L'art. 6 individua le specifiche competenze dei Comuni, vietando la collocazione di apparecchiature per il gioco d'azzardo da ubicarsi in un raggio non inferiore a 500 metri di distanza da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, luoghi di aggregazione giovanile, strutture ricettive per categorie protette e strutture operanti in ambito sanitario e sociosanitario in genere. I Comuni, inoltre, possono in ogni caso individuare altri luoghi sensibili in cui non è ammessa l'apertura di sale giochi e prevedere, altresì, forme premianti per gli esercizi "Slot-free". L'art. 7 definisce le competenze delle ASP in materia, quali enti di promozione degli interventi di prevenzione del rischio di dipendenza da GAP e quali centri, tramite i competenti dipartimenti e servizi, di valutazione diagnostica, accoglienza, presa in carico e cura, reinserimento sociale degli individui affetti da GAP oltre che quali centri di sostegno ai familiari degli stessi. Alle ASP viene devoluto anche il controllo di conformità degli esercizi in cui sono installate apparecchiature per il gioco d'azzardo alle norme ed ai regolamenti vigenti in materia.

L'art. 8 demanda alla Giunta regionale la disciplina delle modalità di formazione obbligatoria per i gestori di sale da gioco e di locali in cui vengono installate le specifiche apparecchiature.

L'art. 9 prevede le sanzioni amministrative applicabili in caso di violazione delle disposizioni di cui alla presente legge al cui accertamento ed alla cui irrogazione provvede il Comune competente per territorio.

All'art. 10 è prevista (sulla scorta della esperienza normativa della Regione Basilicata e nel rispetto della disciplina in materia di aiuti di Stato) una rimodulazione dell'IRAP, a decorrere dal 1° gennaio

2016, con una riduzione dello 0,92% dell'aliquota in favore di quegli esercizi i cui titolari provvedono volontariamente, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui si riferisce l'agevolazione, alla completa disinstallazione degli apparecchi da gioco. Contestualmente è prevista, dal 1° gennaio 2016, una maggiorazione nella stessa percentuale già indicata della aliquota IRAP per tutti gli esercizi in cui risultano installati gli apparecchi in oggetto.

Gli articoli 11, 12 e 13 riguardano, rispettivamente, le norme finanziarie, la norma transitoria e la dichiarazione d'urgenza in ordine alla entrata in vigore della legge.

Relazione tecnico finanziaria
Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria

La presente legge produce un significativo impatto finanziario sul bilancio regionale che può essere complessivamente sintetizzato nel seguente quadro di riepilogo, che illustra gli oneri finanziari e a regime derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui trattasi, i criteri di quantificazione degli oneri, in termini di nuove spese e di minori entrate per il bilancio regionale, e le relative fonti di copertura.

Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria
(allegato a margine della relazione tecnico finanziaria art. 39 Statuto Regione Calabria)

La tabella 1 è utilizzata per individuare e classificare la spesa indotte dall'attuazione del provvedimento.

Nella colonna 1 va indicato l'articolo del testo che produce un impatto finanziario in termini di spesa o minore entrata

Nella colonna 2 si descrive con precisione la spesa

Nella colonna 3 si specifica la natura economica della spesa: C "spesa corrente", I "spesa d'investimento"

Nella colonna 4 si individua il carattere temporale della spesa: A "Annuale", P "Pluriennale".

Nella colonna 5 si indica l'ammontare previsto della spesa corrispondente.

Tab. 1 - Oneri finanziari anno 2015

Articolo	Descrizione oneri finanziari	Tipologia Corrente o Investimento	Carattere Temporale Annuale o Pluriennale	Importo
4 comma 1 lett. d)	Spese per istituzione numero verde	C	A	3.000 €
4 comma 1 lett. e), 4 comma 3	Spese per informazione, conoscenza e aggiornamento	C	P	10.000 €
4 comma 1 lett. f), h)	Sostegno al terzo settore e associazioni	C	P	90.000 €
5 comma 1	Spese per rimborsi componenti dell'Osservatorio regionale sul GAP	C	P	5.000 €
5 comma 5	Istituzione marchio "Slot — free Regione Calabria"	C	A	1.000 €

8	Spese per la formazione del personale delle sale da gioco e dei gestori dei locali	C	P	16.500 €
---	--	---	---	----------

Oneri finanziari a regime 2016 — 2017

Articolo	Descrizione oneri finanziari	C/I	A/P	Anno 2016	Anno 2017
4 comma 1 lett. e), 4 comma 3	Spese per informazione, conoscenza e aggiornamento	C	P	10.000 €	10.000 €
4 comma 1 lett. f), h)	Sostegno al terzo settore e associazioni	C	P	90.000 €	90.000 €
5 comma 1	Spese per rimborsi componenti dell'Osservatorio regionale sul GAP	C	P	5.000 €	5.000 €
8	Spese per la formazione del personale delle sale da gioco e dei gestori dei locali	C	P	16.500 €	16.500 €
10	Minori entrate derivanti dalla rimodulazione dell'IRAP	C	P	514.200 €	514.200 €

Criteri di quantificazione degli oneri finanziari

Vanno esplicitati i criteri utilizzati per la quantificazione della spesa corrispondente. A titolo esemplificativo e non esaustivo si indicano possibili criteri da specificare:

- esatta determinazione: indennità Garante fissata al 30% dell'indennità percepita dal Consigliere regionale.
- stima parametrica: rimborso spese vive documentate per partecipazione ad organi. Individuazione di un numero medio di sedute ed applicazione di un parametro di costo desunto dal funzionamento di organi similari;
- tetto di spesa: individuazione di un limite massimo di risorse disponibili accompagnata da indicazione nel testo della proposta dei criteri di accesso e di selezione dei potenziali fruitori.

In ordine ai criteri di quantificazione degli oneri finanziari, in termini di nuove o maggiori spese e minori entrate a valere sul bilancio regionale, si esplicita quanto segue.

Relativamente all'istituzione del numero verde di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), si è condotta una media delle spese sostenute per l'attivazione di un numero verde e/o centri di ascolto a livello provinciale da alcune regioni, quali il Lazio, l'Emilia Romagna e il Veneto, che con apposite leggi regionali hanno disciplinato il contrasto al gioco d'azzardo. Da tale media, è stato possibile quantificare una spesa pari ad euro 3.000.

Per le spese afferenti alla conoscenza e informazione, anche mediante materiale informativo (art. 4, comma 1, lettera e) e comma 3), è possibile stimare mediamente un fabbisogno pari ad euro 10.000 sulla scorta dei dati relativi alle spese sostenute nell'ultimo biennio dalla Regione Calabria per la divulgazione di materiale informativo di carattere sociale, e tenendo conto altresì delle spese per attività similari sostenute da alcune regioni italiane (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Basilicata) che hanno introdotto norme regionali finalizzate alla lotta contro la ludopatia.

La quantificazione dei contributi e aiuti economici comunque denominati a sostegno di comuni, soggetti del terzo settore, associazioni di tutela dei diritti dei consumatori e associazioni di categoria dei gestori delle sale da gioco - art. 4, comma 1, lettere f), h) - è stata effettuata mediante un

benchmarking degli importi indicati in alcuni bandi regionali (ex plurimis, Regione Puglia) e decreti dirigenziali regionali (Regione Lazio). In particolare, fissando in euro 6.000 l'entità massima del contributo concedibile ed ipotizzando una platea di 15 beneficiari, si è stimato un fabbisogno finanziario pari a 90.000 euro.

Si precisa che le modalità e le condizioni di erogazione dei contributi, nonché il numero dei potenziali beneficiari saranno meglio dettagliati nei bandi che la Regione Calabria provvederà ad emanare, nel rispetto di quanto indicato nel Programma per il contrasto e la prevenzione del gioco patologico, di cui all'articolo 4 comma 1 lettera b).

In relazione all'articolo 5 comma 1, che disciplina l'Osservatorio regionale sul GAP, occorre sottolineare che l'istituzione di tale organismo non implica alcun onere aggiuntivo per il bilancio regionale, in quanto avrà sede presso il dipartimento regionale competente in materia di politiche sociali, che assicurerà il necessario supporto tecnico (messa a disposizione dei locali, cancelleria, personale amministrativo, ecc.). Tuttavia, sebbene non venga riconosciuto ai componenti alcun gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni, è previsto un rimborso spese di viaggio che può essere stimato complessivamente in euro 5.000. Tale importo scaturisce dall'ipotesi di corrispondere a ciascun componente (12) un rimborso forfettario secondo quanto previsto dal disciplinare del trattamento di trasferta del personale dipendente della Giunta regionale (30 euro circa per il rimborso di un pasto, per le trasferte non inferiori a otto ore, ed euro 40 per le indennità chilometriche, per complessive 70 euro), e supponendo la convocazione dell'Osservatorio una volta ogni bimestre, per un totale di 6 riunioni annuali.

Lo stesso articolo 5, al comma 5 prevede l'istituzione del marchio regionale "Slot — free Regione Calabria", che genera una spesa per la finanza regionale quantificabile in euro 1.000 solo per l'esercizio 2015. Tale onere è stato valutato svolgendo alcune ricerche su internet dirette a quantificare il costo sopportato da imprese e amministrazioni per la realizzazione di loghi e marchi aziendali.

Tra le attività e le iniziative volte a contrastare il gioco d'azzardo si inseriscono quelle di formazione del personale delle sale da gioco e dei gestori dei locali (articolo 8). Per la quantificazione delle spese derivanti dallo svolgimento delle suddette attività, si sono svolte stime parametriche sulla base di corsi di formazione organizzati nella Regione Lombardia e Veneto ed espletati da soggetti all'uopo accreditati. In particolare, si è assunto che:

- il compenso complessivo per una docenza giornaliera ammonta ad euro 250 + IVA (22%), a cui si aggiungono, per docenti fuori sede, eventuali rimborsi per la trasferta, pari a 50 euro;
- le spese amministrative per ciascun corso possono essere mediamente stimate in euro 200;
- la Regione organizza 6 corsi di formazione annuali per ciascuna provincia calabrese, che saranno espletati da soggetti appositamente accreditati secondo quanto disposto dalla presente legge;
- ciascun corso ha una durata di due giorni di 5 ore ciascuno, per complessive 300 ore di formazione;
- per ciascun corso si prevede la partecipazione di 30 allievi, con un costo unitario per allievo che può essere stimato in 100 euro.

Pertanto, è possibile quantificare una dotazione finanziaria complessiva pari ad euro 16.500, che consentirà di formare circa 160 persone.

Con riferimento alla rimodulazione dell'IRAP, che dispiegherà i suoi effetti a partire dall'esercizio 2016, occorre stimare le minori entrate conseguenti alla riduzione dello 0,92% dell'aliquota ordinaria, che saranno compensate con il maggiore gettito tributario legato all'applicazione dell'aggravio fiscale di cui all'articolo 10 comma 3.

Dal bilancio di previsione 2015 della Regione, si evince che il gettito IRAP presunto (aliquota 4,97%) ammonta ad euro 634.467.974,86. In Calabria, i contribuenti IRAP per l'anno di imposta 2014 sono circa 122.000, mentre il numero dei soggetti titolari di locali in cui sono installate slot

machine e apparecchi da gioco è di circa 300 (dati acquisiti dal sito dei Monopoli di Stato). Pertanto, il gettito IRAP derivante dal gioco d'azzardo può essere stimato complessivamente in circa euro 1.560.000, da cui discende un gettito medio per contribuente titolare di slot ed apparecchi da gioco pari a 5.200 euro.

Considerato che non tutti i titolari e gestori delle slot machine e degli apparecchi da gioco procederanno nel breve termine alla disinstallazione, ma si ritiene ragionevole che un terzo di essi procederà in tal senso nell'esercizio 2016 e la restante parte negli esercizi successivi, è possibile stimare le minori entrate per il bilancio regionale per un importo di euro 514.200 € annui, alla cui copertura si provvede mediante il maggiore introito derivante dalla maggiorazione dell'aliquota per coloro che non procedono alla disinstallazione delle macchine da gioco.

Tabella 2 - Copertura finanziaria

Sono indicati la U.P.B. e il capitolo di copertura degli oneri finanziari indicati nella tabella 4 .

A titolo esemplificativo e non esaustivo si individuano come possibili coperture:

- l'utilizzo di accantonamenti a fondi speciali di parte corrente o di parte capitale;
- riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- nuovi o maggiori entrate;
- imputazione esatta ad U.P.B. inerente e coerente con la spesa prevista
- altre forme di copertura

Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge è assicurata congrua copertura finanziaria mediante il prelievo dal capitolo di spesa U0433110301 acceso al Fondo regionale per le politiche sociali, per euro 90.000, e dal capitolo di spesa 00700110101 relativo al Fondo speciale di parte corrente, per euro 35.500, del bilancio regionale per l'esercizio 2015. Tale somma viene imputata ad un capitolo di nuova istituzione all'interno della UPB 0.006.001.002.001 "Interventi per la prevenzione e cura delle patologie di rilievo sociale" dello stato di previsione della spesa del bilancio medesimo.

Con riferimento alla rimodulazione dell'IRAP, che dispiegherà i suoi effetti a partire dall'esercizio 2016, occorre precisare che le minori entrate conseguenti alla riduzione dello 0,92 % dell'aliquota ordinaria saranno compensate con il maggiore gettito tributario legato all'applicazione dell'aggravio fiscale di cui all'articolo 10 comma 3.

Il comma 5 della norma finanziaria prevede la cosiddetta clausola di salvaguardia che opera automaticamente in modo tale da scongiurare il rischio di mancanza di copertura finanziaria a causa di eventuali scostamenti rispetto alle previsioni, soprattutto per quanto riguarda le minori e/o maggiori entrate.

UPB - Capitolo	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
UPB U.006.002.001.002 - capitolo U0433110301 "Fondo regionale per le politiche sociali"	- 90.000 €	-	-
UPB U.008.001.001 - capitolo U0700110101 "Fondo speciale di parte corrente"	- 35.500 €	-	-
Capitolo di nuova istituzione all'interno della UPB 0.006.001.002.001 "Interventi per la prevenzione e cura delle patologie di rilievo sociale"	125.500 €	125.500 €	125.500 €
Minori entrate derivanti dalla riduzione dell'aliquota IRAP	-	514.200 €	514.200 €