

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1718

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATO

IORI, ALBANELLA, BASSO, BENI, BIONDELLI, BOBBA, BOSCHI, CARNEVALI, CASATI, D'INCECCO, DONATI, D'OTTAVIO, ERMINI, FEDI, FONTANELLI, FOSSATI, CARLO GALLI, GANDOLFI, GARAVINI, LORENZO GUERINI, IACONO, LAFORGIA, MAESTRI, MANZI, MARCHI, MORANI, MORETTI, PATRIARCA, RUGHETTI, SBROLLINI, TIDEI, ZAMPA, ZARDINI

Disposizioni a sostegno e tutela dei familiari delle persone affette da dipendenza da gioco d'azzardo patologico

Presentata il 22 ottobre 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La dipendenza da gioco d'azzardo patologico (GAP), nelle sue caratteristiche storiche e socio-culturali, provoca negli individui che ne sono affetti alterazioni psico-fisiche. Nel giocatore « compulsivo » la dipendenza è progressiva e si manifesta attraverso la perdita del controllo, l'incapacità di resistere all'impulso di giocare e un coinvolgimento esistenziale completo che lo spinge alla ricerca continua di denaro da utilizzare nel gioco.

Lo stato di euforia e di eccitazione del giocatore d'azzardo è paragonabile a quello prodotto dall'assunzione di droghe o di alcool e può generare crisi di astinenza. In maniera più grave di altre forme di dipendenza patologica, il GAP compromette, disgrega o danneggia non solo le

relazioni familiari, minando i progetti personali e professionali, provocando perdita del lavoro o assenteismo, ma induce anche a dissipare il patrimonio familiare, a compromettere i risparmi, a chiedere prestiti bancari e perfino a commettere reati per ottenere illegalmente il denaro necessario per il gioco.

Il profilo del giocatore patologico è generalmente nascosto; egli si presenta come incensurato, ha un lavoro e una famiglia, ha possibilità di accedere al credito e spesso è intestatario di beni patrimoniali. Quando inizia a perdere, la patologia lo induce a sentirsi « obbligato » a giocare per rifarsi, prendendo soldi ovunque, nella certezza che, dopo la vittoria, potrà restituirli e rimettere tutto a posto. Per questo è disposto a chiedere

fidi in banca, soldi alle società finanziarie, a ipotecare i beni e perfino a prelevare i risparmi dei figli.

Si segnala che il decreto Balduzzi (decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189) aveva previsto che dal 1° gennaio 2012 fossero esposte informazioni sui rischi del gioco d'azzardo in ogni luogo di gioco. Ma analoghe misure di informazione per l'individuazione precoce dei comportamenti che mettono a rischio i familiari non sono ancora previste. Eppure la patologia del giocatore non è qualcosa che riguarda il singolo, ma ha un ruolo preciso nel sistema di comunicazione della coppia e giunge a modificare anche il sistema intergenerazionale: il rapporto con i figli e con la famiglia d'origine. Quando il problema insorge spesso il giocatore riesce a nascondere ai familiari, ma quando la patologia diventa evidente tutto il sistema familiare giunge a organizzarsi intorno a questo sintomo: il gioco. Il problema può essere interpretato, secondo la teoria generale dei sistemi di Von Bertalanffy, intendendo il giocatore patologico come un elemento di un sistema, ossia di un complesso di elementi in interazione costante per cui, al modificarsi di un singolo elemento (il giocatore), si modifica l'intero sistema di relazioni a cui afferisce: da quelle familiari a quelle lavorative, a quelle sociali in senso più lato. Numerose ricerche testimoniano quanto vengano compromessi i legami familiari e i rapporti con amici, colleghi di lavoro o realtà professionali. Benché sia eclatante il problema relativo alla famiglia, non esistono disposizioni specifiche per sostenere e tutelare i familiari del giocatore.

Diventa perciò ineludibile portare l'attenzione proprio sulla rete delle relazioni primarie: la famiglia. È infatti questa la realtà relazionale messa più duramente alla prova ed è il primo livello su cui intervenire. Il trattamento della dipendenza da GAP deve essere pertanto impostato su un programma differenziato di interventi, all'interno dei quali un ruolo privilegiato deve essere assegnato alla protezione dei familiari e, simultaneamente,

al loro coinvolgimento nella terapia familiare, come testimoni o controllori comportamentali. Appare dunque necessario intervenire per determinare in modo più specifico gli ambiti e i livelli di intervento a favore delle famiglie dei giocatori d'azzardo patologici, attraverso programmi personalizzati per i familiari, costruendo un apposito piano d'intervento per la famiglia.

Il primo livello di intervento deve essere quello dell'informazione e dell'orientamento per salvare le relazioni e tutelare il patrimonio immobiliare ed economico-finanziario della famiglia. Si rileva l'importanza di istituire un servizio di numero verde nazionale dedicato ai familiari dei giocatori d'azzardo patologici al quale rispondano avvocati, esperti economici e altro personale opportunamente formato per fornire alle famiglie indicazioni sull'individuazione dei sintomi e sulle manifestazioni della patologia, sulle possibilità di chiedere aiuto, sulle strutture che possono offrire risposte, accanto a consulenze per far fronte ai rischi concreti correlati alle conseguenze delle perdite derivanti da GAP: come gestire le pressioni delle finanziarie, i tassi d'interesse, i debiti accumulati e altro.

Il secondo ambito dovrà essere quello dell'intervento terapeutico. Non lasciare sole le famiglie dei giocatori d'azzardo patologici è il primo passo per non abbandonare a se stessi i giocatori. Appare perciò necessario potenziare le attività dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali, dotandoli di specifiche *équipe*, composte da medici, psicologi, assistenti sociali, educatori e infermieri, che si occupino di diagnosi, cura e assistenza alla persona affetta da GAP, attraverso il coinvolgimento della famiglia o della coppia in percorsi specifici e personalizzati. I familiari possono essere protagonisti dei nuovi modelli di relazione, poiché le regole che la famiglia o la coppia costruiscono nel tempo non sempre sono esplicite, verbalmente controllate e stabilite, ma spesso sono latenti e si esprimono nel modo di vivere: ed è proprio a questo livello che è significativo intervenire.

Accanto ai percorsi dei servizi sociosanitari, si rileva l'importanza di sostenere le attività nel territorio dei gruppi di affiancamento e di auto-mutuo-aiuto per le famiglie dei giocatori d'azzardo patologici, sull'esempio dell'associazione GAM-ANON che, attraverso l'anonimato dei partecipanti e un percorso comune, consenta ai familiari dei giocatori compulsivi di riunirsi con cadenza settimanale per condividere esperienze allo scopo di tentare di risolvere il problema affrontandolo grazie all'aiuto e alla testimonianza di chi vive o ha vissuto l'esperienza in prima persona. Sotto la guida di personale professionale esperto in materia e opportunamente formato, il gruppo di auto-mutuo-aiuto può essere frequentato dall'intera famiglia o da parte di essa, con o senza la presenza del giocatore d'azzardo patologico.

Il terzo versante dovrà affrontare le conseguenze legali della dipendenza da GAP che dovessero ricadere, direttamente o indirettamente, anche su uno o più componenti dell'ambito familiare del giocatore: per questo motivo è necessario introdurre la possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato anche per i familiari dei giocatori d'azzardo patologici, ai sensi della parte III del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

Un fronte di intervento, infine, più complesso, riguarda le possibili misure giuridiche a conservazione e tutela del patrimonio immobiliare ed economico-finanziario delle famiglie dei giocatori d'azzardo patologici. La normativa consente di individuare tre possibilità di azione, con gradualità crescente, a seconda della gravità del caso: la nomina di un amministratore di sostegno, l'inabilitazione e l'interdizione.

Estendendo anche alle persone dipendenti da GAP l'articolo 419 del codice civile sulle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia, l'interdizione e l'inabilitazione sono gli strumenti istituiti per tutelare le persone che, per diversi motivi, non siano

più in grado di curare i propri affari economici e di gestire il proprio patrimonio. Questi strumenti limitano totalmente o in parte la capacità giuridica di agire per evitare che esse compiano atti dannosi sul piano economico-finanziario.

L'interdizione determinerebbe l'incapacità assoluta della persona affetta da GAP e la sua sostituzione con un rappresentante legale, un curatore o un tutore. L'inabilitazione, invece, riduce solo parzialmente la capacità del soggetto, lasciandogli un limitato spazio di azione, e si applica quando la patologia non è talmente grave da giustificare l'interdizione. Tra gli inabilitati possono essere inclusi alcolisti o tossicodipendenti che espongono se stessi, o la loro famiglia, a gravi rischi economici. L'inabilitato deve essere assistito da un curatore negli atti di particolare rilevanza (straordinaria amministrazione). Gli atti compiuti senza il consenso del curatore o senza le autorizzazioni prescritte possono essere annullati. Le persone legittimate a presentare la domanda sono il coniuge, i parenti entro il quarto grado, gli affini entro il secondo grado, il tutore o il curatore e il pubblico ministero, dietro segnalazione di terzi. Possono essere tutore (o curatore): uno dei genitori, un figlio maggiorenne, il coniuge o un'altra persona designata dal giudice. Il tutore non può acquistare i beni del tutelato, può essere rimosso se si dimostra negligente, inetto o insolvente, e può essere esonerato se la tutela si dimostra troppo gravosa. La tutela è gratuita e il tutore deve tenere regolare contabilità della sua amministrazione, presentandola, al termine di ogni anno, al giudice tutelare.

La legge 9 gennaio 2004, n. 6, ha istituito e regolamentato, quale nuova figura di aiuto per gli incapaci, la figura dell'amministratore di sostegno. La legge: « ha la finalità di tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente » (articolo 1). La medesima legge, inoltre modifica il codice civile e,

all'articolo 404 recita: « la persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio ».

Con l'amministrazione di sostegno la prospettiva di sostegno esistenziale si affianca a quella di tipo patrimoniale per realizzare un'autentica protezione attiva e passiva della persona non autonoma, attraverso un provvedimento personalizzato, modulabile sulle specifiche diversificate necessità e problemi personali, sulle particolari possibilità di mantenimento o di ampliamento progressivo delle autonomie. L'amministrazione e la conservazione del patrimonio sono finalizzate a creare le migliori condizioni esistenziali del beneficiario e non, come nel passato, al solo scopo della tutela. Il soggetto beneficiario dell'amministrazione di sostegno è il vero protagonista del nuovo sistema di protezione: egli stesso è legittimato ad attivare la procedura (articolo 406 del codice civile), deve sempre essere sentito personalmente e non più solo esaminato (articolo 407 del codice civile).

In tal modo si riserva agli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione un ruolo meramente residuale, limitato cioè alle sole ipotesi nelle quali il nuovo istituto si riveli inidoneo « a realizzare la piena tutela del beneficiario » (articolo 413, quarto comma, del codice civile). L'amministratore di sostegno viene nominato dal giudice tutelare e scelto, quando possibile, nello stesso ambito familiare: il coniuge, purché non separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella e, comunque, un parente entro il quarto grado.

Considerando quindi la dipendenza da GAP alla stregua delle altre forme di dipendenza, si ritiene applicabile anche ai giocatori d'azzardo patologici l'istituto dell'amministrazione di sostegno, al fine di salvaguardare le famiglie dai danni economici. Il tribunale di Venezia e il tribunale di Varese si sono già espressi in tal senso, indicando le opportunità che può fornire l'amministratore di sostegno in caso di GAP: un sostegno non invasivo, rispettoso della dignità della persona, con il coinvolgimento di servizi e delle persone più vicine, a partire dei familiari, in grado di evitare i danni e le ripercussioni, non solo economiche, determinate dal GAP.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Oggetto e finalità).

1. La presente legge reca misure aventi le seguenti finalità:

a) sostegno e tutela dei familiari delle persone affette da dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (GAP), di seguito denominati « giocatori », prevenendo le vulnerabilità relazionali che coinvolgono le famiglie;

b) protezione dai rischi sul piano giuridico;

c) tutela amministrativa e conservazione del patrimonio immobiliare ed economico-finanziario attraverso un piano d'intervento per la famiglia del giocatore.

ART. 2.

(Istituzione di un numero verde).

1. Al fine di garantire il sostegno e l'aiuto alle famiglie dei giocatori, presso il Ministero della salute è istituito un numero verde nazionale, attivo ventiquattro ore su ventiquattro, destinato a consentire ai familiari dei giocatori l'accesso a interventi preventivi o di orientamento informativo per salvaguardare le relazioni familiari e per la tutela dei beni immobili e finanziari familiari.

2. Il numero verde è gestito da:

a) avvocati e consulenti economici che forniscono informazioni su come affrontare gli aspetti legali ed economici relativi alle perdite da GAP, ai debiti accumulati, alla dissipazione dei beni patrimoniali, alle eventuali sanzioni penali e alla possibilità di usufruire dell'amministrazione di sostegno. La formazione di tali operatori può essere gestita anche avvalendosi delle risorse del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei

reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura;

b) personale con competenze psicologico-rieducative opportunamente formato per fornire alle famiglie indicazioni sull'individuazione, sulle manifestazioni e sul trattamento della patologia, sulle strutture a cui rivolgersi per chiedere aiuto nella zona di residenza, sulle principali linee strategiche da seguire sul piano relazionale, sui comportamenti di protezione, auto-protezione, cura e recupero rieducativo.

ART. 3.

(Sostegno e terapia).

1. Al fine di garantire il sostegno delle famiglie dei giocatori, i servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali (ASL) sono dotati di specifiche *équipe*, composte da medici, psicologi, assistenti sociali, educatori e infermieri, che si occupano di diagnosi e cura del GAP e delle sue conseguenze sulla famiglia, privilegiando la terapia familiare e prevedendo il coinvolgimento della coppia o dei figli adulti del giocatore in percorsi specifici e personalizzati.

2. Accanto ai percorsi dei servizi socio-sanitari delle ASL, sono promosse le attività nel territorio dei gruppi di sostegno e di auto-mutuo-aiuto per le famiglie dei giocatori d'azzardo presso i centri e le strutture che già effettuano percorsi di terapia e di rieducazione, al fine di consentire alle famiglie di condividere esperienze per la risoluzione del problema prevedendo o no la presenza del giocatore.

ART. 4.

(Patrocinio gratuito).

1. I familiari del giocatore, indipendentemente delle loro condizioni di reddito, sono ammessi a usufruire del patrocinio a spese dello Stato, ai sensi della parte III del testo unico delle disposizioni legislative

e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni, per le controversie derivanti dalla situazione patologica.

ART. 5.

(Amministratore di sostegno).

1. Il giudice tutelare può nominare un amministratore di sostegno al fine di assicurare la tutela degli interessi del giocatore e della sua famiglia ai sensi degli articoli 404 e seguenti del codice civile.

ART. 6.

(Interdizione e inabilitazione).

1. Qualora la nomina di un amministratore di sostegno effettuata ai sensi dell'articolo 5 si riveli inidonea per assicurare la tutela degli interessi del giocatore e della sua famiglia, il giudice tutelare promuove un giudizio di interdizione o di inabilitazione a carico dello stesso giocatore ai sensi dell'articolo 413, quarto comma, del codice civile. In casi di estrema gravità, ai giocatori si applicano le disposizioni degli articoli 414, 415, 417 e 419 del codice civile.

3. Il giudice tutelare può sospendere eventuali procedure esecutive, qualora tali procedure siano conseguenti a dipendenza da GAP.

ART. 7.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, determinati nel limite massimo di 10 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, si provvede mediante corrispondente utilizzo del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione

« Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

