

Memoria in merito agli articoli 15, 16 e 17 dello Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza

Atto del Governo n. 116

Paolo Jarre, già Direttore del Dipartimento "Patologia delle dipendenze" ASL TO3 Piemonte, già Coordinatore dei Servizi per il Disturbo da Gioco d'Azzardo della Regione Piemonte

Al di là di una ferma **contrarietà alla sostituzione dell'attuale Osservatorio incardinato presso il Ministero della Salute** (e del quale si chiede una rapida riattivazione) **con una istituenda "Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia" presso il MEF**, si concentrano le osservazioni sugli articoli indicati nel titolo che più attengono lo specifico professionale di chi si confronta clinicamente con il Disturbo da Gioco d'Azzardo e ragiona sulle possibili strategie di contenimento del fenomeno.

Le somme giocate annualmente via WEB da ciascun giocatore, al di là delle cosiddette "vincite", hanno raggiunto un volume estremamente significativo; se anche nel 2023 si confermasse un totale di circa 8 milioni di giocatori online (Libro Blu ADM 2022) la somma di 82,5 miliardi di euro giocati nel 2023 (anticipazione ADM) significherebbe che **ciascun giocatore via web su siti legali in Italia nel 2023 avrebbe giocato in media oltre 10.000 € nell'anno online, oltre 800 € al mese.**

Un dato, considerato in particolare che si tratta di una media, che non può non comportare una seria riflessione di natura etica, sociale ed anche economica.

Il gioco online, la cui raccolta su siti legali in Italia – come detto sopra - ha raggiunto nel 2023 la somma record di oltre 82 miliardi di €, presenta alcune caratteristiche peculiari che necessitano di una riflessione specifica:

- È un fenomeno **distribuito su tutte le fasce d'età ma con una netta prevalenza giovanile**; il picco dei nuovi Conti di gioco aperti nel 2022 (Libro Blu 2022) si ha nella fascia d'età compresa tra i 18 e i 24 anni;
- **Anche le fasce d'età più anziane sono coinvolte**; oltre 1 milione di Conti di gioco (tra quelli già aperti e quelli aperti nell'anno) del 2022 riguarda soggetti ultra 65enni;
- Le **Regioni meridionali** hanno una dimensione della **raccolta pro capite nettamente superiore** a quelle settentrionali, in particolare del nord Est;
- Pur essendo i giochi "da Casinò" quelli che garantiscono oltre i $\frac{3}{4}$ della raccolta sono **le scommesse sportive il gioco online praticato da un numero più alto di utenti** (oltre $\frac{1}{4}$ degli 8 milioni circa di utenti segnalati nel Libro Blu 2022);
- **Diverse centinaia di migliaia di minorenni ogni anno accedono al gioco online legale nonostante il divieto di Legge** (cfr dati Studio ESPAD 2023)

Il gioco online ha delle caratteristiche peculiari: citando un'importante ricercatrice, Sally Gainsburg, (*"Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling"* Curr Addict Rep. 2015;2(2):185-193) si può affermare che: *"...le prove suggeriscono che esiste una relazione, sebbene complessa, tra la disponibilità di opportunità di gioco e l'aumento dei livelli di problemi correlati. Di conseguenza, è stato affermato che il facile accesso al gioco d'azzardo fornito dalle modalità Internet*

può portare allo sviluppo o all'esacerbazione dei problemi del gioco d'azzardo.

Il gioco d'azzardo su Internet presenta anche alcune caratteristiche uniche che possono comportare ulteriori rischi di danni, in particolare per le popolazioni vulnerabili. Il gioco d'azzardo su Internet differisce dal gioco d'azzardo tradizionale principalmente in termini di **disponibilità costante, facile accesso e possibilità di scommettere per periodi ininterrotti in privato, facilitata dall'ambiente Internet interattivo e coinvolgente**. L'uso di forme digitali di denaro (ad esempio carte di credito, trasferimenti bancari elettronici e portafogli elettronici) sembra portare ad un aumento del gioco d'azzardo e delle perdite, in particolare per i giocatori problematici, poiché le persone sentono di non spendere soldi "veri"...

Lo Studio transnazionale E Games Project contenuto nel Rapporto ISTISAN 19/28 (Istituto Superiore di Sanità) dimostrava come i giocatori online avessero rispetto ai giocatori offline una probabilità più che doppia di trovarsi in una condizione di rischio maggiore di 0, se sottoposti a screening con il PGSI (*Problem Gambling Severity Index*).

Quindi, se si vuole incidere realmente sul rischio di induzione di comportamenti di dipendenza non si possono non affrontare i seguenti aspetti, in termini di contenimento e riqualificazione dell'offerta.

(A) **ACCESSIBILITA':** l'accessibilità H24 deve assolutamente essere ridotta e non andare ad incidere in termini eccessivamente impattanti sui tempi di vita personali; **la misura massima accettabile dell'offerta di gioco via web non può essere superiore alle 8 ore giornaliere**, suddivise in 2 fasce di 4 ore ciascuna; da posizionarsi una nel secondo pomeriggio e una nella serata; nella altre fasce orarie l'accesso ai siti di gioco via web deve essere interdetto; deve inoltre essere interdetto per l'intero arco delle 24 ore nelle giornate di festa nazionale e, per rispetto, nelle eventuali giornate di lutto nazionale.

(B) **AUTOESCLUSIONI TEMPORANEE e PIANIFICAZIONI delle GIOCAE:** deve essere introdotta a figura del **manager dell'autoesclusione** (l'amministratore di sostegno, un familiare, un operatore, un'altra figura vicina al giocatore) che gestisca con propria password bloccante la possibilità di modificare i termini dell'autoesclusione; deve essere introdotta la massima flessibilità possibile nel predeterminare (secondo i criteri del **self commitment**) i limiti del proprio giocare su base settimanale, mensile e annuale, fissando anche delle limitazioni irreversibili, sempre da cogestire con il manager dell'autoesclusione.

Autoesclusione e pianificazione devono valere per tutti i siti presso i quali abbia Conti di gioco attivi il soggetto che proceda a pianificazione o autoesclusione e devono essere registrate presso il Registro Nazionale Unico delle Autoesclusioni.

(C) **AUTOESCLUSIONI TOMBALI:** devono essere **previste autoesclusioni "a vita"** da perfezionarsi da parte di soggetti in trattamento presso Servizi di cura per il Disturbo da Gioco d'Azzardo, siano essi in regime di Amministrazione di sostegno o meno, da iscriversi presso il Registro Nazionale unico delle autoesclusioni presso apposita Sezione.

(D) **CAUZIONE:** la pratica del gioco in denaro è una forma di "intrattenimento a rischio" in particolare per il reddito e per il patrimonio; deve essere prevista la creazione di un fondo di salvaguardia presso il quale all'apertura del conto il giocatore deposita in modo infruttifero una somma equivalente a non meno del 50% del Tetto massimo invalicabile predefinito (cfr dopo); somma che potrebbe essere

svincolata alla data di chiusura del Conto stesso.

(E) **MINORI**: nelle credenziali di accesso devono essere introdotte degli step effettivamente insuperabili per chi non sia il soggetto maggiorenne realmente titolare del Conto di Gioco (es. riconoscimento facciale o con altri elementi biometrici).

(F) **MORATORIA POST VINCITA**: la realizzazione di una vincita significativa (ad esempio eguale o superiore a 1000 €) dovrebbe portare ad un blocco dell'accesso al gioco su tutti i Conti di cui sia titolare il giocatore (e su quelli che potrebbe aprire nell'arco di tempo indicato) per 24 ore al fine di differire l'eventuale immediato reinvestimento del denaro vinto (spesso si tratta di parziale recupero di precedenti perdite) nel gioco stesso e l'apertura di una spazio mentale verso la possibilità di un diverso utilizzo del denaro.

(G) **TETTO MASSIMO INVALIDICABILE**: all'apertura di ciascun conto di gioco deve essere definito un tetto massimo "storico" invalicabile di spesa al netto delle "vincite"

(H) **VPN** deve essere introdotto **per tutti i siti di gioco Internet un efficace sistema di blocco dell'accesso via VPN** (cfr riconoscimento facciale

Si suggeriscono di seguito alcune altre azioni specifiche (da estendere anche al gioco su piattaforma offline) per gli ambiti della Prevenzione e del Contrasto e Recupero

PREVENZIONE

Gli obiettivi perseguibili nell'ambito degli interventi preventivi devono essere differenziati per fasce d'età:

-***Minorenni**: l'orizzonte strategico è quello dell'azzeramento del consumo di gioco lecito in denaro; considerato però che si parte da una situazione iniziale in cui circa un milione di soggetti minorenni scolarizzati dichiara di aver fatto uso di gioco in denaro nell'ultimo anno e tenuto altresì conto che l'esecutività delle soluzioni tecnologiche sopra indicate per impedire l'accesso al gioco in denaro via Web ai minorenni richiederà diverso tempo, è verosimile che si debba realisticamente puntare ad una contrazione progressiva dell'accesso dei minori al gioco;

→ appare ragionevole porre l'obiettivo di una riduzione annuale del 10% dei minorenni che dichiarano di aver fatto gioco in denaro nell'anno precedente, che in un arco temporale di 10 anni riduca di 2/3 l'area del gioco in denaro tra i minori

Azioni ipotizzate per la prevenzione nei soggetti minorenni

a) Emanazione di una Circolare AAMS che imponga, pena sanzioni in caso di inadempienza, il controllo sistematico su tutto il territorio nazionale e a tutti i concessionari dei documenti d'identità in tutte le transazioni di prodotti di gioco con soggetti potenzialmente minorenni;

b) Predisposizione ed emanazione da parte di AAMS di Linee guida alle proprie Amministrazioni locali e, di concerto con Conferenza Stato - Città e Autonomie locali, ANCI e Associazioni di categoria, ai Comuni italiani di **Linee guida per l'inibizione dell'accesso dei minori ai giochi in denaro** e per l'applicazione delle sanzioni in caso di inadempienza;

c) **Rimozione dei residui dispositivi installati che erogano prodotti di gioco in denaro** con modalità e/o in luoghi aperti o chiusi con/nei quali non sia possibile l'accertamento della maggiore età del giocatore;

d) Estensione a tutto il territorio nazionale dell'intervento di **Prevenzione primaria** dei comportamenti addittivi nella scuola secondaria di primo grado "**Unplugged**" con la specifica sezione sul Gioco d'Azzardo;

e) **Campagna nazionale school based**, diffusa su tutto il territorio nazionale, ma con priorità temporale alle Regioni con le prevalenze di gioco giovanile più elevate (Centro Sud Italia), di **limitazione dei rischi** connessi al gioco in età pre-adolescenziale e adolescenziale con la metodica della **peer education** (educazione tra pari), di concerto con i competenti organismi del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

f) **Campagna pubblicitaria nazionale multimediale di esplicitazione del divieto alla popolazione minorile** con claim accattivanti per la popolazione bersaglio del tipo:

- *"Il gioco? ... Non è un gioco da ragazzi!!!"*

- *"Io non gioco ... perché ancora gioco ..."*

- *"Il gioco?... Lasciamolo agli adulti!"*

g) **Introduzione curricolare**, di concerto ed in collaborazione con il MIUR, nei programmi di studio della scuola dell'obbligo (IIIa Scuola Secondaria di Primo grado) di **elementi di statistica e probabilità del gioco**; predisposizione, di concerto ed in collaborazione con il MIUR, di specifici corsi di aggiornamento per gli insegnanti delle materie scientifiche

-***Maggiorenni**: l'orizzonte strategico è quello del rallentamento della progressione potenziale verso pattern di gioco più pericolosi, da gioco sociale non problematico a gioco "a rischio" e gioco problematico /patologico.

Le strategie di prevenzione universale si rivolgeranno alla popolazione generale (a livello nazionale e locale) allo scopo quindi di prevenire o ritardare gioco problematico e gioco patologico. La prevenzione universale sarà quindi direttamente rivolta alla popolazione in generale, senza operare nessuna distinzione in termini di livello di vulnerabilità o comportamenti a rischio del gruppo target.

La frazione di popolazione che investe somme di denaro nel gioco è oramai seconda, nell'ambito dei comportamenti potenzialmente addittivi, solo a quella che più o meno assiduamente beve alcolici (simile è anche la proporzione tra componente di consumo sociale/non problematico e quota problematica/patologica).

La quota di "astemi/astinenti" rispetto al gioco in denaro (oramai circa il 50% della popolazione) appare oramai difficilmente comprimibile.

E' quindi verosimile che un'ulteriore pressione verso l'aumento dei consumi, attraverso l'offerta di nuovi giochi e il potenziamento dell'offerta commerciale, si concretizzi maggiormente in un incremento di consumo di prodotti di gioco nell'area dei "già giocatori" ed in particolare nella quota di coloro che già mettono in atto pattern di gioco rischiosi/problematici/patologici (più connotati da tratti temperamentali di "novelty seeker", ricercatori di novità).

Azioni ipotizzate per la prevenzione nei soggetti maggiorenni

Considerato che comunque per ora non appare all'orizzonte a breve termine la possibilità di una “moratoria” nell'offerta di nuovi giochi, occorre comunque muoversi lungo alcune direttrici:

A) Una diversa politica di comunicazione commerciale che impedisca il by pass del divieto pubblicitario praticato attraverso pseudo informazioni sul prodotto;

B) Il mantenimento del divieto di sponsorizzazione di società e manifestazioni sportive da parte dell'impresa dell'azzardo;

C) il superamento della comunicazione che ha per molti anni promosso la legalità come forma di protezione tout court, a tutti gli effetti, anche dalle potenziali conseguenze per la salute. Tutte le indagini sottolineano come l'elemento “legalità”, pur avendo grande rilevanza, non sia di per sé protettivo rispetto ai rischi di deriva verso modalità compulsive e patologiche di approccio al gioco in denaro.

E' necessario un approccio maggiormente improntato ad aspetti di natura etica nella comunicazione commerciale: è quindi costituito un **Comitato Etico per la comunicazione commerciale del gioco in denaro** in seno all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) al quale tutti i concessionari dovranno sottoporre per una valutazione preliminare i propri prodotti di informazione commerciale che verranno esaminati in termine di potenziale ingannevolezza ai sensi dell'articolo 20 del DL 206/2005 (la pubblicità ingannevole è "*qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione, sia idonea ad indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico ...*").

Le decisioni del suddetto Comitato Etico avranno carattere ordinativo.

Il Comitato Etico dovrà essere costituito da esperti della comunicazione sociale, del trattamento del gioco d'azzardo patologico, della prevenzione, oltre che da rappresentanti dell'AAMS e dell'AGCM.

Dovrà quindi essere emanata una **Carta di Autoregolamentazione della comunicazione commerciale dei Concessionari del gioco pubblico in denaro** che conterrà gli impegni etici relativi alle strategie di comunicazione commerciale. La suddetta Carta costituirà parte integrante del Codice dell'Autodisciplina Pubblicitaria Italiana (C.A.P.), che dispone, all'articolo 2, che "la pubblicità deve evitare ogni dichiarazione o rappresentazione che sia tale da indurre in errore i consumatori, anche per mezzo di omissioni, ambiguità o esagerazioni palesemente non iperboliche"

D) Una **campagna mediatica nazionale sul valore del limite** con claim che richiamino non in modo generico e verosimilmente predicatorio al “non esagerare” o alla “responsabilità” ma in modo più specifico all'esigenza di ragionare sull'esposizione al rischio di compromettere aspetti importanti o addirittura vitali della propria esistenza:

Il claim generale potrebbe essere del tipo:

“Vincere è bello, certo, ma ... pareggiare è meglio che perdere!!”

“... se hai perso ..., lascia perdere!”

La declinazione completa potrebbe essere qualcosa come:

Vincere è bello, certo, ma.... Quando il gioco ti ha preso più di quanto eri disposto a dargli, quando

rincorrendo le perdite finisci per accumularne altre ancora, quando il gioco non ti diverte più e si prende gioco di te....

Ricorda che, nella vita e nel gioco/il denaro è fatica, e quindi... pareggiare è meglio che perdere!... se hai perso, lascia perdere!

E) L'individuazione di strategie specifiche di protezione per la popolazione ultrasessantacinquenne come ad esempio una **moratoria completa sulla vendita dei prodotti di gioco in denaro il primo giorno nel mese del pagamento delle pensioni** e la diffusione di strategie di peer – education tra anziani per il contenimento degli effetti del decadimento cognitivo.

F) Destinare una quota percentuale a valere su pay out come forma di **Assicurazione obbligatoria per la pratica di un intrattenimento rischioso**

CONTRASTO e RECUPERO

Per quanto attiene il contrasto del gioco minorile le indicazioni sono riportate nel paragrafo relativo alla Prevenzione; per quel che riguarda invece la popolazione maggiorenne il maggior limite è costituito dalla attuale impossibilità a identificare i soggetti consumatori di prodotti di gioco che mettano in atto tale comportamento con pattern di rischio/problema/malattia.

L'identificazione di tali persone (ricordiamo come una minima parte di esse, pochi punti percentuali, afferisca ai Servizi di cura) permetterebbe di mettere in atto strategie di controllo/dissuasione altrimenti difficilmente operabili se non in termini del tutto generici ed impersonali.

Azioni ipotizzabili

I) Costituzione di un gruppo di studio presso AAMS per la predisposizione di una **Carta unica per il gioco lecito in denaro** (nelle more può essere, come proposto da altri, il Codice Fiscale) che costituisca, a regime, il veicolo unico ed unitario per l'accesso a tutti i giochi pubblici in denaro sia come strumento di pagamento (ricaricabile) che come archivio della “anagrafe del giocatore”, nel quale sia custodita memoria di tutte le giocate effettuate e dove sia possibile progettare il profilo di gioco e/o autoesclusione indicato più sopra, la presenza di un amministratore di sostegno e le clausole dell'amministrazione .

Il Gruppo di studio sarà costituito da esperti nel settore dell'informatica, nel settore dei giochi pubblici in denaro, nel settore della telematica bancaria e dell'intervento sociale e sanitario nel campo del gioco d'azzardo patologico.

I flussi di informazione derivanti dalla Carta unica per il gioco lecito in denaro saranno anonimizzati per la loro raccolta centrale (su record individuale) e saranno a disposizione della Banca dati centralizzata sul gioco lecito in denaro costituita presso l'Osservatorio nazionale gioco d'azzardo patologico.

II) La crescente e continua offerta di nuove tipologie ed occasioni di gioco, sia fisiche che virtuali, poggia sull'assunto che solo attraverso un'intensa operazione concorrenziale nei confronti del gioco illecito può permettere il suo progressivo ridimensionamento e confinamento in una posizione di nicchia di mercato. Tale assioma, pur essendo ragionevolmente fondato in termini di analisi economica, sinora non è stato in alcun modo dimostrato; anzi, vi è anche la possibilità, ampiamente argomentata in altra sede, che si sia creata una sinergia tra lo sviluppo del gioco lecito e quello del gioco illecito, se non altro per il crescere della

platea degli insolventi e dei cattivi pagatori, in aumento di pari passo con i fenomeni di usura, che l'incremento costante dell'offerta globale di gioco determina.

Occorre **mettere sotto controllo il trend delle dimensioni del gioco illecito attraverso stime scientificamente validate** che superino l'attuale regime di "opinionismo" diffuso in proposito.

Qualora una seria analisi di trend dimostrasse l'attuale incomprimibilità del gioco illecito o addirittura una sua crescita si dimostrerebbe che l'eventuale ulteriore incremento della raccolta derivante dal gioco lecito sui ritmi di crescita degli ultimi anni rappresenterebbe un incremento netto del volume di denaro giocato (e perso) dagli italiani e non, come da intenzioni, una sottrazione al sommerso illecito.

Quindi si imporrebbe una **rigida moratoria pluriennale nell'offerta dei nuovi giochi**.

III) Nelle more di una esaustiva tracciabilità dei pattern di gioco dei singoli giocatori che si potrà ottenere solo dopo la messa a regima della Carta unica del giocatore rimane indispensabile la collaborazione degli esercenti nel campo del gioco lecito in denaro per la gestione delle relazioni con i giocatori che presentino segni/sintomi di DGA (Disturbo da gioco d'azzardo) o di gioco a rischio/problematico.

In collaborazione con i Concessionari e con le Associazioni di categoria generaliste e di settore e con le Associazioni professionali e Società scientifiche di settore saranno redatte ed emanate delle **Linee guida per gli esercenti nel settore del gioco lecito** nelle quali saranno indicate le modalità corrette di individuazione, relazione e sostegno informativo ai giocatori che manifestino modalità di gioco pericolose.

IV) Dovrà essere costituito il **Fondo per le famiglie dei soggetti affetti da gioco patologico** (aggiuntivo rispetto all'attuale Fondo nazionale) **per l'erogazione di contributi a fondo perduto e di prestiti in regime di credito agevolato**: i servizi erogatori saranno quelli degli EELL attraverso i servizi sociali-assistenziali, in rete con i Servizi ASL per la cura e la riabilitazione. Tale Fondo è finanziato con il 3 per mille degli introiti erariali annui dal settore del Gioco pubblico.

Torino, 14 febbraio 2024

Paolo Jarre
(firmato in originale)