



ALEA

Associazione per lo studio del gioco d'azzardo
e dei comportamenti a rischio

13/2/2024

Presidenza

presidenza.alea@gmail.com

RIORDINO NORMATIVO DEL "SETTORE DEI GIOCHI A PARTIRE DA QUELLI A DISTANZA"

**Relazione illustrativa del Documento di osservazioni e proposte
dell'Associazione scientifica alea per lo studio del gioco d'azzardo e dei
comportamenti a rischio**

Roma, 13 febbraio 2024

Indice sommario: 1. dimensioni inattese del gioco d'azzardo online e prevedibili problemi. 2. Gioco d'azzardo a distanza nell'alterazione delle competizioni sportive. 3. Maggiore capacità dell'azzardo online d'indurre alla dipendenza. 4. Distribuzione dei conti di gioco nelle regioni italiane. 5. Le evidenze comprovate quale danno alla salute. fallacia del concetto "salute del giocatore". 6. L'esclusione dei minori dal gioco d'azzardo e il danno sanitario all'età evolutiva. 7. L'"azzardo passivo". 8. Proposte per il gioco d'azzardo a distanza. 9. Mantenere il divieto integrale di pubblicità, anche nella forma fallace di "pubblicità al gioco sicuro e responsabile". 10. La funzione dell'osservatorio. un breve bilancio).

**RELAZIONE DI ANALISI A SUFFRAGIO DEL DOCUMENTO DELL'ASSOCIAZIONE SCIENTIFICA ALEA CON LE OSSERVAZIONI AL
DECRETO LEGISLATIVO E PROPOSTE DI MODIFICA**

Mentre in Parlamento e nel Governo è in corso il procedimento legislativo per il **riordino dei così denominati giochi a distanza**, l'associazione scientifica *Alea per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio correlati* ha esaminato con cura il testo del **decreto in riferimento alle implicazioni socio-sanitarie che ne derivano**.

Si è teso a porre a disposizione l'esperienza dei professionisti della clinica e della ricerca scientifica che da 23 anni operano in Italia e nella loro riflessione hanno preso le mosse da tre quesiti:

1. Come si presenta effettivamente il compendio dei giochi d'azzardo online che, grazie alla raffinata progettazione industriale e alla pianificata diffusione tra la popolazione, ha permesso di conseguire un risultato di consumo passato in dieci anni da 12 miliardi e 523 milioni, nel 2014, a oltre 73 (dato a consuntivo del 2022, con proiezioni di circa 85 per l'anno 2023);

Alea – Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio – Codice Fiscale 01010650529 – tel. 336781517

2. Quali conseguenze abbia il gioco d'azzardo "a distanza" per la salute, intesa come "salute pubblica" e non riduttivamente come "salute del giocatore";
3. Gli effetti promozionali che le modalità "a distanza" producono anche sulla diffusione del gioco d'azzardo praticabile nel territorio fisico delle città.

Da questa visione integrata deriva inoltre l'inquadramento del così denominato *Responsible Gambling*, mal tradotto come "gioco responsabile" se non si completa con la qualificazione "d'azzardo".

La responsabilità del gioco d'azzardo che Alea ritiene debba essere valutata è in relazione al rischio sanitario e sociale complessivo, e dunque sottolinea che non possa essere intesa riduttivamente come riferita *al mero comportamento della persona singola che gioca d'azzardo*.

1. DIMENSIONI INATTESE DEL GIOCO D'AZZARDO ONLINE E PREVEDIBILI PROBLEMI

il comparto del gioco online ha conosciuto nel nostro paese, come nel resto del mondo, **una crescita vertiginosa negli ultimi 10 anni**, basti pensare che prima della pandemia da covid-19, quindi nel 2019, aveva già raggiunto un volume di transazioni pari a 34 miliardi di euro.

Ma se osserviamo tutto il periodo compreso tra l'anno 2012 e l'anno 2022, il volume si è incrementato del 423 per cento, come si può apprezzare dalla seguente elaborazione sulla serie storica dei dati di fonte Monopoli di Stato.

Tavola n. 1 Valori del flusso ("raccolta") di denaro puntato nei due comparti

Anno	Gioco d'azzardo sul territorio	Gioco d'azzardo a distanza	TOTALE
2012	74.599 €	13.973 €	88.572 €
2013	71.583 €	13.145 €	84.728 €
2014	81.147 €	12.523 €	84.485 €
2015	74.479 €	13.770 €	88.249 €
2016	74.843 €	21.330 €	96.173 €
2017	74.821 €	26.932 €	101.753 €
2018	75.406 €	31.440 €	106.846 €
2019	74.075 €	36.389 €	110.464 €
2020	39.049 €	49.206 €	88.255 €
2021	44.001 €	67.179 €	111.180 €
2022	62.995 €	73.078 €	136.073 €

Figura n. 1 Andamento del complesso dei giochi online dal 2012 al 2022

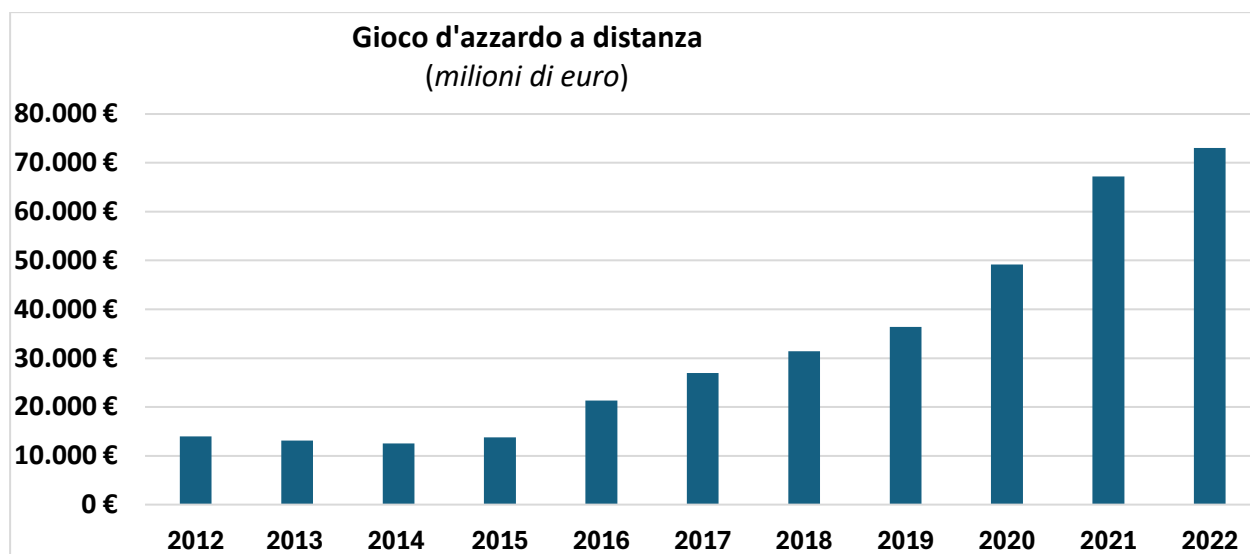
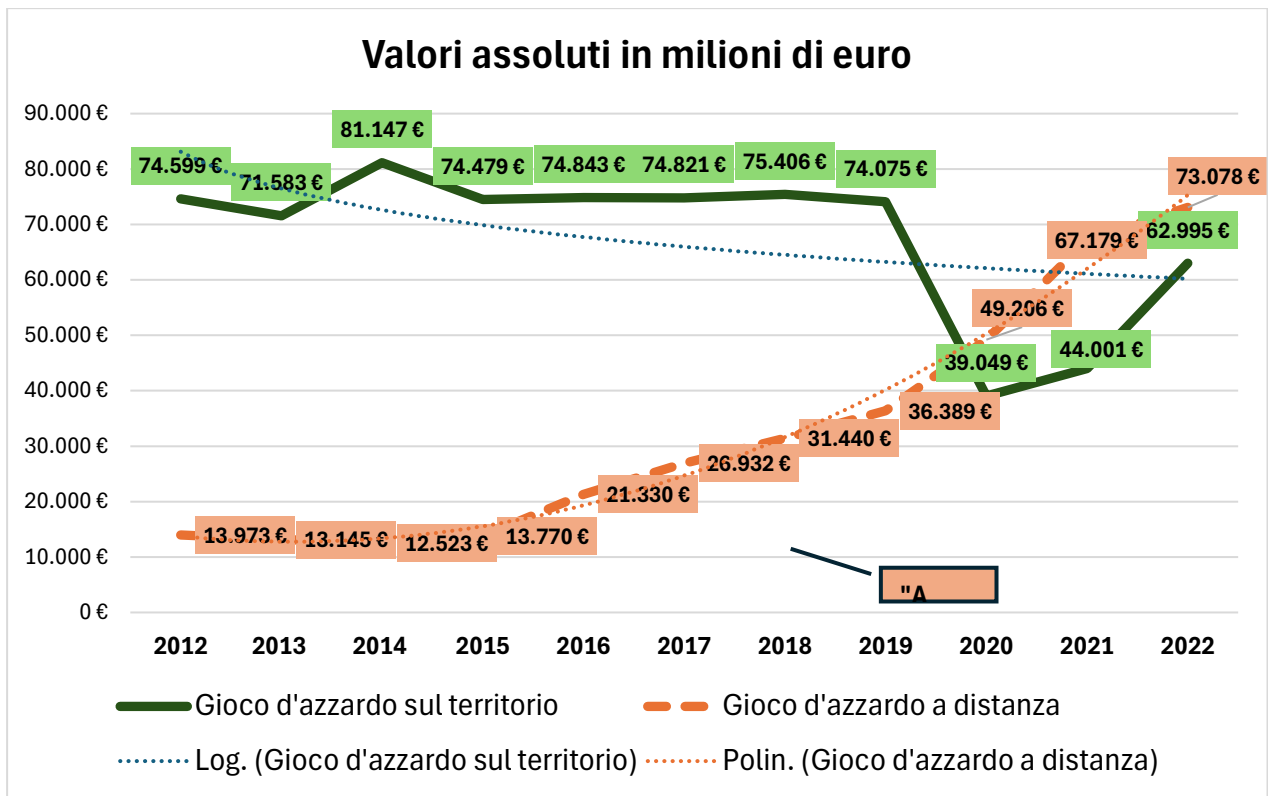


Tavola 1.B Variazioni percentuali annuali e sull'intero periodo 2012 – 2022

Variazioni sull'anno precedente	Gioco d'azzardo sul territorio	Gioco d'azzardo a distanza	TOTALE
2013	-4,04	-5,93	-4,34
2014	13,36	-4,73	-0,29
2015	-8,22	9,96	4,46
2016	0,49	54,90	8,98
2017	-0,03	26,26	5,80
2018	0,78	16,74	5,01
2019	-1,76	15,74	3,39
2020	-47,28	35,22	-20,11
2021	12,68	36,53	25,98
2022	43,17	8,78	22,39
2022-2012	-15,56	422,99	53,63

Figura 2. Andamento comparativo tra gioco d'azzardo "sul territorio" e "a distanza"



Alea - Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio

Alea - Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio

Ci si domanderà, ma quello che sfugge a ogni controllo, come si può calcolare?

La risposta richiede di tener ferme alcune osservazioni:

- Alle somme ufficiali vanno aggiunte quelle non calcolabili "in nero", che sfuggono per due modalità:
 a) alterando le apparecchiature e i software in uso in punti di raccolta pur formalmente dotati di concessione statale; b) con il flusso delle puntate di denaro in canali totalmente illegali.

Sulla modalità "a" si dispone di molte evidenze giudiziarie, per indagini sulle associazioni criminali che nelle regioni e nelle piattaforme online manipolano le registrazioni dei dati;

Sulla modalità "b" l'attenzione va incentrata sull'insufficiente controllo sulla rete internet che viene esercitato in Italia. Una sola citazione: la Polizia Postale e delle Comunicazioni è stata esclusa dall'intervenire sia a fini preventivi sia (talvolta) a fine di PG sulla materia del gioco d'azzardo online.

2. GIOCO D'AZZARDO A DISTANZA NELL'ALTERAZIONE DELLE COMPETIZIONI SPORTIVE

La combinazione di gioco d'azzardo e discipline sportive avviene in una gamma molto estesa di modalità, la gran parte delle quali è possibile grazie al collegamento online che trasmette minuto per minuto le quotazioni delle scommesse.

La questione è tornata in evidenza con i casi dei giocatori delle squadre di calcio di serie A coinvolti, la cui notorietà ha provocato l'attenzione dell'opinione pubblica. Oltre ai casi emersi nello scorso ottobre (Fagioli, Tonali e altri della massima divisione) via via è risultato un fenomeno diffuso anche tra i giocatori delle serie B e C, sempre per stare al calcio. Il fenomeno investe tuttavia anche altre

discipline dalla massima popolarità (a esempio, il tennis) o di più ridotto successo di pubblico (come l'innocente "ping-pong", regolarmente quotato nei siti di betting).

Colpisce che di fronte ai clamorosi casi di giovani calciatori della massima divisione, per l'appunto ci si limiti a inquadrarli come "casi", senza osservare il fenomeno generale. L'alterazione degli eventi sportivi, che in Italia si presenta ciclicamente a partire dal 1979. Oggi però si pone attenzione – visti i profili e la celebrità dei giovani coinvolti – anche alla condizione psicologica (e, si aggiunga, relazionale) del calciatore.

Oltre ai casi del passato di campioni che si facevano coinvolgere come soggetti attivi nell'alterazione dei risultati degli eventi, si presentano le storie di giovani promesse che presentano una condizione clinica di soggetto con dipendenza patologica.

A concorrere alle ferite gravi allo sport è appunto il boom delle scommesse online sulle competizioni sportive che è reso possibile dal cambiamento di modalità: oggi si scommette su un'infinita sequenza di singoli eventi all'interno di ogni partita. E questo fatto attiva la creazione di una dipendenza. Si diventa dipendenti da gioco d'azzardo quando si alternano, a frequenze crescenti, le fasi della gratificazione e quelle della frustrazione.

Dopo il costante declino delle scommesse sulle competizioni ippiche effettuate "in presenza" negli ippodromi o nei botteghini (si è passati da 414,8 milioni del 2019 a 182,2 del 2021), il cuore del comportamento si è fissato nei punti d'accesso online (via computer, smartphone e tablet).

Nel biennio 2020-2021 nonostante le restrizioni per l'emergenza sanitaria - che hanno impedito moltissimi eventi agonistici - il volume di denaro per le scommesse online su sport è ulteriormente cresciuto, passando da 7,710 miliardi dell'anno 2019 agli 8,292 nel 2020 e agli 11,910 nel 2021. Per il 2023 non si conoscono anticipazioni di dati, ma gli operatori segnalano un vero e proprio boom.

Quanto alla numerosità del coinvolgimento di persone, l'ultimo dato "certificato" disponibile - quello per l'anno 2022 - indica la registrazione di uno stock di 17milioni e 265 mila conti attivi del gioco d'azzardo online, dei quali oltre 4milioni sopravvenuti nel corso dell'anno. Da notare che quasi uno su quattro è riconducibile a un giovane di età compresa tra i 18 e i 24 anni d'età.

3. MAGGIORE CAPACITÀ DELL'AZZARDO ONLINE D'INDURRE ALLA DIPENDENZA

Le conseguenze che avrebbero prodotto gli investimenti massicci sulle forme online erano state rilevate precocemente dall'Istituto Superiore di Sanità.

Nel rapporto pubblicato in ottobre 2018,¹ in base a dati rilevati accuratamente a consuntivo dell'anno 2017, si metteva in evidenza che **la percentuale di persone con problemi severi per il gioco d'azzardo era nettamente più alta** che tra i giocatori coinvolti prevalentemente dalla distribuzione sul territorio:

Più di un adulto su quattro (del totale dei praticanti) risultava "giocatore problematico".

La frequenza era di tre volte e mezza superiore a quella riscontrata nelle forme accessibili in un ambiente fisico. E questa evidenza appariva in base ai dati di un anno – il 2017 – nel quale il volume della "raccolta" si era attestato a poco meno di 30 miliardi di euro.

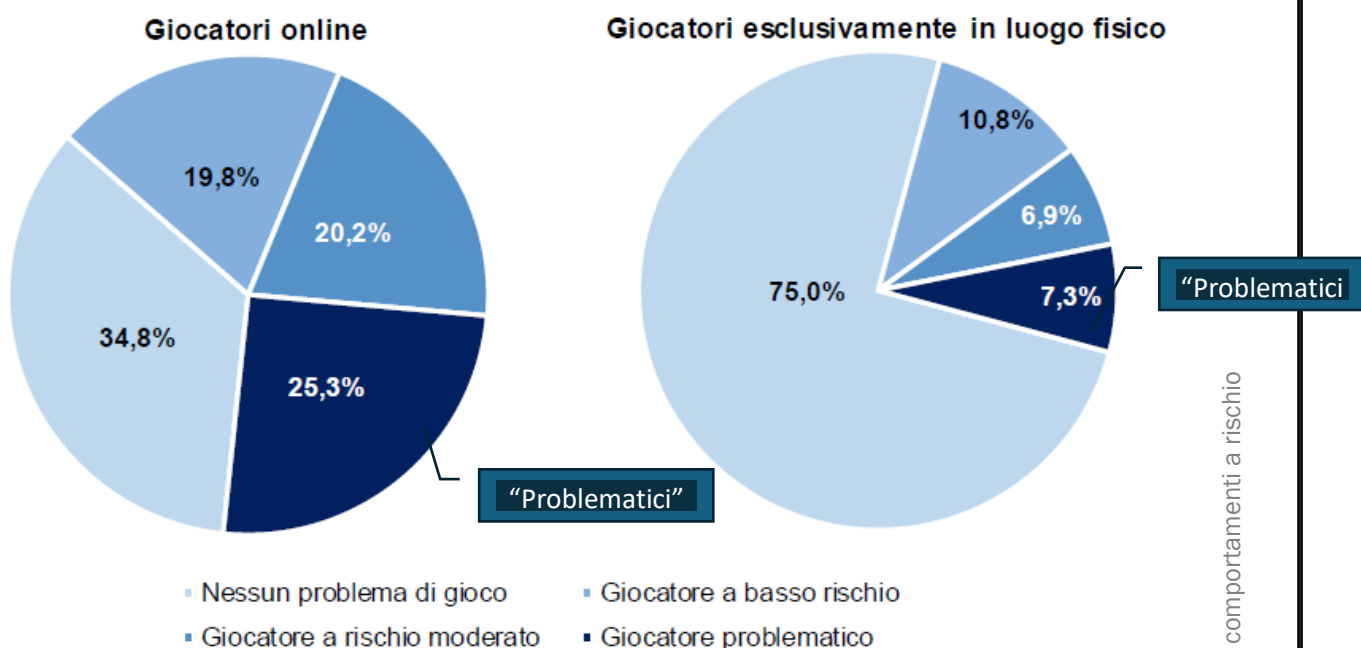
¹ ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ, "Gioco d'azzardo in Italia: ricerca, formazione e informazione", a cura di R. Pacifici, L. Mastrobattista, A. Minutillo, C. Mortali, Centro Nazionale Dipendenze e Doping, ISSN: 1123-3117 (cartaceo) • 2384-8936 (online) Rapporti ISTISAN 19/28

Così sottolinea la differenza l'Istituto Superiore di Sanità nel citato rapporto:

“ Confrontando questi numeri con quanto emerso nella popolazione di giocatori d'azzardo in luoghi fisici, si osserva come tra i giocatori online la percentuale di giocatori senza problemi di gioco si dimezzi (dal 75,0% al 34,8%) a favore degli altri profili di rischio. Di particolare interesse la percentuale di giocatori problematici che dal 7,3% sale al 25,3%, così come la percentuale di giocatori a rischio moderato dal 6,9% passa al 20,2%”.²

L'ISS ha visualizzato in alcune figure il profilo del rischio particolarmente grave.

Figura 3. Incidenza dei giocatori problematici sul totale dei giocatori online e in luogo fisico



Fonte: ISS, ISTISAN 19/28, cit.

Occorre ricordare che in linea con la letteratura internazionale e con gli strumenti diagnostici impiegati nell'indagine dall'ISS il profilo di "giocatore problematico" è così esposto:

“Giocatori problematici (Problem Gamblers) che ottengono un punteggio di 8 (o più) e che mostrano un comportamento di gioco che crea conseguenze negative per sé, per le persone a lui vicine (rete sociale) o per la comunità e possono aver perso il controllo del loro comportamento (es. possono spesso spendere oltre il loro limite, scommettere per riconquistare denaro e sentirsi stressati per il loro gioco d'azzardo)”.³

Nel 2022 il dato è più che raddoppiato, balzando a oltre 73 miliardi di euro.

Lo scorso anno si stima abbia superato abbondantemente il livello di 85 miliardi di euro, come autorizza a ponderare il dato ufficiale relativo al 2022, ovvero pari a 73,1 miliardi, in linea con un **andamento che segna il raddoppio del volume ogni tre anni.**

² ISS, ivi, pag. 47

³ ISS, ivi, pag. 9. I profili dei giocatori d'azzardo sono stati tracciati inserendo nel questionario la versione italiana del Problem Gambling Severity Index (PGSI).

Tra il 2021 e il 2022 il numero dei conti di gioco d'azzardo online è aumentato di un milione di unità (da 16milioni ne 250 mila a 17milioni e 265mila).

4. DISTRIBUZIONE DEI CONTI DI GIOCO NELLE REGIONI ITALIANE

Torna, e in misura più accentuata, il dualismo tra le grandi partizioni del Paese: il nord, il centro e il sud con le isole. Nelle regioni meridionali il gioco d'azzardo online presenta valori di incidenza tra la popolazione nettamente superiori a quelli analizzati nelle regioni settentrionali.

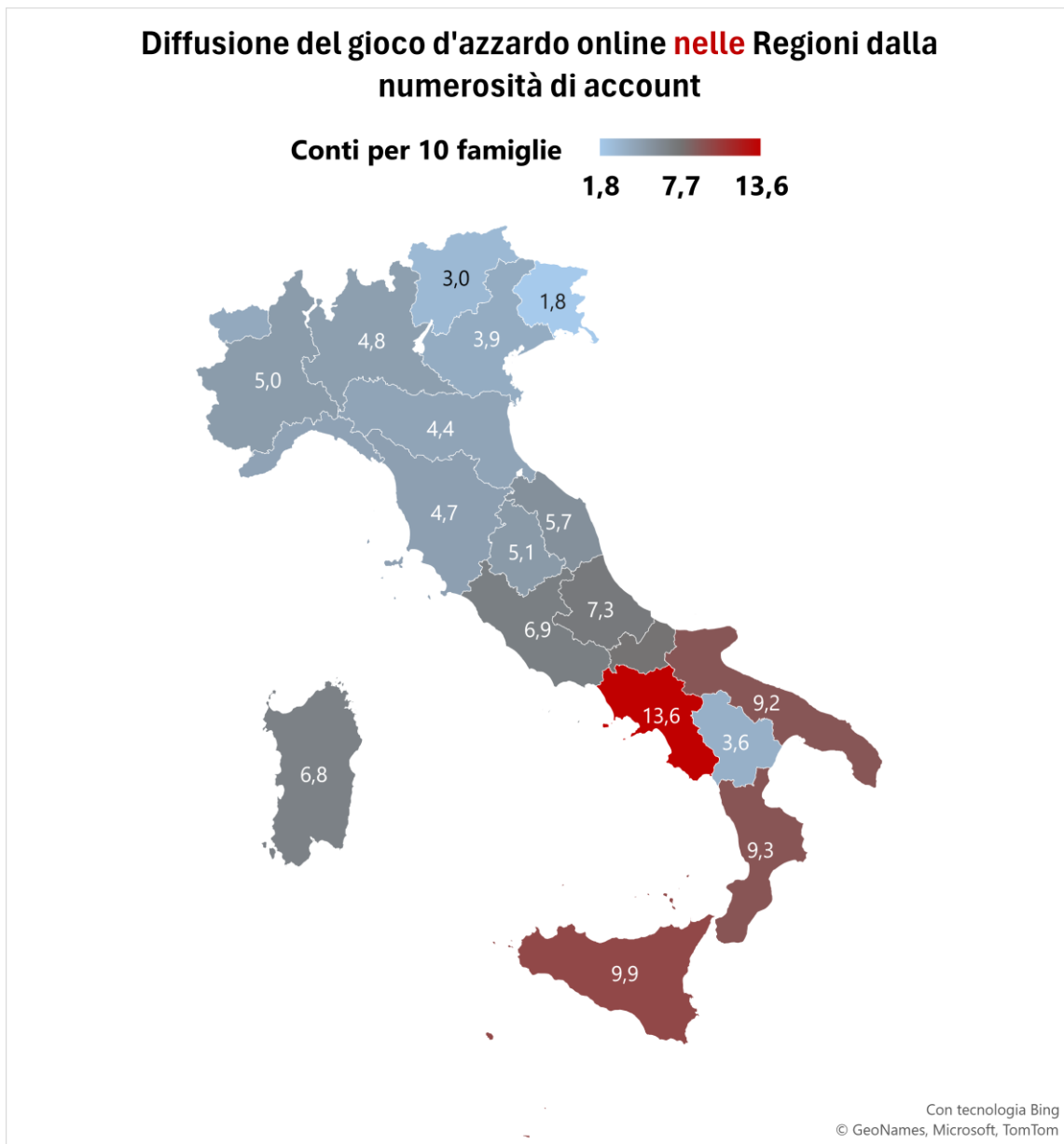
Regioni con valori inferiori alla media Italia: Basilicata, Emilia e Romagna, Friuli V.G., Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino A.A., Umbria, Val d'Aosta, Veneto

Densità nettamente più alta in Campania (+112,5%), Sicilia (+54,7), Puglia (+43)

Tavola n. 3. Diffusione dei conti gioco online tra i residenti nelle regioni

Regione	Conti per 10 famiglie	Conti per 100 abitanti	Percentuale di residenti su totale Italia	Percentuale di conti di azzardo online su totale Italia
Abruzzo	7,3	30,8	2,2%	2,4%
Basilicata	3,6	33,7	0,9%	1,1%
Calabria	9,3	38,1	3,2%	4,3%
Campania	13,6	51,5	9,6%	17,4%
Emilia-Romagna	4,4	20,0	7,3%	5,2%
Friuli-Venezia Giulia	1,8	17,5	2,0%	1,2%
Lazio	6,9	30,9	9,7%	10,6%
Liguria	4,5	21,9	2,6%	2,0%
Lombardia	4,8	21,3	16,5%	12,4%
Marche	5,7	24,1	2,5%	2,2%
Molise	7,8	32,7	0,5%	0,6%
Piemonte	5,0	22,6	7,2%	5,8%
Puglia	9,2	37,0	6,7%	8,7%
Sardegna	6,8	30,4	2,7%	2,9%
Sicilia	9,9	40,5	8,3%	11,9%
Toscana	4,7	20,9	6,2%	4,5%
Trentino-Alto Adige	3,0	13,1	1,8%	0,8%
Umbria	5,1	22,1	1,5%	1,1%
Valle d'Aosta	4,0	19,3	0,2%	0,1%
Veneto	3,9	16,6	8,1%	4,7%
Totale	6,4	28,4	100,0%	100,0%

Figura n. 4. Numerosità dei conti di gioco d'azzardo online ogni 10 famiglie nelle regioni



Alea – Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio

Alea – Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio

Come si ricorderà tra il marzo 2020 e l'agosto 2022 le misure di fronteggiamento dell'emergenza sanitaria per la pandemia da covid-19 hanno comportato la chiusura della maggioranza dei punti di distribuzione dei giochi d'azzardo nel territorio urbano, con alcune eccezioni, come la vendita dei tagliandi delle lotterie istantanee nei pubblici esercizi.

In quei mesi, con eccezione del primo trimestre di lockdown, è proseguita la tendenza a corredare, e in quel caso a compensare, le abitudini di gioco da un locale con l'esperienza della modalità online.

L'analisi dei dati mostra in modo netto la prevalenza delle regioni Campania, Sicilia, Calabria e Puglia. La Lombardia cede il passo alla Campania, territorio nel quale sia in valori monetari (circa il doppio della regione settentrionale) sia in coinvolgimento della popolazione (account di numerosità pari a quasi tre volte quella dei cittadini lombardi) l'azzardo "da remoto" costituisce un'anomalia i cui risvolti sono da approfondire con molta cura.

5. LE EVIDENZE COMPROVATE QUALE DANNO ALLA SALUTE. FALLACIA DEL CONCETTO “SALUTE DEL GIOCATORE”

Da undici anni lo Stato italiano ha sancito l'esistenza di un quadro clinico severo derivato dalla pratica dei giochi d'azzardo.

Dalla Legge 8 novembre 2012, n. 189, conversione del “decreto Balduzzi, infatti, i danni delle patologie da gambling sono inquadrati in una norma ordinamentale primaria che attua, in questo campo, la riforma sanitaria (Legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Il riconoscimento di tale comprovata evidenza, recepita nel DPCM 12 gennaio 2017 (Nuovi Livelli Essenziali di Assistenza) obbliga a una codificazione definitiva in tutti i campi delle attività, a cominciare da quelle economiche.

Su tale fondamento si fonda dunque una responsabilità oggettiva e soggettiva dei decisori pubblici, laddove negli atti della Pubblica Amministrazione si ignori deliberatamente quanto risulta alle autorità sanitarie e da esse esplicitato in deliberazioni.

In questo senso, un atto quale il “riordino dei giochi pubblici” è vincolato all'osservanza delle attribuzioni del Ministero della Salute che, nell'esercitare la tutela del diritto costituzionale alla Salute umana, definisce le limitazioni stringenti per ogni e qualsivoglia attività sia dei privati sia delle amministrazioni.

Per tale ragione, emanare una normativa che entri in conflitto con la salute pubblica – quale appunto un decreto delegato sui giochi d'azzardo – comporterebbe una grave violazione dei valori della Repubblica e degli interessi legittimi dei cittadini, seppure tale antinomia non sia perseguibile dalla giustizia ordinaria (per il principio di irresponsabilità soggettiva del legislatore).

Il concetto riportato nel decreto legislativo è quello di “Salute del giocatore”. Esso appare, a un semplice approfondimento, come fallace e fuorviante.

L'accezione corretta del Disturbo da gioco d'azzardo è infatti in termini di “salute pubblica” universale, giacché riguarda, oltre a chi è coinvolto direttamente nelle pratiche di azzardo, i componenti del suo nucleo familiare, le persone che hanno con il “giocatore” rapporti significativi nell'ambiente di lavoro, nelle reti amicali, nonché le fasce della popolazione che presentano fragilità (difficoltà economiche, isolamento, morbidità di varia natura, disagi esistenziali ecc.) o che sono connotabili per l'età evolutiva, la cui soglia non è assolutamente definibile in senso giuridico come “maggiore età”.

6. L'ESCLUSIONE DEI MINORI DAL GIOCO D'AZZARDO E IL DANNO SANITARIO ALL'ETÀ EVOLUTIVA

I profili di responsabilità che la legge attribuisce al compimento dei 18 anni di età non si traducono – nella contemporaneità – in coincidente conclusione dell'evoluzione neurobiologica.

Per questa ragione, in alcuni paesi dell'Unione Europea sviluppati l'età minima richiesta per accedere ai giochi d'azzardo è stata elevata, come è nei casi di Germania, Irlanda e Belgio (è richiesto il compimento di 21 anni d'età), della Grecia, dove bisogna avere almeno 23 anni per accedere alle varie modalità autorizzate di azzardo. In Portogallo – e siamo già a cinque Stati dell'UE – il limite è ancora più alto: compiuti 25 anni.

7. L'“AZZARDO PASSIVO”

Sulle conseguenze cliniche per le persone più prossime alla salute del giocatore, oltre a quanto riportato nella letteratura internazionale, si fa riferimento a quanto emerge dall'anamnesi che costituisce il primo step della presa in carico della persona con DGA nei servizi di assistenza socio-sanitaria.

Nella maggioranza dei casi, i clinici dell'associazione scientifica Alea come quelli della generalità dei servizi, riferiscono che la motivazione per le richieste di presa in carico terapeutica è data dall'insostenibilità della situazione nelle famiglie: dissesto economico, scadimento dei livelli di decoro e di dignità nel ménage domestico per perdita di beni essenziali come l'abitazione. A tutto questo si accompagna uno scadimento nei rapporti intrafamiliari fino alle forme estreme di inadempienza agli obblighi di assistenza, di violenze di genere e sui figli o componenti della terza età.

Altri aspetti essenziali della fenomenologia della salute pubblica riguardano i danni arrecati all'ambiente di lavoro (Guariniello).

La letteratura internazionale e gli studi condotti in Italia confermano che un tipico giocatore d'azzardo problematico coinvolge altre sei persone della sua rete parentale e amicale, causando a esse danni di rilievo socio-sanitario, oltre che finanziari-materiali.

Oltre all'onere finanziario e alla condizione psicologica dei giocatori d'azzardo problematici, emerge l'evidenza che alcuni effetti negativi rilevanti ricadono sulla famiglia o sulle persone con le quali hanno significativi e stretti legami sociali.

La stima dei danneggiati oscilla da un minimo di quattro persone a un massimo di otto, con una media di sei. Ecco perché il concetto di "salute del giocatore" è a un tempo riduttivo e bias epistemologico: esime dal valutare e quindi pesare anche gli "altri colpiti" – inclusi coniugi, figli, amici e colleghi del giocatore – persino con disturbi clinici correlati (problemi cardiovascolari, alterazione dei ritmi sonno veglia, disturbi alimentari, depressione).

Le persone in rapporto stretto con il giocatore problematico, come gli amici intimi e la famiglia, subiscono elevati conflitti, danni finanziari e problemi di salute mentale e fisica a causa del gioco d'azzardo di un partner. Nelle relazioni intrafamiliari i coniugi dei giocatori problematici, oltre alla perdita di un'essenziale sicurezza finanziaria, conoscono una caduta nelle attività di socializzazione, nella salute emotiva e fisica e nella qualità del ménage familiare. Queste sofferenze sono accompagnate da un aumento dei problemi sul lavoro, compreso il rispetto delle norme sulla sicurezza nell'ambiente operativo. Chiarisce a questo proposito l'ex magistrato Raffaele Guariniello:

“... non possono non allarmare i lavoratori ludopatici. Proviamo solo ad immaginarli impegnati in quel mondo che si sta rivelando altamente pericoloso degli appalti e dei cantieri edili. Un mondo nel quale rischia la propria e altrui vita chi sia costretto ad accettare di lavorare su un ponteggio privo dei prescritti dispositivi o in uno scavo instabile. Un mondo largamente popolato di lavoratori in nero, quando non sottoposti al caporalato. Obblighi del datore di lavoro e dei dirigenti: verifica idoneità psico-attitudinale. *Dunque, il gioco d'azzardo patologico come fattore idoneo a incentivare l'insicurezza sul lavoro.* E non basta. Non sfugga all'attenzione un ulteriore profilo. Ha assunto un peso mai prima visto l'idoneità psico-attitudinale dei lavoratori: di tutti i lavoratori, e non soltanto dei piloti di aereo o della Polizia di Stato o dei Vigili del Fuoco.⁴

La “salute”, dunque, non può essere inquadrata come mera “salute del giocatore”. Anzi, le ricerche sul tema chiariscono che l'esperienza del danno legato al gioco d'azzardo dal punto di vista degli altri

⁴ R. Guariniello, Ludopatia e sicurezza sul lavoro, in *Diritto & Pratica del Lavoro* 2/2024

colpiti non si limita nemmeno a coloro che si trovano in stretta prossimità con il giocatore, ma impatta su reti familiari allargate, su relazioni sociali e comunitarie estese.

Uno studio pionieristico, il report della Australian Productivity Commission del 1999 aveva documentato che ogni giocatore d'azzardo problematico colpisce tra i 5 e i 10 altri individui. Altre ricerche come del canadese Ladouceur (1993), o gli studi scandinavi, utilizzando una serie di misure diverse, hanno convenuto su stime simili.

Sono solo esempi di una letteratura scientifica che corroborano un concetto di salute legata al gioco d'azzardo come "salute pubblica generale". Di ciò si propone di tenere gran conto in un provvedimento normativo che muova verso la priorità assoluta dell'interesse pubblico. Occorrono dunque misure appropriate per ridurre drasticamente il rischio.

8. PROPOSTE PER IL GIOCO D'AZZARDO A DISTANZA

La connessione tra la condizione di sofferenza psichica e dei problemi clinici correlati nella persona con gioco problematico, ovvero con Disturbo da gioco d'azzardo, è necessario che sia presa in considerazione per la regolazione normativa.

A questo proposito si indicano alcune misure per ridurre il rischio, come primo passo per adottare una sequenza logica istituzionale che muova dalla priorità del diritto costituzionale alla salute (art. 32 della Costituzione) cui seguono i criteri per l'esercizio del monopolio dello Stato come "monopolio fiscale" e, in base a tali parametri, l'autorizzazione all'attività economica di distribuzione dei giochi pubblici (d'azzardo).

1. La prima richiesta è di rallentare la frequenza di ogni singola operazione contingentandola a non risultare inferiore almeno a minuti tre.
2. La seconda richiesta è l'interruzione della partecipazione al terminale di gioco ogni 30 minuti, con una franchigia di tempo pari ad almeno altri 30 minuti.
3. La soppressione integrale di alcune modalità di gioco d'azzardo online quali:
 - a. Le scommesse tra privati che funzionano come volano per lo stesso gioco d'azzardo illegale.
 - b. Le scommesse su singole scomposizioni degli eventi sportivi durante il loro svolgimento.
4. Codificare per tutte le modalità di gioco d'azzardo, sia online sia fisico, la non compartecipazione a nessuna quota delle entrate statali e/o del margine privato da parte di ogni e qualsivoglia pubblica amministrazione locale, del servizio sanitario nazionale, del terzo settore accreditato nel sistema di sicurezza sociale e delle prestazioni sanitarie, delle scuole e delle associazioni di volontariato.
5. La rigorosa attuazione del dispositivo normativo del divieto assoluto di pubblicità, come disposto dalla legge di conversione del decreto dignità nel 2018. Conseguentemente, riforma della delibera antinamica dell'AGCOM che nel 2019 considerò lecita, sotto forma di esposizione dell'offerta commerciale, la quotazione delle scommesse prima e anche mentre siano in corso gli eventi sportivi.
6. Attribuzione della governance primaria al ministero della Salute che, in base ha comprovate evidenze scientifiche dell'Istituto superiore di sanità e previo parere consultivo

- dell'Osservatorio nazionale per il contrasto al gioco d'azzardo, indichi la compatibilità. Vanno garantiti modi certi – vale a dire coerenti con l'intangibilità della salute pubblica e della integrità della persona – le determinate modalità di esercizio dei giochi pubblici.
7. Conseguentemente eliminare dal decreto legislativo la istituenda “Consulta nazionale dei giochi pubblici”, sia per l'inaccettabile duplicazione di organismi sia per l'interferenza che avrebbe con le attribuzioni istituzionali fissate per legge e svolte dal ministero della Salute, per il tramite dell'Osservatorio per il contrasto al gioco d'azzardo.
 8. Accoglimento integrale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nelle direttive generali annuali dei ministeri della Salute e delle raccomandazioni che la Direzione generale di prevenzione sanitaria, nella sua funzione di Presidenza dell'Osservatorio per il contrasto al gioco d'azzardo, ha trasmesso con la relazione del 2 dicembre 2022 dell'Osservatorio nazionale sulla materia.
 9. Poiché le vittime dell'usura qualificate come persone fisiche non hanno riconoscimento del diritto d'accesso alle provvidenze dell'articolo 14 della legge 108 del 1996, si chiede la eliminazione di tale ineleggibilità. La vittima dell'usura, per la sua condizione di dipendenza patologica da gioco d'azzardo, quando si risolve a collaborare con la giustizia denunciando la parte attiva del reato d'usura, attualmente non beneficia, come invece le vittime di usura esercitanti attività economica, della misura premiale dello Stato. Misura peraltro disponibile, con ottimi risultati, da trent'anni per le vittime imprenditoriali di usura ed estorsione.
 10. Escludere per legge ogni forma di erogazione di risorse finanziarie – al di fuori degli ordinari trasferimenti previsti in sede di bilancio o di provvedimenti di assestamento/variazione – derivanti allo Stato e/o ai soggetti privati concessionari agli enti locali e agli enti non profit convenzionati o accreditati con la Pubblica Amministrazione. Questa clausola è fondamentale per evitare ogni e qualsivoglia conflitto di interesse, anche potenziale, nella collaborazione tra amministrazioni centrali dello Stato, enti locali ed enti del terzo settore nella prevenzione e nell'assistenza.
 11. Spetta al ministro della Salute, di concerto con il dicastero del Welfare e avvalendosi anche del Dipartimento delle Politiche Antidroga, definire obiettivi annuali da perseguire nella prevenzione e nella riabilitazione del Disturbo da gioco d'azzardo.
 12. Il governo recepisca e proceda all'attuazione conseguente di quanto disposto dal ministero della Salute con i decreti del ministro del luglio 2021 e con la relazione conclusiva dell'Osservatorio nazionale per il contrasto al gioco d'azzardo il 2 dicembre 2022.

9. MANTENERE IL DIVIETO INTEGRALE DI PUBBLICITÀ, ANCHE NELLA FORMA FALLACE DI “PUBBLICITÀ AL GIOCO SICURO E RESPONSABILE”

Il business dell'attuale gioco d'azzardo deriva da un progetto industriale che pianifica sia l'offerta e sia la domanda, con volumi crescenti di consumo, e dunque con il reclutamento di sempre nuove fasce della popolazione, composte da giovani, anziani, donne e soprattutto da persone disagiate. Pubblicità e sponsorizzazioni, ancor più con l'impiego associato dei big data che “pedinano” il consumatore nei suoi itinerari giornalieri con smartphone e computer, supportano lo sviluppo, l'estensione ad infinitum della quantità dei giocatori, e la crescente intensità delle singole persone nel partecipare al

gambling. Quei 102 miliardi di euro di acquisti di azzardo nel 2017 fotografano nitidamente il successo dell'operazione.

Si pone una secca alternativa per il conto economico del gioco a soldi: o la base dei consumatori si allarga costantemente, oppure i margini di profitto si assottigliano. Ecco, dunque, che per stabilizzare e incrementare la spesa, occorre fidelizzare i consumatori spingendoli alla dipendenza dall'acquisto di un dato bene di consumo.

Se cambiamo il punto di vista e osserviamo quanto accade nella condizione della persona, della famiglia, e dei minori, comprendiamo come agisce la strategia di marketing tesa al continuo reclutamento. E possiamo valutare l'importanza di una misura – l'inibizione di pubblicità e sponsorizzazioni – che altrimenti sembrerebbe riduttiva.

Nei confronti dei minori (che giocano a soldi, pur essendo loro vietato) la pubblicità provoca lo scambio semantico di Alea con Agon, del caso con l'abilità personale: ovvio che senza inibire la pubblicità non si contiene la violenta esposizione di bambini e adolescenti all'azzardo;

Ma è verso le persone che intendono fuoriuscire dalla condizione di addicted - dalla dipendenza sine substantia - la pubblicità contrasta in modo determinante, a causa della sua enorme potenza, con il difficile e sofferto sforzo dell'individuo di emanciparsi dalla malattia e di riguadagnare la salute.

Quanto agli effetti delle sponsorizzazioni, essi che sono di tre tipi. Oltre a essere di supporto diretto, cioè di spinta al consumo, servono a condizionare lo svolgimento di alcune fondamentali professioni (medici, terapeuti, psichiatri) proponendo una definizione fallace del pericolo gioco d'azzardo patologico. Cosa si richieder in cambio? Che gli operatori restino ancorati allo schema che la dipendenza da gioco d'azzardo riguardi solo pochi soggetti "fragili e predisposti". Distogliendo l'attenzione dell'opinione pubblica dal progetto industriale dell'azzardo di massa.

Per intenderci: questo condizionamento operato dagli sponsor è simile a quello delle aziende farmaceutiche quando finanziano convegni medici con il loro logo o marchio. La ricaduta? Superare ogni remora alla prescrizione ad abundantiam di farmaci e ritrovati. Diffondere nelle ASL l'acquisto di apparecchiature elettromedicali eccetera.

In ogni caso, la sponsorizzazione distorce l'uso delle scienze e delle coscienze del medico.

10. LA FUNZIONE DELL'OSSERVATORIO. UN BREVE BILANCIO

Il decreto legislativo avrebbe dovuto essere preceduto da una ricognizione di quanto risulta nelle attività del Servizio Sanitario Nazionale che dall'anno 2013 (entrata in vigore del "decreto Balduzzi") quindi dal 2017 (Nuovi LEA) e con continuità dal 2016 con i piani regionali per la prevenzione e il trattamento delle dipendenze da gioco d'azzardo.

Dall'imponente attività del SSN, dalla programmazione delle Regioni, dal patrimonio disponibile di ricerche (in primis dell'ISS) risulta in modo incontrovertibile che lo Stato italiano, il governo, il parlamento, le autonomie territoriali sono in possesso di comprovate evidenze degli effetti che la crescita vertiginosa del volume di gioco d'azzardo genera gravissime conseguenze per la salute, intesa non come "assenza di malattia o di infermità", ma "completo stato di benessere fisico, psichico e relazionale" (OMS, 1946)⁵

⁵ Preambolo alla costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità come adottato dalla Conferenza Internazionale della Sanità, New York, 19-22 giugno 1946; sottoscritto il 22 luglio 1946 dai rappresentanti di 61 stati (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) ed entrato in vigore il 7 aprile 1948.

A posteriori si potrebbe confermare che in questo secondo mandato l'Osservatorio è riuscito a concretizzare maggiormente l'obiettivo di lavorare nell'ottica dell'interesse pubblico, a favore della tutela della salute e nel proporre una pianificazione degli interventi di assistenza. Sempre in questo secondo mandato l'Osservatorio lavora esamina una "App." per dispositivi mobili diffusa dall'ADM (dall'agenzia denominata dapprima "Gioco Sicuro" e poi "Gioco Legale"), formulando con un documento approvato a larga maggioranza forti riserve e sconsigliandone la diffusione.

Nel biennio 2020-2021 le attività dell'Osservatorio, in definitiva, si sono necessariamente incrociate con le modalità operative del Servizio Sanitario Nazionale. Ed infatti il sopraggiungere e il prolungarsi della emergenza sanitaria ha presentato uno scenario impreveduto, anche per la complessa epidemiologia delle patologie da gioco d'azzardo. Di ciò si è infatti dibattuto nella terza riunione dell'Osservatorio, tenutasi il 7 ottobre 2020.

Nel corso dei lavori si sono rilevati dei rischi inediti connessi alle pratiche di gioco d'azzardo, nella popolazione in generale e in quella che presenta già profili di rilievo per il Servizio Sanitario Nazionale. In questo senso, l'Osservatorio ha espresso una valutazione di quanto stava emergendo sulla condizione dell'insieme della popolazione coinvolta nelle patologie correlate al consumo di gioco d'azzardo, ovvero sull'effetto diretto o indiretto delle misure di contenimento della pandemia per covid-19. Dai servizi sociosanitari territoriali e dal monitoraggio tempestivamente avviato dall'Istituto Superiore di Sanità era segnalata, da una parte, un fenomeno di "remissione spontanea del sintomo" della dipendenza da azzardo, e che da un'altra parte tale sospensione delle manifestazioni esteriori del DGA non poteva considerarsi una effettiva fuoriuscita dall'addiction.

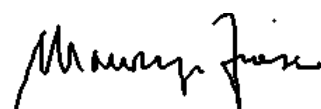
Per lo svolgimento del Terzo mandato. È importante realizzare e rinnovare il piano di lavoro anche per il futuro affrontando nel prossimo mandato (2024/2025) i seguenti obiettivi strategici. Va dunque garantito il regolare svolgimento dei lavori dell'Osservatorio Consolidamento dell'identità dell'Osservatorio. La sua collocazione in seno al Ministero della Salute garantisce lo svolgimento della funzione all'insegna della tutela e dello sviluppo delle politiche di salute e assistenza socio-sanitaria. L'importanza dell'Osservatorio è rimarcata anche in merito ai delicati rapporti tra Stato e Regioni, dove più volte sono emerse criticità e persino conflitti di interesse, in quanto i governi centrali beneficiano degli introiti del gioco e ai governi locali vengono chiesti di sostenere i costi sanitari e sociali. Consolidamento della metodologia. Lavorare nell'ottica dell'interesse pubblico significa mettere in luce i diversi meccanismi attraverso cui l'azzardo contribuisce a creare dipendenza, che a sua volta può declinarsi secondo tre diverse traiettorie:

- dipendenza comportamentale
- problematiche familiari e relazionali
- perdite economiche e problemi debitori.

Per l'Associazione scientifica Alea

Il presidente pro tempore

(Dr. Maurizio Fiasco)





ALEA

Associazione per lo studio del gioco d'azzardo
e dei comportamenti a rischio

13/2/2024

Presidenza

presidenza.alea@gmail.com

RIORDINO NORMATIVO DEL “SETTORE DEI GIOCHI A PARTIRE DA QUELLI A DISTANZA”

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO APPROVATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 19 DICEMBRE 2023

Osservazioni tecniche dell'Associazione scientifica alea per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio

Roma, 13 febbraio 2024

Indice sommario: Premessa. Fuorviante indicazione dell'oggetto della normativa da emanare. – All'art. 1 (finalità). – All'articolo 2 (definizioni). – All'articolo 3 (principi ordinamentali). – All'articolo 4 (principi europei). – All'articolo 5 (Fonti della disciplina del gioco in Italia). – All'articolo 6 (Rapporto concessorio). – All'articolo 14 – (Tutela della salute del giocatore). – All'articolo 20 (Manutenzione dei valori patrimoniali pubblici). – All'articolo 24 (Disposizioni di coordinamento e abrogazioni). – Omissione del recepimento delle normative Antimafia in tema di contrattualistica tra Concessionario ed eventuali società di gestione dei giochi pubblici (d'azzardo).

Premessa. Ambigua indicazione dell'oggetto della normativa da emanare

Nel formulare l'oggetto del decreto legislativo, lo si indica con l'espressione “dei giochi, a partire da quelli a distanza”, intendendosi riferire all'articolo 15 della legge di delega⁶ che, a sua volta, non aggiunge al sostantivo “giochi” altro che l'aggettivo “pubblici”, per i quali si deve procedere “fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio”.

È una scelta terminologica ambigua e invero reticente, poiché a voler restare anche ai soli “giochi a distanza”, l'elemento caratterizzante dell'alea, cioè dell'azzardo a scopo di lucro, è assurdamente omesso, già nel de iure condendo. Anche i videogame interattivo sulla rete internet, come gli e-sport a esempio, rientrano nell'oggetto della delega?

⁶ Legge 9 agosto 2023, n. 111

Sia pure assoggettati “al regime concessorio e autorizzatorio”, i “giochi a distanza” cui si riferisce il testo licenziato dal Consiglio dei ministri sono qualificati nel linguaggio naturale, in questo caso coincidente con quello giuridico, “giochi d’azzardo”.⁷

Nel testo normativo si fa poi ricorso a una diversa dizione: “giochi pubblici ammessi in Italia”. Cosa s’intende con “ammessi”? Accettati dal costume, tollerati dalle autorità, accettati in forza di una richiesta proveniente da soggetti privati? Chi è a richiedere una “ammissione” nel novero dei “giochi pubblici”?

Si tratta di un artificio terminologico, difforme dalla univoca indicazione della stessa Corte di Cassazione.

All’art. 1 (Finalità) si rimandano a “dopo la definizione di una apposita intesa programmatica tra Stato, Regioni e Enti locali” le disposizioni sui così denominati (dall’estensore) “giochi pubblici ammessi in Italia raccolti attraverso rete fisica”.

La scomposizione della normativa in due decreti legislativi, quello per i “giochi a distanza” e quello dei giochi “raccolti attraverso rete fisica” ridimensiona il campo di rilievo istituzionale per gli enti territoriali. La ratio dell’articolo pone il problema dell’online nell’azzardo come d’interesse residuale per le rappresentanze del decentramento dello Stato e delle Autonomie (cioè di parte essenziale dello Stato-ordinamento⁸). Mentre esse detengono un ruolo primario nella programmazione dei servizi per l’attuazione del Livelli Essenziali di Assistenza.

Questo in linea di correttezza istituzionale, ma anche in via “di fatto” le conseguenze socio sanitarie del gioco d’azzardo sui territori ricadono e interferiscono con la programmazione, il finanziamento e la regolazione delle aziende sociosanitarie e ospedaliere nelle singole Regioni.

Regioni e Comuni subiscono, infatti, le ricadute sulle loro politiche di sicurezza sociale e di presidio delle comunità degli effetti del gioco d’azzardo, sia quello “distribuito attraverso rete fisica” sia quello “a distanza”.

La “distanza” digitale non annulla la “prossimità” fisica del gioco d’azzardo. Appare dunque del tutto illogico limitare con un altro decreto sulla rete fisica (slot machine, gratta e vinci e altri) la potestà complessiva delle autonomie regionali e locali.

All’articolo 2 (Definizioni) appaiono inaccettabili, e quindi da riformulare le lettere e, f e g: aggiungere in modo chiaro che si tratta di “giochi d’azzardo”, quantunque “pubblici”.

Lettera q (‘Ministro’) sempre dell’articolo 2: sconcerata che il Ministro di riferimento sia esclusivamente il Ministro dell’Economia e delle Finanze. Questo rimarca come la “regolazione” d’interesse del provvedimento sia esclusivamente quella fiscale ed economica, mentre dal 2012 (con

⁷ La Cassazione (cfr. n. 48489/2003) che ha statuito come il “fine di lucro richiesto in materia di gioco d’azzardo ricorre ogni qual volta il giocatore partecipi al gioco anche per conseguire vantaggi economicamente rilevanti, e va identificato in relazione al giocatore e non all’organizzazione o gestore del gioco, il quale ricava ordinariamente un utile dall’organizzazione o gestione professionale del gioco, sia esso o meno d’azzardo”

⁸ Art. 114 della Costituzione, primo comma: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

il Decreto Balduzzi)⁹ e poi definitivamente con il DPCM dei LEA¹⁰ la materia dei giochi d'azzardo – indifferentemente se “pubblici”, se privati e se illegali – interessi prioritariamente il dicastero della Salute, cui spetta la funzione statale di tradurre in atto l'art. 32 della Costituzione¹¹

All'articolo 3 (Principi ordinamentali del gioco in Italia), oltre a riproporsi la bizzarra assenza di qualificazione “d'azzardo”, si formulano definizione di tali principi – che richiederebbero la sussistenza dei requisiti di astrattezza, tipicità e generalità di ogni atto normativo dello Stato – in senso grossolano, con locuzioni non presenti in alcuna fonte istituzionale: “gioco sicuro” (quale articolazione dello Stato-ordinamento attribuisce la qualità di “sicuro”? Forse il Governo tramite i ministri della Salute e dell'Interno?); “gioco responsabile” (idem, forse in questo campo tramite i ministri della Istruzione, dello Sport, del Turismo?).

Particolarmente grave è inoltre l'omissione, proprio in sede di codificazione dei “principi ordinamentali” di qualsiasi effettivo riferimento alla tutela della salute di quanti praticano gioco d'azzardo. In nessun conto vengono infatti tenute le evidenze rilevate ed esposte dall'Istituto Superiore di Sanità¹² nel report del 2018¹³, che espongono come l'80 per cento circa dei ricavi erariali e dei margini di profitto privati provengano proprio dai 5,1 milioni di giocatori abitudinari, all'interno dei quali è compresa una popolazione di oltre un milione e mezzo di giocatori problematici, ovvero patologici. L'antinomia tra il principio costituzionale di tutela della salute e le ragioni erariali e di profitto privato va assolutamente risolta nella definizione dei “principi ordinamentali”.

Di là di tale disinvolta terminologia, al comma 1 lettera “l” si fissa – sempre qual “principio ordinamentale” (sic!) lo “utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili”.

Uno smaccato sostegno all'operazione di marketing che associando alla diffusione del gioco (pubblico) d'azzardo i valori di “sicuro”, “responsabile” e “tutela dei soggetti più vulnerabili”, conferisce un formidabile incoraggiamento alla pratica di uno o più delle decine di modalità “in regime concessorio o autorizzativo”.

Il comma 2, infine, consacra la funzione “costituente” del decreto legislativo: “I principi di cui al comma 1 valgono quale criterio interpretativo delle norme in materia di gioco pubblico stabilite dall'ordinamento nazionale”.

Su questa impostazione va acquisito il parere delle Commissioni Affari Istituzionali di Camera e Senato, dell'Avvocatura di Stato, del Consiglio di Stato, oltre che degli Uffici legislativi dei ministeri di merito (in primis, della Salute). In caso di mantenimento di tale assurda, pretesa di fondazione “ordinamentale” la questione andrà senz'altro rimessa alla Corte Costituzionale.

All'articolo 4 (Principi europei) con il comma 4 si mira a garantire la certezza e la stabilità delle regole per i concessionari di giochi d'azzardo in Italia, proteggendo i loro diritti e richiamando gli obblighi. La materia dei giochi pubblici (d'azzardo) è tuttavia molto sensibile, in particolare in tema di salute pubblica e di sicurezza pubblica, il che la rende suscettibile – in caso di sopraggiunte e comprovate

⁹ Convertito con legge 8 novembre 2012, n. 189.

¹⁰ DPCM 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza) in GU, n. 65 del 18 marzo 2017.

¹¹ “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.”

¹² Con la riforma sanitaria del 1978, l'Istituto è diventato organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale (SSN)

¹³ Il 18 ottobre 2018 è stata diffuso il report della prima indagine epidemiologica sul gioco d'azzardo in Italia realizzata dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS)

evidenze di pregiudizio sociosanitario e di ordine pubblico – di subire l'adozione di provvedimenti (normativi, di governo e di emergenza) che modificano quella "stabilità delle regole della concessione", evocata nel testo del decreto legislativo.

All'articolo 5 (Fonti della disciplina del gioco in Italia), si omettono clamorosamente di indicare tutta la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e tutta la perfetta giurisprudenza della Corte costituzionale.

Al Capo I del Titolo II (Il rapporto concessorio) l'articolo 6 va sottoposto preventivamente al vaglio della Commissione Bicamerale Antimafia, alle Istituzioni di Vigilanza sul mercato e Anticorruzione per la verifica preventiva di efficacia, in riferimento ai limiti di efficacia – quanto a prevenzione di infiltrazioni o turbative – nei dispositivi dei vecchi capitolati segnalati dalle relazioni consegnate al Parlamento nelle Legislature XVI, XVII e XVIII.

In particolare, al comma 5. Lettera b) si fissa per le società estere, dello "spazio economico europeo", come requisito per l'ottenimento della concessione di distribuzione in Italia del "gioco pubblico" (d'azzardo), tanto il "valido ed efficace titolo abilitativo rilasciato secondo le disposizioni vigenti nell'ordinamento di tale Stato", quanto il "possesso di adeguata esperienza e moralità esplicantesi nell'esercizio dell'attività di gestione e di raccolta di giochi, anche a distanza". Poiché nell'SEE sussistono normative fiscali e di controllo del mercato dei capitali, nonché di riservatezza riguardo agli accertamenti tributari e di sicurezza, anche molto distanti dalle leggi italiane, questa parte del decreto legislativo comporta forti rischi di apertura a canali di riciclaggio e/o di violazioni fiscali. Questo punto richiede pertanto un'attenta valutazione in sede di Commissione Bicamerale Antimafia e di Procura Nazionale Antimafia.

Al comma 8, lettere e) ed f) laddove tratta della "stipula, anche per via telematica, di un contratto di conto di gioco tra il concessionario e il giocatore" non fa alcuna menzione *sull'uso che la società concessionaria possa o non possa fare dell'anagrafe dei propri clienti, per esempio per la loro profilatura, per l'invio di offerte, bonus e altre forme di induzione, di esame dei comportamenti di gioco d'azzardo*. In sostanza, **l'archivio dei contratti (account) non dovrebbe essere disponibile per alcun uso oltre a quello meramente contabile**.

Le **lettere e) ed f)** dovrebbe contenere *l'inibizione all'impiego preventivo delle eventuali vincite*, da parte del giocatore che le avesse conseguite, prima del concluso accredito "entro e non oltre sette giorni dalla richiesta". In pratica, il vincitore al gioco d'azzardo non può disporre immediatamente del premio in forma monetaria, ma può utilizzare la somma equivalente per proseguire nell'azzardo. Il "saldo" della vincita originaria può essere decurtato (in caso di perdite) anche ben prima che il concessionario abbia provveduto "a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari".

All'articolo 14 (Tutela della salute del giocatore) si indica un valore (la Salute) che è in primis di diretta pertinenza del Servizio Sanitario Nazionale, per invero introdurre, tra l'altro, una "Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia, con lo scopo di monitorare l'andamento delle attività di gioco, incluse quelle illecite non autorizzate, i loro effetti sulla salute dei giocatori nonché il proporre al governo misure e interventi idonei allo scopo di contrastare lo sviluppo della ludopatia".

Già nella terminologia impiegata si rivela una marcata incompetenza dell'estensore dello schema di decreto legislativo: l'espressione giornalistica "ludopatia" è espressamente inibita dalla legge negli atti della Pubblica amministrazione e, a maggior ragione, nei testi normativi. Ciò è prescritto tassativamente dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, che all'articolo 9, comma 1bis, recita: "Nelle leggi e negli altri atti normativi nonche' negli

atti e nelle comunicazioni comunque effettuate su qualunque mezzo, i disturbi correlati a giochi o scommesse con vincite di denaro sono definiti "disturbi da gioco d'azzardo (DGA)".

La "perla" che si scopre nello schema di decreto approvato dal CdM rivela non tanto una questione lessicale, quanto la volontà di opacizzare la rilevanza del tema quale problema di sanità pubblica e dunque la primazia del dicastero della Salute. Infatti, con il "cavallo di Troia" della parola gergale "ludopatia" si aprono le porte alla rappresentanza dei concessionari e dei gestori dei giochi d'azzardo chiamati a esprimere posizioni nella cosiddetta "Consulta permanente".

Vi è dunque da rimarcare che dal 2016 opera con continuità (fino al dicembre 2022) un organismo consultivo del Ministro della Salute quale "Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave Sconcertante". Dai verbali e dagli altri documenti dell'organismo - ricostituito per la terza edizione con Decreto Interministeriale Salute-MEF del 30 gennaio 2023 - si constata la piena funzionalità, efficienza e diligenza dello svolgimento dei compiti assegnati a tale Osservatorio con legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1 comma 133, quarto periodo.

D'altra parte, la Corte dei Conti, con Deliberazione 30 dicembre 2021, ha valutato, in tutti i dettagli, l'attività dell'Osservatorio, in coerenza con le funzioni del Ministero della Salute, e dunque del Servizio Nazionale attraverso la programmazione delle 20 Regioni.

L'Osservatorio – come tutti gli organismi di rilievo analogo per la Salute (sul tabagismo, sulle patologie da alcol, ma anche sui farmaci) – categoricamente non può includere le parti che perseguono il profitto (perché in patente conflitto di interessi). Dunque, in questo caso è del tutto impossibile che ne facciano né i concessionari né le associazioni dei gestori e né chiunque (enti e persone fisiche) ". Il precedente decreto interministeriale, infatti, lo vieta esplicitamente all'art. 1 comma 5: "Non possono far parte dell'Osservatorio Enti, Associazioni e persone fisiche che abbiano avuto rapporti contrattuali, sovvenzioni, sponsorizzazioni, incarichi professionali da Società o imprese esercitanti attività industriale-commerciale in qualsiasi comparto dei giochi pubblici con vincite in denaro".

All'articolo 20 (Manutenzione dei valori patrimoniali pubblici) va meglio chiarito a cosa si faccia riferimento, e invece del termine "manutenzione" dovrebbe specificarsi "mantenimento": il valore economico del margine erariale atteso, ovvero del valore monetario delle "relative concessioni"? E questo come si concilia con le ipotetiche manovre di "variazioni della restituzione in vincita e della posta di gioco"? Tutto l'articolo soffre di una inaccettabile ambiguità.

È fortemente auspicabile, a esempio, affermare che nei giochi pubblici (d'azzardo) in forza dell'adottato istituto della concessione – ovvero dell'atto amministrativo con cui la pubblica amministrazione consente al concessionario l'uso di risorse e/o l'esercizio di attività non disponibili da parte dei privati e riservate ai pubblici poteri – si configura un valore patrimoniale pubblico da salvaguardare.

Di conseguenza, se l'andamento della "raccolta" fosse inferiore alle attese, e ciò dovesse comportare una diminuzione del volume del gettito erariale, per regolamento si procederà alla variazione delle percentuali dei tre elementi del gioco pubblico (d'azzardo), rispettivamente: della componente "vincite", della quota fissata per i concessionari, del margine di entrata erariale.

Il criterio di prevedere tale variazione si fonda sul carattere di impresa commerciale dell'esercizio privato di distribuzione del gioco pubblico (d'azzardo) che comporta, per sua natura, il rischio imprenditoriale e dunque aleatorietà delle scelte.

La variazione sarà introdotta quando, nell'arco di un biennio, la raccolta di minuirà per non meno del 5 per cento, rispetto all'anno di aggiudicazione della concessione.

All'articolo Art. 24 (Disposizioni di coordinamento e abrogazioni) si introduce il dispositivo che comporta, tra l'altro, anche l'abrogazione della norma istitutiva dell'Osservatorio, e cioè l'art. 1 comma 133, quarto periodo della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

La disposizione è palesemente illegittima. Intanto introduce surrettiziamente funzioni di delega che non sono previsti nell'articolo 15 della legge n. 111 del 2023. Ma ancora, e con maggiore scorrettezza, la disposizione va a compromettere competenze e attribuzioni – alcune nella struttura stessa dello Stato-Ordinamento, quali Salute e Sicurezza pubblica – non modificabili se non con legge costituzionale.


Un'omissione perdurante molto grave: requisiti antimafia pretermessi ai soggetti della filiera "a valle" del Concessionario.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, nei documenti approvati nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022, segnatamente in Documento XXIII, n. 37, tomo secondo, pag. 17.

Per l'Associazione scientifica Alea

Il presidente pro tempore

(Dr. Maurizio Fiasco)





ALEA

Associazione per lo studio del gioco d'azzardo
e dei comportamenti a rischio

13/2/2024

Presidenza

presidenza.alea@gmail.com

RIORDINO NORMATIVO DEL "SETTORE DEI GIOCHI A PARTIRE DA QUELLI A DISTANZA"

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO APPROVATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 19 DICEMBRE 2023

**Osservazioni tecniche dell'Associazione scientifica alea per lo studio del gioco
d'azzardo e dei comportamenti a rischio**

Roma, 13 febbraio 2024

TESTO DEL GOVERNO	OSSERVAZIONI CRITICHE
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RIORDINO DEL SETTORE DEI GIOCHI, A PARTIRE DA QUELLI A DISTANZA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE 9 AGOSTO 2023, N. 111	FUORVIANTE INDICAZIONE DELL'OGGETTO DELLA NORMATIVA DA EMANARE Nel formulare l'oggetto del decreto legislativo, lo si indica con l'espressione "dei giochi, a partire da quelli a distanza", intendendosi riferire all'articolo 15 della legge di delega che, a sua volta, non aggiunge al sostantivo "giochi" altro che l'aggettivo "pubblici", per i quali si deve procedere "fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio". È una scelta terminologica ambigua e invero reticente, poiché a voler restare anche ai soli "giochi a distanza", l'elemento caratterizzante dell'alea, cioè dell'azzardo a scopo di lucro, è assurdamente omesso, già nel de iure condendo. Anche i videogame interattivo sulla rete internet, come gli e-sport a esempio, rientrano nell'oggetto della delega? Sia pure assoggettati "al regime concessorio e autorizzatorio", i "giochi a distanza" cui si riferisce il testo licenziato dal Consiglio dei ministri sono qualificati nel linguaggio naturale,

Alea - Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio

Alea - Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio

	<p>in questo caso coincidente con quello giuridico, “giochi d’azzardo”.¹⁴</p> <p>Nel testo normativo si fa poi ricorso a una diversa dizione: “giochi pubblici ammessi in Italia”. Cosa s’intende con “ammessi”? Accettati dal costume, tollerati dalle autorità, accettati in forza di una richiesta proveniente da soggetti privati? Chi è a richiedere una “ammissione” nel novero dei “giochi pubblici”?</p> <p>Si tratta di un grossolano artificio terminologico, in spregio alla univoca indicazione della stessa Corte di Cassazione.</p>
<p>Art. 1 (Finalità)</p> <p>1. Le disposizioni del presente decreto costituiscono il quadro regolatorio di fonte primaria della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia.</p> <p>2. Ai fini del comma 1, il presente decreto reca il riordino, anche attraverso una loro raccolta sistematica ed organica, delle disposizioni di carattere generale applicabili ai giochi pubblici ammessi in Italia e, in particolare, di quelle relative ai giochi a distanza. Le disposizioni relative ai giochi pubblici ammessi in Italia raccolti attraverso rete fisica sono contenute in un successivo decreto legislativo emanato dopo la definizione di una apposita intesa programmatica al riguardo tra Stato, Regioni ed Enti locali.</p>	<p>All’art. 1 (Finalità) si rimandano a “dopo la definizione di una apposita intesa programmatica tra Stato, Regioni e Enti locali” le disposizioni sui così denominati (dall’estensore) “giochi pubblici ammessi in Italia raccolti attraverso rete fisica”.</p> <p>La scomposizione della normativa in due decreti legislativi, quello per i “giochi a distanza” e quello dei giochi “raccolti attraverso rete fisica” ridimensiona il campo di rilievo istituzionale per gli enti territoriali. La ratio dell’articolo pone il problema dell’online nell’azzardo come d’interesse residuale per le rappresentanze del decentramento dello Stato e delle Autonomie (cioè di parte essenziale dello Stato-ordinamento¹⁵). Mentre esse detengono un ruolo primario nella programmazione dei servizi per l’attuazione del Livelli Essenziali di Assistenza.</p> <p>Questo in linea di correttezza istituzionale, ma anche in via “di fatto” le conseguenze socio sanitarie del gioco d’azzardo sui territori ricadono e interferiscono con la programmazione, il finanziamento e la regolazione delle aziende sociosanitarie e ospedaliere nelle singole Regioni. Regioni e Comuni subiscono, infatti, le ricadute sulle loro politiche di sicurezza sociale e di presidio delle comunità degli effetti del gioco d’azzardo, sia quello “distribuito attraverso rete fisica” sia quello “a distanza”.</p>

¹⁴ La Cassazione (cfr. n. 48489/2003) che ha statuito come il “fine di lucro richiesto in materia di gioco d’azzardo ricorre ogni qual volta il giocatore partecipi al gioco anche per conseguire vantaggi economicamente rilevanti, e va identificato in relazione al giocatore e non all’organizzazione o gestore del gioco, il quale ricava ordinariamente un utile dall’organizzazione o gestione professionale del gioco, sia esso o meno d’azzardo”

¹⁵ Art. 114 della Costituzione, primo comma: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

	<p>La “distanza” digitale non annulla la “prossimità” fisica del gioco d’azzardo. Appare dunque del tutto illogico limitare con un altro decreto sulla rete fisica (slot machine, gratta e vinci e altri) la potestà complessiva delle autonomie regionali e locali.</p>
<p>Art. 2 (Definizioni)</p> <p>1. Ai fini del presente decreto si intende per:</p> <p>(...)</p> <p>e) ‘gioco pubblico a distanza’ ovvero ‘gioco pubblico online’, le tipologie di gioco, anche di abilità, con vincita in denaro disciplinate con regolamento, per la cui partecipazione è richiesto il pagamento di una posta costituita da una somma di denaro, alla cui raccolta il concessionario è legittimato sulla base della propria concessione e che lo stesso può raccogliere esclusivamente con le modalità a distanza individuate e definite nel contratto accessivo alla concessione;</p> <p>f) ‘giochi di abilità’, i giochi pubblici a distanza con vincita in denaro nei quali le probabilità di vincita dipendono dall’abilità del giocatore in misura prevalente rispetto all’elemento aleatorio;</p> <p>g) ‘gioco responsabile’, l’insieme delle misure volte a ridurre la diffusione di comportamenti di gioco eccessivo o problematico, sviluppando nel giocatore la capacità di giocare in modo equilibrato, consapevole e controllato;</p> <p>(...)</p> <p>q) ‘Ministro’, il Ministro dell’economia e delle finanze;</p>	<p>All’articolo 2 (Definizioni)</p> <p>appaiono inaccettabili, e quindi da riformulare le lettere e, f e g: aggiungere in modo chiaro che si tratta di “giochi d’azzardo”, quantunque “pubblici”.</p> <p>Lettera q (‘Ministro’) sempre dell’articolo 2: <i>sconcerata che il Ministro di riferimento sia esclusivamente il Ministro dell’Economia e delle Finanze. Questo rimarca come la “regolazione” d’interesse del provvedimento sia esclusivamente quella fiscale ed economica, mentre dal 2012 (con il Decreto Balduzzi)¹⁶ e poi definitivamente con il DPCM dei LEA¹⁷ la materia dei giochi d’azzardo – indifferentemente se “pubblici”, se privati e se illegali – interessi prioritariamente il dicastero della Salute, cui spetta la funzione statale di tradurre in atto l’art. 32 della Costituzione¹⁸</i></p>
<p>Art. 3 (Principi ordinamentali del gioco in Italia)</p>	<p>All’articolo 3 (Principi ordinamentali del gioco in Italia), oltre a riproporsi la grottesca assenza</p>

¹⁶ Convertito con legge 8 novembre 2012, n. 189.

¹⁷ DPCM 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza) in GU, n. 65 del 18 marzo 2017.

¹⁸ “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.”

1. L'esercizio del gioco pubblico è consentito nel territorio dello Stato nel rispetto dei seguenti principi fondamentali:

- a) tutela dei minori di età;
- b) legalità del gioco, assicurata attraverso la conformità alla disciplina stabilita dalle norme primarie e secondarie di settore;
- c) sviluppo del gioco sicuro, volto ad assicurare la tutela del giocatore, specie se appartenente a fasce deboli, sia dal punto di vista della salute sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza rispetto a fenomeni criminali;
- d) promozione del gioco responsabile, diretto a evitare forme anomale o distorte delle giocate o comunque suscettibili di generare dipendenza patologica nel giocatore;
- e) trasparenza dell'offerta di gioco, quale garanzia della piena conoscibilità delle regole e dei meccanismi di gioco;
- f) sviluppo delle reti di gioco secondo modelli che assicurano competitività e solidità organizzativa, economica ed efficienza dei soggetti che compongono le relative filiere;
- g) prevenzione, contrasto e repressione del gioco illegale o comunque non conforme a quello ammesso e regolato in Italia, nonché delle attività di riciclaggio eventualmente connesse alle attività di gioco;
- h) tracciabilità dei flussi economici e finanziari delle giocate, al fine di prevenire e contenere ogni utilizzo finanziario non corretto delle attività di gioco;
- i) unitarietà ed uniformità della organizzazione e della gestione della rete di offerta di gioco pubblico nell'intero territorio nazionale;
- l) utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili.

2. I principi di cui al comma 1 valgono quale criterio interpretativo delle norme in materia di gioco pubblico stabilite dall'ordinamento nazionale.

di qualificazione d'azzardo, si formulano definizioni di tali principi – che richiederebbero la sussistenza dei requisiti di astrattezza, tipicità e generalità di ogni atto normativo dello Stato – in senso grossolano, con locuzioni non presenti in alcuna fonte istituzionale: “gioco sicuro” (quale articolazione dello Stato-ordinamento attribuisce la qualità di “sicuro”? Forse il Governo tramite i ministri della Salute e dell'Interno?); “gioco responsabile” (idem, forse in questo campo tramite i ministri della Istruzione, dello Sport, del Turismo?). Particolarmente grave è inoltre l'omissione, proprio in sede di codificazione dei “principi ordinamentali” di qualsiasi effettivo riferimento alla tutela della salute di quanti praticano gioco d'azzardo. In nessun conto vengono infatti tenute le evidenze rilevate ed espone dall'Istituto Superiore di Sanità¹⁹ nel report del 2018²⁰, che espongono come l'80 per cento circa dei ricavi erariali e dei margini di profitto privati provengano proprio dai 5,1 milioni di giocatori abitudinari, all'interno dei quali è compresa una popolazione di oltre un milione e mezzo di giocatori problematici, ovvero patologici. L'antinomia tra il principio costituzionale di tutela della salute e le ragioni erariali e di profitto privato va assolutamente risolta nella definizione dei “principi ordinamentali”.

Di là di tale disinvolta terminologia, al comma 1 lettera “l” si fissa – sempre qual “principio ordinamentale” (sic!) lo “utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili”.

Uno smaccato sostegno all'operazione di marketing che associando alla diffusione del gioco (pubblico) d'azzardo i valori di “sicuro”, “responsabile” e “tutela dei soggetti più vulnerabili”, conferisce un formidabile incoraggiamento alla pratica di uno o più delle decine di modalità “in regime concessorio o autorizzativo”.

Il comma 2, infine, consacra la funzione “costituente” del decreto legislativo: “I principi

¹⁹ Con la riforma sanitaria del 1978, l'Istituto è diventato organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale (SSN)

²⁰ Il 18 ottobre 2018 è stata diffuso il report della prima indagine epidemiologica sul gioco d'azzardo in Italia realizzata dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS)

	<p>di cui al comma 1 valgono quale criterio interpretativo delle norme in materia di gioco pubblico stabilite dall’ordinamento nazionale”. Su questa impostazione va acquisito il parere delle Commissioni Affari Istituzionali di Camera e Senato, dell’Avvocatura di Stato, del Consiglio di Stato, oltre che degli Uffici legislativi dei ministeri di merito (in primis, della Salute). In caso di mantenimento di tale assurda, pretesa di fondazione “ordinamentale” la questione andrà senz’altro rimessa alla Corte Costituzionale.</p>
<p>Art. 4 (Principi europei in materia di gioco) (...) Comma 4. “L’esercizio del gioco pubblico in Italia garantisce in ogni caso la tutela dell’affidamento e della buona fede nei rapporti tra concessionario e giocatore e nei rapporti tra concessionario e pubblica amministrazione, secondo la disciplina emergente dai Trattati dell’Unione europea. Conseguentemente è riconosciuta la rilevanza europea del principio di stabilità delle regole della concessione, sia con riguardo agli obblighi e ai diritti del concessionario, inclusi eventuali canoni richiesti dallo Stato sia con riferimento alla disciplina fiscale, in quanto criterio di adeguata tutela dell’affidamento del concessionario rispetto al piano di investimenti adottato al momento della concessione”.</p>	<p>All’articolo 4 (Principi europei) con il comma 4 si mira a garantire la certezza e la stabilità delle regole per i concessionari di giochi d'azzardo in Italia, proteggendo i loro diritti e richiamando gli obblighi. La materia dei giochi pubblici (d’azzardo) è tuttavia molto sensibile, in particolare in tema di salute pubblica e di sicurezza pubblica, il che la rende suscettibile – in caso di sopraggiunte e comprovate evidenze di pregiudizio sociosanitario e di ordine pubblico – di subire l’adozione di provvedimenti (normativi, di governo e di emergenza) che modificano quella “stabilità delle regole della concessione”, evocata nel testo del decreto legislativo.</p>
<p>Art. 5 (Fonti della disciplina del gioco in Italia)</p> <p>1. La disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia è recata dalle seguenti fonti: a) fonti normative dell’Unione europea, per quanto di competenza; b) la legge, incluso il presente decreto che costituisce il quadro regolatorio nazionale di carattere primario, assumendo il connotato di legge fondamentale della materia; c) il regolamento; d) il decreto del Ministro ovvero il provvedimento del Direttore dell’Agenzia, se previsti dalla legge e dal regolamento.</p> <p>2. Le disposizioni di legge o di regolamento possono essere modificate o abrogate da una fonte successiva di pari rango soltanto se la modifica o l’abrogazione viene riportata in modo esplicito.</p>	<p>All’articolo 5 ((Fonti della disciplina del gioco in Italia) Si omettono clamorosamente di indicare tutta la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e tutta la perfetta giurisprudenza della Corte costituzionale.</p>

<p>3. In attuazione del principio di stabilità delle regole della concessione di cui all’articolo 4, comma 4, gli obblighi e i diritti del concessionario, incluso l’eventuale canone richiesto dallo Stato e il regime di tassazione delle attività di gioco, non sono modificati per il periodo di vigenza ed efficacia della concessione.</p>	
<p>TITOLO II IL RAPPORTO CONCESSORIO PER I GIOCHI A DISTANZA</p> <p>CAPO I</p> <p>Art. 6 (Giochi pubblici a distanza e sistema concessorio)</p> <p>Comma 5, lettera b) “possesso di adeguata pregressa esperienza e moralità esplicantesi nell’esercizio dell’attività di gestione e di raccolta di giochi, anche a distanza, in uno degli Stati dello Spazio economico europeo, avendovi sede legale ovvero operativa, sulla base di valido ed efficace titolo abilitativo rilasciato secondo le disposizioni vigenti nell’ordinamento di tale Stato, con ricavi complessivi, rivenienti da tale attività, non inferiori alla somma di tre milioni di euro conseguiti nel corso degli ultimi due esercizi chiusi anteriormente alla data di presentazione della domanda” (...)</p> <p>“c) possesso di una capacità tecnico- infrastrutturale non inferiore a quella richiesta dall’Agenzia con il bando di gara che prevede, tra gli altri, requisiti minimi ambientali, sociali, di innovazione tecnologica e di cybersicurezza, il cui possesso da parte del partecipante, anche mediante ricorso all’istituto dell’avalimento, è comprovato da relazione tecnica asseverata da soggetto terzo indipendente, nonché parametri</p>	<p>Al Capo I del Titolo II (Il rapporto concessorio) l’articolo 6 va sottoposto preventivamente al vaglio della Commissione Bicamerale Antimafia, alle Istituzioni di Vigilanza sul mercato e Anticorruzione per la verifica preventiva di efficacia, in riferimento ai limiti di efficacia – quanto a prevenzione di infiltrazioni o turbative – nei dispositivi dei vecchi capitolati segnalati dalle relazioni consegnate al Parlamento nelle Legislature XVI, XVII e XVIII.</p> <p>In particolare, al comma 5. Lettera b) si fissa per le società estere, dello “spazio economico europeo”, come requisito per l’ottenimento della concessione di distribuzione in Italia del “gioco pubblico” (d’azzardo), tanto il “valido ed efficace titolo abilitativo rilasciato secondo le disposizioni vigenti nell’ordinamento di tale Stato”, quanto il “possesso di adeguata esperienza e moralità esplicantesi nell’esercizio dell’attività di gestione e di raccolta di giochi, anche a distanza”. Poiché nell’SEE sussistono normative fiscali e di controllo del mercato dei capitali, nonché di riservatezza riguardo agli accertamenti tributari e di sicurezza, anche molto distanti dalle leggi italiane, questa parte del decreto legislativo comporta forti rischi di apertura a canali di riciclaggio e/o di violazioni fiscali. Questo punto richiede pertanto un’attenta valutazione in sede di Commissione Bicamerale Antimafia e di Procura Nazionale Antimafia.</p> <p>Alla lettera c) dello stesso comma 5 si fa riferimento ad “articolata policy di gioco responsabile”, rimandando a un oggetto (“gioco responsabile”) <i>del quale non è disponibile alcuna definizione istituzionale codificata in funzione dell’interesse pubblico.</i></p>

minimi ai fini della adozione di una articolata *policy* di gioco responsabile, requisiti e parametri questi che sono oggetto di valutazione e di punteggio in sede di procedura di affidamento della concessione;”

“e) tempestiva contabilizzazione e messa a disposizione del giocatore delle vincite e delle relative somme, sempre mediante strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, comunque non oltre un’ora dalla certificazione ufficiale del verificarsi dell’evento che determina la vincita, salvo specifica diversa disposizione prevista dal regolamento di un singolo gioco;
f) accreditato al giocatore, sempre mediante strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, entro e non oltre sette giorni dalla richiesta, delle somme rivenienti da vincite dal medesimo conseguite ed accreditate sul conto di gioco di cui il giocatore chieda al concessionario il prelievo;”

Al comma 8, lettere e) ed f) laddove tratta della “stipula, anche per via telematica, di un contratto di conto di gioco tra il concessionario e il giocatore” non fa alcuna menzione sull’uso che la società concessionaria possa o non possa fare dell’anagrafe dei propri clienti, per esempio per la loro profilatura, per l’invio di offerte, bonus e altre forme di induzione, di esame dei comportamenti di gioco d’azzardo. In sostanza, l’archivio dei contratti (account) non dovrebbe essere disponibile per alcun uso oltre a quello meramente contabile.

Le **lettere e) ed f)** dovrebbe contenere l’inibizione all’impiego preventivo delle eventuali vincite, da parte del giocatore che le avesse conseguite, prima del concluso accredito “entro e non oltre sette giorni dalla richiesta”. In pratica, il vincitore al gioco d’azzardo non può disporre immediatamente del premio in forma monetaria, ma può utilizzare la somma equivalente per proseguire nell’azzardo. Il “saldo” della vincita originaria può essere decurtato (in caso di perdite) anche ben prima che il concessionario abbia provveduto “a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari”.

Art. 14 (Tutela della salute del giocatore)

“1. Obiettivo primario della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia è quello di perseguire piena e affidabile protezione della salute del giocatore attraverso misure idonee a prevenire ogni modalità di gioco che possa generare disturbi patologici del comportamento o forme di ludopatia.
(...)

All’articolo 14 (Tutela della salute del giocatore) si indica un valore (la Salute) che è in primis di diretta pertinenza del Servizio Sanitario Nazionale, per invero introdurre, tra l’altro, una “Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia, con lo scopo di monitorare l’andamento delle attività di gioco, incluse quelle illecite non autorizzate, i loro effetti sulla salute dei giocatori nonché il proporre al governo misure e interventi idonei allo scopo di contrastare lo sviluppo della ludopatia”.

Già nella terminologia impiegata si rivela una marcata incompetenza dell’estensore dello schema di decreto legislativo: l’espressione giornalistica “ludopatia” è espressamente inibita dalla legge negli atti della Pubblica amministrazione e, a maggior ragione, nei testi normativi. Ciò è prescritto tassativamente dalla

3. È istituita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, una Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia con lo scopo di monitorare l'andamento delle attività di gioco, incluse quelle illecite e non autorizzate, i loro effetti sulla salute dei giocatori, nonché di proporre al Governo misure ed interventi idonei allo scopo di contrastare lo sviluppo di ludopatia. Con regolamento, adottato di concerto con il Ministro della salute, sono disciplinati l'organizzazione e il funzionamento della Consulta, il numero dei suoi componenti, la loro designazione in rappresentanza del Governo, delle Regioni, degli Enti locali, dei concessionari, nonché delle associazioni nazionali di categoria e dei consumatori".

legge 9 agosto 2018, n. 96, che all'articolo 9, comma 1bis, recita: "Nelle leggi e negli altri atti normativi nonché negli atti e nelle comunicazioni comunque effettuate su qualunque mezzo, i disturbi correlati a giochi o scommesse con vincite di denaro sono definiti "disturbi da gioco d'azzardo (DGA)".

La "perla" che si scopre nello schema di decreto approvato dal CdM rivela non tanto una questione lessicale, quanto la volontà di opacizzare la rilevanza del tema quale problema di sanità pubblica e dunque la primazia del dicastero della Salute.

Con il "cavallo di Troia" della parola gergale "ludopatia" si aprono le porte alla rappresentanza dei concessionari e dei gestori dei giochi d'azzardo chiamati a esprimere posizioni nella cosiddetta "Consulta permanente".

Vi è dunque da rimarcare che dal 2016 opera con continuità (fino al dicembre 2022) un organismo consultivo del Ministro della Salute quale "Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave Sconcertante". Dai verbali e dagli altri documenti dell'organismo - ricostituito per la terza edizione con Decreto Interministeriale Salute-MEF del 30 gennaio 2023 - si constata la piena funzionalità, efficienza e diligenza dello svolgimento dei compiti assegnati a tale Osservatorio con legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1 comma 133, quarto periodo.

D'altra parte, la Corte dei Conti, con Deliberazione 30 dicembre 2021, ha valutato, in tutti i dettagli, l'attività dell'Osservatorio, in coerenza con le funzioni del Ministero della Salute, e dunque del Servizio Nazionale attraverso la programmazione delle 20 Regioni. L'Osservatorio – come tutti gli organismi di rilievo analogo per la Salute (sul tabagismo, sulle patologie da alcol, ma anche sui farmaci) – categoricamente non può includere le parti che perseguono il profitto (perché in patente conflitto di interessi). Dunque, in questo caso è del tutto impossibile che ne facciano né i concessionari né le associazioni dei gestori e né chiunque (enti e persone fisiche) ". Il precedente decreto interministeriale, infatti, lo

	<p>vieta esplicitamente all'art. 1 comma 5: "Non possono far parte dell'Osservatorio Enti, Associazioni e persone fisiche che abbiano avuto rapporti contrattuali, sovvenzioni, sponsorizzazioni, incarichi professionali da Società o imprese esercitanti attività industriale-commerciale in qualsiasi comparto dei giochi pubblici con vincite in denaro".</p>
<p>Art. 20 (Manutenzione dei prodotti di gioco) (...) "1. In considerazione del generale dovere di conservazione dei valori patrimoniali pubblici, nonché di quello particolare di assicurare il miglioramento dei livelli di servizio in materia di giochi pubblici, al fine di preservarne lo svolgimento e di salvaguardare i valori delle relative concessioni, oltre che garantire una equilibrata concorrenza fra i concessionari di giochi diversi, con regolamento sono consentite, in relazione ai singoli giochi a distanza, variazioni della restituzione in vincita e della posta di gioco, nonché delle misure del prelievo direttamente proporzionali alla diminuzione della raccolta del gettito erariale, comunque non superiore al valore assoluto della diminuzione percentuale accertata, nei casi in cui la relativa offerta denoti una perdita dei predetti raccolta e gettito erariale, nell'arco dell'ultimo biennio, non inferiore al cinque per cento. In tali casi, tenuto conto della sostanziale natura commerciale delle attività di gioco oggetto di concessione, con i conseguenti, obiettivi ed ineliminabili margini di aleatorietà delle relative scelte, i provvedimenti adottati ai sensi del presente comma non comportano responsabilità erariale quanto ai loro effetti finanziari.</p>	<p>All'articolo 20 (Manutenzione dei valori patrimoniali pubblici) va meglio chiarito a cosa si faccia riferimento, e invece del termine "manutenzione" dovrebbe specificarsi "mantenimento": il valore economico del margine erariale atteso, ovvero del valore monetario delle "relative concessioni"? E questo come si concilia con le ipotetiche manovre di "variazioni della restituzione in vincita e della posta di gioco"? Tutto l'articolo soffre di una inaccettabile ambiguità. Sarebbe auspicabile, a esempio, affermare che nei giochi pubblici (d'azzardo) in forza dell'adottato istituto della concessione – ovvero dell'atto amministrativo con cui la pubblica amministrazione consente al concessionario l'uso di risorse e/o l'esercizio di attività non disponibili da parte dei privati e riservate ai pubblici poteri – si configura un valore patrimoniale pubblico da salvaguardare. Di conseguenza, se l'andamento della "raccolta" fosse inferiore alle attese, e ciò dovesse comportare una diminuzione del volume del gettito erariale, per regolamento si procederà alla variazione delle percentuali dei tre elementi del gioco pubblico (d'azzardo), rispettivamente: della componente "vincite", della quota fissata per i concessionari, del margine di entrata erariale. Il criterio di prevedere tale variazione si fonda sul carattere di impresa commerciale dell'esercizio privato di distribuzione del gioco pubblico (d'azzardo) che comporta, per sua natura, il rischio imprenditoriale e dunque aleatorietà delle scelte. La variazione sarà introdotta quando, nell'arco di un biennio, la raccolta di minuirà per non meno del 5 per cento, rispetto all'anno di aggiudicazione della concessione.</p>
<p>Art. 24 (Disposizioni di coordinamento e abrogazioni)</p>	<p>All'articolo Art. 24 (Disposizioni di coordinamento e abrogazioni) si introduce il dispositivo che comporta anche l'abrogazione</p>

<p>1. Con successivo decreto legislativo adottato ai sensi dell’articolo 1, comma 5, della legge 9 agosto 2023, n. 111, sono:</p> <p>a) individuate le norme statali di rango primario e secondario, nonché le disposizioni statali di natura amministrativa generale, che sono o restano abrogate in ragione della loro incompatibilità con quelle del presente decreto, a partire dall’articolo 1, comma 727, lettera e), della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che è abrogato alla data di entrata in vigore del presente decreto;</p> <p>b) introdotte le norme di occorrente coordinamento formale e sostanziale con quelle del presente decreto.</p>	<p>della norma istitutiva dell’Osservatorio, e cioè l’art. 1 comma 133, quarto periodo della legge 23 dicembre 2014, n. 190.</p> <p>La disposizione è palesemente illegittima. Intanto introduce surrettiziamente funzioni di delega che non sono previsti nell’articolo 15 della legge n. 111 del 2023. Ma ancora, e con maggiore scorrettezza, la disposizione va a compromettere competenze e attribuzioni – alcune nella struttura stessa dello Stato-Ordinamento, quali Salute e Sicurezza pubblica – non modificabili se non con legge costituzionale.</p>