

Posizione di FeDerSerD sulla questione del gioco d'azzardo

È in approvazione lo schema di Decreto Legislativo (DDL) recante "Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, di cui all'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111". La Conferenza Stato-Regioni il 25 gennaio u.s. ha approvato il documento con l'indicazione però che si tenga conto delle osservazioni portate dal Gruppo Tecnico Interregionale-Sub area Dipendenze della Commissione Salute nell'ambito del prossimo percorso di discussione del DDL sul riordino del gioco-online; a tal fine è stato istituito un tavolo di lavoro nazionale, che ha iniziato in data 23 febbraio gli incontri tecnici. Il 31 gennaio 2024 si è insediato il nuovo Osservatorio Nazionale sul Gioco D'Azzardo presso il Ministero della Salute, con la prima riunione finalizzata a definirne le linee di intervento, in virtù dei diversi compiti attribuiti come da decreto interministeriale del 30.01.23, e gli strumenti da adottare per la valutazione dei Piani di attività presentati dalle Regioni. All'attenzione dell'Osservatorio è stato portato anche il DDL del riordino dei giochi online, con una sostanziale condivisione delle osservazioni presentate dal Gruppo Tecnico Interregionale.

Il testo, in base all'analisi approfondita effettuata dal Gruppo Tecnico delle Regioni e Province Autonome sub area Dipendenze, presenta alcuni aspetti critici, di seguito brevemente riassunti:

- si utilizzano terminologie non accettate e contestate dalla comunità scientifica per l'approccio che sottintendono, nello specifico "gioco responsabile", "gioco sicuro", "ludopatia";
- l'art. 3, comma 1, apre all'utilizzo della pubblicità, sia pure "funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile", in contrasto con il divieto introdotto dall'art. 9 del d.l. 87/2018 (cosiddetto decreto dignità), convertito con modificazioni dalla legge 96/2018. Anche molte Leggi Regionali sono orientate in tal senso;
- il tema della tutela della salute viene declinato esclusivamente nei termini di tutela della salute del giocatore, eludendo le esigenze di Promozione e tutela della salute pubblica, con le relative indicazioni per l'attuazione di interventi finalizzati alla prevenzione e alla facilitazione dell'accesso precoce alle cure;
- le misure di tutela e protezione del giocatore sono di fatto affidate al concessionario, e non risultano coinvolte nelle azioni di

indirizzo, e nemmeno nei criteri e indicazioni per gli strumenti e le misure di monitoraggio, le istituzioni deputate alla tutela della salute (comprese nello specifico le Regioni);

- viene istituita la Consulta permanente dei giochi pubblici in Italia, con evidenti sovrapposizioni con l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, attivo presso il Ministero della Salute ai sensi dell'articolo 1, comma 133, quarto periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;
- viene prevista una Relazione annuale al Parlamento trasmessa dal MEF, eludendo la necessità che il Parlamento debba essere informato in maniera più ampia sul complesso dei diversi aspetti riguardanti il settore dei giochi pubblici, compresi i dati epidemiologici e di impatto sulla salute, nonché la ricognizione delle azioni attuate nell'ambito della prevenzione e della cura e riabilitazione del disturbo da gioco d'azzardo.

Si confida sul superamento di alcune di queste evidenze.

FeDerSerD, in relazione al DDL sul riordino dei giochi a distanza, ha elaborato alcune riflessioni, che il gruppo tecnico sul DGA ha riassunto nel presente documento di position paper.

In premessa occorre evidenziare l'entità del fenomeno a cui il provvedimento si riferisce, con un importante impatto potenziale sulla salute e, di conseguenza, sui sistemi sanitari regionali.

Secondo i dati forniti dall'Agenzia dei Monopoli (ADM) per l'annualità 2022, la raccolta complessiva da gioco d'azzardo è stata di 136 miliardi di euro, con un aumento del 292% dal 2006 al 2022.

Con riferimento alla sola rete fisica, nel 2022 la raccolta da gioco sul territorio nazionale è stata di 63 miliardi di euro. Il trend per il gioco praticato in luoghi fisici è rimasto costante dal 2012 al 2019, per diminuire drasticamente nel biennio successivo.

La raccolta da gioco su rete telematica si è attestata nel 2022 a 73 miliardi di euro, con un aumento del 373% rispetto al 2012. La raccolta su rete fisica è risultata superiore a quella su rete telematica sino al 2020, anno delle restrizioni alla mobilità e al gioco d'azzardo in luoghi fisici dovute alla pandemia da Covid-19, quando il trend si inverte e, per la prima volta, la raccolta da gioco online supera quella da gioco fisico.

Position paper

Correva l'anno 1990 ed il gioco d'azzardo controllato dallo Stato movimentava poco più di 9 miliardi di euro, nel 2000 arrivava a poco più di 19 mld, passando nel 2010 a 67 mld, nel 2020 a 120 mld. L'andamento non è stato lineare ma ha mostrato piccole deflessioni e crescite impetuose, frutto anche delle variazioni interne al sistema (aumento del payout, introduzione di nuove tipologie di giochi, tecnologie di perfezionamento del gioco online, ecc.), che hanno condotto all'attuale valore di 136 mld movimentati nell'anno 2023.

Tra i paesi europei, l'Italia è quello con la spesa maggiore, detenendo il 21,4% del mercato europeo del gioco pubblico, seguita da Regno Unito, Germania, Francia e Spagna.

In questi trenta anni il politico legislatore non è rimasto inerte, ma ha prodotto numerosi interventi normativi a livello statale e regionale/locale della cui efficacia è legittimo dubitare visto i dati sopra riferiti. Citiamo i principali che esulano dalle finalità fiscali e normative del settore:

Decreto Balduzzi (d.l. n. 158 del 2012, convertito nella legge n. 189 del 2012).

Decreto-legge n. 87 del 2018. Vieta qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse.

Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4: l'introduzione della tessera sanitaria per l'accesso agli apparecchi AWP riferita agli apparecchi che consentono il gioco da ambiente remoto.

Numerosi provvedimenti regionali e locali come distanziometro, limitazioni degli orari di funzionamento degli apparecchi, incentivi fiscali ai locali come bar e tabaccherie che dismettono le attività di gioco.

Senza entrare nel merito di analisi dettagliate, che potrebbero spiegare l'efficacia di alcuni provvedimenti a livello locale o su settori particolari del mondo dei giocatori, non c'è dubbio che le misure adottate si sono rivelate inefficaci per due ragioni:

- la maggior parte degli interventi regolatori non aveva alcuna analisi documentata su cui fondare la ragione del provvedimento

to stesso (distanziometro, divieto di pubblicità) ma accoglievano il grido di dolore delle famiglie trasformandolo in affermazioni e proposte prive di fondamento ma elettoralmente paganti. Questo limite potrebbe essere facilmente superato se si facessero studi e valutazioni sulla natura complessa di questo fenomeno prima di proporre soluzioni miracolose quanto banali ed inefficaci;

- la seconda ragione di carattere epistemico è frutto della collusione di interessi diversi: impresa, stato, professionisti della salute, ricercatori, comune sentire e vedere.

In una cultura in cui i tratti umani complessi diventano lo spunto per giudizi morali semplicistici o si traducono, per evitare la trappola del moralismo, in categorie diagnostiche che servono ad allontanare lo spettro del male o quantomeno a renderlo trattabile, non c'è spazio per dare legittimità al pensiero che dovrebbe accompagnare l'azione.

Possiamo continuare ad eludere il fatto che i disturbi comportamentali del mondo moderno non possono essere curate da medici ma dovrebbero essere prese in carico da governanti avveduti e responsabili, e continuare a colludere con la richiesta di patologizzare individualmente ciò che è socialmente guasto e corrotto?

In medicina è in uso la distinzione tra malattie trasmissibili e non trasmissibili, per distinguere gli stati morbosi di origine infettiva o di origine genetica, da quelli che non sembrano avere un mezzo chiaro di trasmissione, come alcuni comportamenti frutto di disturbi di personalità classificati nel DSM.

Forse è arrivato il momento di prendere seriamente in considerazione il principio di emulazione come mezzo di trasmissione di molti comportamenti diventati collettivi e diffusi, con una capacità di contagio ben superiore alle malattie infettive di recente diffusione, ma occorre anche domandarsi come mai si diffondono facilmente taluni comportamenti e non altri.

Sono le caratteristiche dei contesti sociali, economici, relazionali in cui è immersa una gran parte di questo mondo che alimentano la diffusione di comportamenti come la propensione al gioco d'azzardo e l'aumento di personalità con caratteristiche impulsive, passivo aggressive, antisociali piuttosto che disturbi d'ansia o depressione.

È un terreno friabile, scivoloso, evitato in genere da chi preferisce galleggiare sulla cresta dell'onda del mainstream, che FeDerSerD intende frequentare per provare a dare suggerimenti e risposte un poco più efficaci di quelle prodotte sino ad ora, cominciando dalla analisi dei linguaggi e delle parole abitualmente usate per mitigare gli impatti negativi del gioco d'azzardo.

Non siamo mai sufficientemente attenti al potere seduttivo di parole che appaiono tanto più convincenti quanto più sembrano offrire, anche nella formulazione sintattica della frase in cui sono incluse, una risposta di senso soddisfacente a questioni complesse, come quelle che riguardano i nostri modi di vivere.

Essere responsabili significa rispondere di, ma anche essere consapevoli di, e questo secondo significato sembrerebbe essere la condizione di esistenza del primo, ma non è sempre così.

Su questa duplicità si fonda molto delle attuali politiche informative sulla salute e più in generale costituisce la cifra della cultura normativa ed etica di matrice liberale.

La logica che sottende è – io ti metto a disposizione tutte le informazioni necessarie e le condizioni favorevoli, acciocché tu possa decidere al meglio, dopodiché tu sei e io ti considero responsabile delle tue azioni e degli effetti che queste hanno sulla tua vita e allora, anche su quella degli altri.

Ovvero ti rendo consapevole e da ciò consegue la responsabilità, quindi nel caso dei comportamenti di salute l'essere a conoscenza dei rischi che si possono correre attuando determinati comportamenti, sembra essere condizione sufficiente a determinare le responsabilità anche nei suoi effetti giuridici, normativi, assistenziali, salvo le attenuanti del caso che nel nostro paese tendono sempre ad essere molte.

Senza entrare nel merito della complessa e articolata questione del se e come le persone utilizzano le informazioni in materia di salute e meno ancora della natura neurobiologica dei processi decisionali, occorre rilevare che ci sono profonde ed evidenti differenze nei contesti di salute ove viene spesa la parola responsabile.

Differenze e dissimmetrie informative troppo grandi e vistose per non essere sottolineate.

Bere responsabile, giocare responsabile, sono considerate possibilità legittime in quanto bere e giocare sono culturalmente visti dalla maggior parte delle persone come fatti a cui assegnare un valore positivo, a differenza di altri fatti come fumare ad esempio o drogarsi, per i quali non è previsto oggi, non così in passato almeno per il fumo, alcun valore positivo.

Questi tipi di azioni e non altre con le quali l'aggettivo responsabile pure viene coniugato, sono atti che condividono l'elemento del piacere come fonte motivazionale primaria, e dunque è anche sulla base della piacevolezza che vengono scelte.

Del gioco come del bere si dice che appartengono alla storia dell'uomo, e ciò ne farebbe un bene, dunque un valore da tutelare ponendo appunto giuste condizioni di tutela per impedirne usi cattivi e limitarne possibili derive.

Tuteliamo quindi la possibilità di continuare a bere e giocare, suggerendo modalità controllate e stili di consumo moderati.

Controllo e moderazione sono la cifra di entrambi gli indirizzi, che tuttavia differiscono notevolmente per i contesti e le condizioni informative in cui sono spesi.

Per quanto riguarda gli alcolici il peso della informazione pubblicitaria si è notevolmente ridotto negli anni, e ora non vanta né suggerisce risultati miracolosi, né si propone come panacea di molti mali. Questo è il risultato di un lungo processo durato anni, in cui lo sviluppo di sensibilità sociali, le evidenze cliniche dei danni, l'assunzione di un ruolo attivo da parte dei sistemi regolatori e normativi, hanno creato le condizioni per la crescita di sinergie positive tra impresa, ricerca e professionisti della salute.

Le imprese produttrici, riconoscendo i rischi e gli svantaggi sociali di politiche pubblicitarie aggressive, hanno trovato in alcuni settori della clinica e della ricerca dei partner disponibili a costruire strategie di collaborazione che dovrebbero andare a vantaggio di tutta la comunità, promuovendo politiche complessive di responsabilità da parte di tutti i portatori di interesse, non solo dei clienti.

Il mercato dei giochi prosegue la sua espansione, crescita maggiori del 10% all'anno, con 10 volte più punti vendita e terminali di gioco di quante siano le panetterie in Italia, poco meno di 80.000, ovvero più circense che pane.

È del tutto evidente che permane una enorme dissimmetria tra industria del gioco e cittadini clienti potenziali e attuali, perché si possa parlare di reale esercizio della responsabilità discrezionale in merito al gioco.

Questa dissimmetria si traduce anche in atti della cui eticità è lecito dubitare, quando le meccaniche della maggior parte dei giochi sul mercato sono pensate e funzionano con lo scopo di assicurare la possibilità di giocare in modo continuativo e senza le pause che potrebbero facilitare l'assunzione di comportamenti controllati e responsabili da parte dei giocatori.

Il ruolo stesso del regolatore dei giochi è troppo condizionato dal valore delle entrate fiscali che lo stato incassa, per svolgere una reale azione di tutela del cittadino.

Essere responsabili è possibile, a condizione che il compito non sia reso troppo difficile dalle distorsioni di natura informativa, dall'eccesso di opportunità di gioco, dalla scarsità di regole allo sviluppo incontrollato del mercato.

Assumersi responsabilità e rispondere dei propri comportamenti è possibile se c'è una cornice di senso generale in cui la parola responsabilità ha il valore condiviso di dover rispondere delle proprie dichiarazioni e intenzioni, per le quali tutti hanno il diritto di chiedere giustificazione e legittimità soprattutto quando chi la usa è in una condizione di potere.

Riteniamo quindi che si debba chiedere da parte del regolatore dei giochi (ADM e decisori politici) giustificazione e legittimità di azioni e procedure messe in campo dai concessionari di giochi nei confronti dei giocatori, sia nelle modalità online che on site, che esasperano la dissimmetria tra giocatori e fornitori di giochi alterando il valore della responsabilità così come viene usato nella disciplina che regola questo ambito.

Di seguito si indicano i nodi cruciali su cui occorre intervenire per riequilibrare le quote di responsabilità tra giocatori e imprese e restituire senso e valore a questo fondamentale principio di vita individuale e collettiva.

Modalità di autoesclusione dal gioco online vanno semplificate, soprattutto quelle poste sul sito di ADM che sembrano pensate per dissuadere gli interessati a rinunciare alla autoesclusione.

Occorre adottare, nei contesti di scelta che si vogliono promuovere, strategie di nudging e non tortuosi e complicati processi che inducono le persone a rinunciare a decisioni anche faticosamente maturate.

Linguaggio e comunicazione sono piegati agli interessi di chi promuove il gioco e non negli interessi di chi gioca.

Gli esempi sono numerosi a partire dall'uso di espressioni quanto meno ambigue quando non del tutto false.

Lo stesso regolatore per ovviare alla difficoltà di definire i confini tra gioco legale e gioco illegale, che sono entrambi giochi d'azzardo ma non si può dire, chiama *giochi con vincita in denaro* tutti i giochi autorizzati da ADM e così ovviamente fanno i concessionari. Per essere corretta la definizione dovrebbe essere *giochi con vincita e con perdita in denaro* perché questa è la vera condizione che si realizza quando si gioca.

Pertanto andrebbe modificata la definizione a partire dai documenti ufficiali e a seguire da tutti i livelli comunicativi.

La relazione tra vincite e perdite viene regolarmente oscurata in tutti i contesti comunicativi, la parola **perdite** non esiste nel vocabolario dei giochi d'azzardo, e viene surrettiziamente sostituita dalla espressione *non hai vinto* in genere seguita dal suggerimento a riprovare e sarai fortunato.

Tale espressione andrebbe vietata in tutti i contesti di gioco (slot, gratta e vinci, estrazioni istantanee) dove tale messaggio è abitualmente parte della struttura dei giochi.

Non esiste la *non vincita* come non esiste la *quasi vincita*, altra definizione fasulla che talora viene usata nelle comunicazioni con i clienti.

Sono ossimori che andrebbero banditi dalle comunicazioni promozionali e dai siti di gioco.

Incentivi promozionali sono pratiche comuni nelle attività commerciali usate per fidelizzare i clienti. Nel gioco d'azzardo però assumono una funzione molto pericolosa, perché incentivano il giocatore a spendere denaro che gli viene gentilmente dato dal gestore del gioco quando, nei sistemi online, si verificano due condizioni osservabili: il giocatore ha postato somme considerevoli che il gestore premia con la concessione di *bonus in denaro* per premiare la passione del cliente, il cui valore cresce in modo proporzionale alle somme giocate; il giocatore pur non avendo postato somme consistenti ed avendo perso tende a rarefare la frequentazione del sito di gioco e dunque va incoraggiato con piccoli bonus per indurlo a giocare anche quando le sue condizioni non lo consentirebbero.

Entrambe le modalità andrebbero bandite e vietate, perché inducono a ritenere che più giochi e più hai possibilità di vincere, di rifarti delle perdite, opzioni entrambe false che aprono la strada alle derive più problematiche e distruttive.

Pubblicità e promozione sono strumenti ordinari della comunicazione commerciale che servono soprattutto a contendere i clienti presenti sul mercato.

Vietare la pubblicità in modo radicale, come si è visto, non ha prodotto una riduzione dei volumi di gioco ma ha semplicemente ridotto la concorrenzialità tra concessionari senza produrre alcun beneficio per i clienti.

Come per qualunque altro prodotto commerciale, vale la regola che se non hai interesse ad averlo non lo acquisti e non vedi neppure la pubblicità, ma se sei un appassionato di motori e vuoi cambiare auto le pubblicità di automobili le guardi eccome.

Dunque potrebbe essere ripristinata la possibilità di promozione commerciale, che non aumenta il numero di persone che decidono di giocare, come la pubblicità di automobili non aumenta il numero di automobilisti, ma induce chi già dispone di un'auto a cambiarla con una migliore; così la pubblicità del gioco induce quelli che sono già giocatori a cercare fonti diverse di gioco.

A tale proposito va rilevato come il conflitto di interessi tra gioco legale ed illegale si risolve tendenzialmente a favore dell'illegale, qualunque iniziativa repressiva venga presa, per il semplice fatto che i sistemi illegali hanno un pay out maggiore di quello legale e dunque i giocatori che cercano solo profitto preferiscono giocare nei sistemi illegali.

Si tratta di concorrenza sleale, perché questi ultimi non pagano tasse e concessioni allo stato e quindi possono permettersi dei pay out maggiori per attirare la clientela.

Si possono quindi imporre vincoli ai concessionari, restituendo loro il diritto alla pubblicità a precise condizioni:

- fornire giochi le cui procedure non sfruttino i margini di ambiguità semantica contenuti negli slogan (es, *hai perso* invece di *Non hai vinto o hai quasi vinto*);
- abolizione del costrutto *giochi con vincita in denaro*;
- divieto di suggerire al termine di qualunque gioco la possibilità di continuare a giocare come probabilità di vincita;
- divieto in alcun modo di segnalare e pubblicizzare vincite di altre persone a quello in corso o ad altri giochi analoghi;
- dissociare le modalità di scommesse su eventi sportivi dalla visione contestuale delle stesse in modo da introdurre latenze tra pensiero ed azione del giocatore/scommettitore.

Tecnologie e giochi questione relevantissima sia per online che on site.

In entrambe le modalità, seppure con procedure e tecnologie diverse, è possibile introdurre meccaniche di gioco che scoraggino gli eccessi di tempo e di denaro impiegato.

Non è questo il luogo per descrivere tutte le possibilità disponibili attualmente, ma si chiede di applicare il principio che è necessario ridurre la continuità, la frequenza, le somme massime giocabili in un arco temporale, fattori che sono alla base delle derive patologiche in cui incorrono molti giocatori.

Dunque pubblicità corretta in cambio di adattamenti tecnologici dei sistemi di gioco.

Ci sembra che queste indicazioni e proposte siano robustamente ancorate ad evidenze scientifiche dalle quali è opportuno trarre le dovute conseguenze per avviare politiche efficaci per il contenimento delle derive sociali problematiche frutto di collusioni di troppi interessi che si camuffano di abiti inadatti al loro contenimento.

28 febbraio 2024

Gruppo tecnico DGA di FeDerSerD

Maurizio Fea

Margherita Taddeo

Cristina Meneguzzi

Francesca Picone

Alfio Lucchini