

**ALEA**Associazione per lo studio del gioco d'azzardo
e dei comportamenti a rischio**Azzardo e
Nuove
Dipendenze**
Associazione di Promozione Sociale

04/01/2013

Pagina 1 di 13

**DICHIARAZIONE CONGIUNTA DI ALEA E DI AND A COMMENTO DEL TESTO
COORDINATO DEL DECRETO LEGGE 158/2012 CONVERTITO CON LEGGE 189/2012,
RECANTE "DISPOSIZIONI URGENTI PER PROMUOVERE LO SVILUPPO DEL PAESE
MEDIANTE UN PIU' ALTO LIVELLO DI TUTELA DELLA SALUTE"**

ALEA, associazione scientifica che dal 2000 riunisce i maggiori studiosi italiani sul gioco d'azzardo, ha la missione di studiare ed intervenire sul fenomeno del gioco d'azzardo e le sue ricadute personali, familiari e sociali, prima fra tutte lo sviluppo della patologia di dipendenza correlata (Gioco D'azzardo Patologico).

AND, associazione di promozione sociale, dal 2003 attua molteplici iniziative di sensibilizzazione, formazione, prevenzione e riabilitazione in relazione alla patologia da gioco d'azzardo.

Con la conversione in legge dell'otto novembre u.s., il decreto n. 158, comunemente denominato anche come *decreto salute* o *decreto Balduzzi*, assume una strutturazione definitiva, incorporando diversi emendamenti proposti durante il lavoro parlamentare. Il decreto assume particolare importanza per quanti operano nel campo dello studio, della prevenzione, cura e riabilitazione dei problemi correlati al gioco d'azzardo patologico in quanto rappresenta il primo atto emanato dal Ministero della Salute su questa importante tematica di salute pubblica.

Con il presente documento ALEA e AND intendono proporre congiuntamente proprie considerazioni **sulle parti del decreto che direttamente intervengono in materia di gioco d'azzardo, in particolare gli Artt. 5 e 7**, sia attraverso un commento puntuale dell'articolo che con un commento riassuntivo.

ABBREVIAZIONI E SIGLE

ALEA = associazione per lo studio del gioco d'azzardo e i comportamenti a rischio

AND = azzardo e nuove dipendenze, associazione di promozione sociale

GAP = gioco d'azzardo patologico

LEA = livelli essenziali di assistenza

AAMS = amministrazione autonoma dei monopoli di stato, recentemente incorporata nell'agenzia delle dogane e dei monopoli

ASL = aziende sanitarie locali

VLT = terminali video lottery, apparecchi elettronici cosiddetti comma 6 b) per il gioco d'azzardo in sale dedicate; non vanno confuse con le newslot

**ALEA**Associazione per lo studio del gioco d'azzardo
e dei comportamenti a rischio**Azzardo e
Nuove
Dipendenze**
Associazione di Promozione Sociale

04/01/2013

Pagina 2 di 13

SINTESI ESECUTIVA

Il giudizio che Alea e And danno al decreto n. 158 è di complessiva insufficienza, pur avendo apprezzato il tentativo da parte del Ministro della salute di affrontare una problematica ormai ineludibile, ma che solleva un enorme conflitto di interesse nello Stato. Non sfugge che la situazione finanziaria attuale caratterizzata contemporaneamente da ingentissimi sprechi e privilegi, nonché da un indebitamento insopportabile, ha reso l'azzardo una voce di entrata assai significativa e alla quale si sta attingendo con eccessiva noncuranza rispetto alle conseguenze culturali, sociali, e sanitarie; vengono in tal modo rinnegate tutte quelle considerazioni che hanno sempre portato a ritenere l'azzardo una tipologia sostanzialmente differente da altre forme di intrattenimento. L'avventatezza istituzionale, la spregiudicatezza nell'aver permesso una diffusione capillare ed ubiquitaria, l'avidità ingravescente che ha spinto i governi e il legislatore a "commissionare" sempre nuovi introiti dal settore giochi, infine l'apparente indisponibilità a tornare su queste decisioni, porta a sostenere che lo Stato sia divenuto gravemente dipendente dal gioco d'azzardo e che qualsiasi provvedimento vagamente limitativo venga temuto al pari di una sindrome d'astinenza.

Del cosiddetto decreto Balduzzi sono circolate in rete e sulla stampa innumerevoli bozze. A partire da tali testi, è facile evidenziare un progressivo decadimento della intenzionalità riformatrice del governo, fino ad arrivare ad una versione del tutto ripulita dalle norme più incisive. Il successivo passaggio in aula ha permesso l'introduzione di alcuni correttivi che, seppur nella direzione giusta, non modificano la sostanziale insipidezza del provvedimento.

Esistono equivoci e incompletezze che potrebbero aprire le porte a iniziative francamente pericolose (ad esempio interventi ambigui a livello scolastico, possibilità di tracciamento dei comportamenti individuali di gioco).

Il punto qualificante del decreto è rappresentato dall'importante e doverosa decisione di inserire il gioco d'azzardo patologico nei livelli essenziali di assistenza. L'iniziativa viene di fatto depotenziata dalla rinuncia a reperire finanziamenti dedicati e finalizzati all'avvio sistematico di iniziative di cura e prevenzione. La norma rinuncia a dare indicazioni omogenee alle Regioni affinché sia sviluppato un *sistema* di monitoraggio epidemiologico, di assistenza e di prevenzione nel settore. Di per sé il provvedimento non afferma nemmeno la competenza dei dipartimenti per le dipendenze nella implementazione degli interventi sociosanitari.

Il secondo punto forte del decreto è quello relativo alla limitazione della pubblicità e alla diffusione di informazioni sui rischi di dipendenza. La materia è oggettivamente difficile se si vuole evitare di assumere posizioni draconiane e proibizionistiche. Viene posta particolare attenzione a limitare la promozione dell'azzardo negli ambiti dedicati ai minori. Tuttavia la norma non sembra di facile attuazione. Soprattutto essa manca di raccogliere nozioni ben diffuse in ambiente scientifico che attribuiscono ai cosiddetti pensieri erronei dei giocatori un fattore significativo di spinta verso l'azzardo: non viene posta alcuna limitazione a messaggi promozionali che stimolano e sfruttano questi errori cognitivi a tutto vantaggio dell'industria.

Il terzo punto di rilievo introdotto dal decreto è rappresentato dal rafforzamento della protezione dei minori, in particolare con il divieto dell'accesso del minore di anni 18 nelle sale prevalentemente o totalmente dedicate al gioco. Tale decisione non può che essere approvata, pur



nella consapevolezza che il modello distributivo dei giochi rende difficile una limitazione realmente importante, almeno finché il concetto di pericolosità e di sanzione non verrà interiorizzato dai gestori.

Le sanzioni per le violazioni in tema di pubblicità e gioco minorile appaiono significative; tuttavia anche in questo caso la diffusione capillare dei punti gioco rende assai arduo effettuare controlli veramente dissuasivi.

È quindi evidente che la focalizzazione della norma su aspetti particolari e specifici (quali ad esempio, tutela dei minori e limitazione della pubblicità) ancor prima di avere disposto su ambiti più generali e di più ampio respiro (ad esempio, definizione di un modello distributivo del gioco d'azzardo lecito nel territorio, enunciazione del rapporto atteso tra benefici e costi, programmazione della valutazione dell'impatto socialmente sostenibile, pianificazione delle strategie di tutela delle fasce di popolazione vulnerabili, ecc.) appare limitante e persino confusivo, finendo per allontanare il legislatore dalla formulazione di un articolato completo e di ampio respiro, come la materia dell'azzardo necessiterebbe. L'emanazione di un «*Testo unico delle leggi in materia di disciplina dei giochi d'azzardo, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di dipendenza*», così come a suo tempo fu fatto in materia di stupefacenti e tossicodipendenze con il decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990, appare quanto mai opportuno e auspicabile.

Ciò che agli operatori sociali e sanitari del settore appare molto chiaro è che il decreto legge n. 158 pecca soprattutto per omissioni: ci si attendeva forse un atto più coraggioso da parte del governo, un segnale forte di cambiamento di rotta. Ciò che si è visto invece è il prevalere della pressione incoercibile alla ricerca di denaro da chiunque e comunque arrivi.

A questo punto, una volta formalizzato l'inserimento del GAP nei LEA, la gestione passerà alle Regioni che dovranno dare applicazione al decreto nei modi che ognuna riterrà più consono.

ANALISI DEGLI ART. 5 e 7 DL 158/2012 convertito con L 189/2012

Per un giudizio più accurato e articolato, si discutono di seguito i singoli punti di interesse contenuti nel decreto legge n. 158, in particolare gli Artt. 5 e 7.

CONTENUTO DELLA NORMA	COMMENTO
<p>Articolo 5</p> <p>L'Art. 5 stabilisce la revisione dell'elenco delle malattie croniche e rare inserite nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA), nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, entro il 31 dicembre 2012.</p> <p>Lo stesso articolo inoltre prevede che, sempre nel</p>	<p>L'Art. 5 afferma quindi l'importante principio che nell'aggiornamento dei LEA vadano ricomprese le prestazioni necessarie per la prevenzione, cura e riabilitazione del gioco d'azzardo patologico (GAP). Il riconoscimento dell'interesse sociale alla cura del GAP era divenuto ormai inderogabile e richiesto dalle associazioni del settore e da una ampia fascia di opinione pubblica.</p> <p>Le condizioni economiche entro cui questa azione si svolge tuttavia fa nascere delle preoccupazioni dovute alla indeterminatezza delle risorse destinate a soddisfare questo nuovo bisogno di salute. Al posto del richiamo al rispetto degli</p>



<p>rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, si provveda <i>“ad aggiornare i livelli essenziali di assistenza con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (G.A.P.)”</i>.</p>	<p>equilibri programmati di finanza pubblica sarebbe stata più opportuna una riorganizzazione del movimento economico dell'azzardo al fine di reperire risorse sufficienti all'interno del sistema che genera il problema. Da più parti sono state avanzate proposte differenti sul meccanismo attraverso cui reperire risorse senza che questo comporti una espansione del mercato (dalle quote delle vincite, da un aumento della tassazione dei giochi, da una compartecipazione dello Stato e dei concessionari, da una tripartizione tra Stato-concessionari-giocatori...). Senza una fonte di finanziamento, l'inserimento del GAP nei LEA rischia di fatto di restare inevasa, se non negli aspetti formali sicuramente nella sostanza. D'altro canto è difficile che le Regioni, attraverso la conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome, possano dare parere positivo all'introduzione di nuovi bisogni a fronte di un budget sanitario in via di decurtazione.</p> <p>Sia Alea che And si sono più volte espresse pubblicamente sulla inopportunità di utilizzare, specialmente in un provvedimento del ministero della salute, un neologismo tecnicamente del tutto scorretto come <i>“ludopatia”</i>.</p>
<p>Articolo 7</p> <p>L'Art. 7 inizia con alcune norme che restringono ai maggiori di anni diciotto la somministrazione di prodotti del tabacco e bevande alcoliche. L'analogo provvedimento che vieta ai minori l'accesso alle sale dedicate al gioco d'azzardo è riportato nel successivo comma 8.</p>	
<p>Il comma 3-quater vieta che il pubblico esercizio installi apparecchiature in grado di consentire agli avventori il gioco online.</p>	<p>In questo senso quindi il gioco online è consentito solamente ai privati con i loro propri mezzi.</p>
<p>commi 4 e 4-bis – viene vietata la pubblicità di giochi d'azzardo durante programmi televisivi e radiofonici dedicati ai giovani e nei trenta minuti precedenti e successivi tali programmi. La pubblicità del</p>	<p>La limitazione dei messaggi pubblicitari è stata più volte richiesta dalle associazioni e cooperative sociali che, preoccupate per l'impatto sociale dell'azzardo, si sono apertamente dichiarati favorevoli ad una seria regolamentazione del settore in senso protettivo per il cittadino. A fronte di tale energica richiesta, la regolamentazione risultante appare piuttosto tiepida e lacunosa. La normativa manca infatti di punti di riferimento certi, il che</p>



<p>gioco d'azzardo viene vietata anche in altri media dedicati ai giovani. Il divieto viene esteso se il messaggio contiene anche uno solo dei seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none">a) incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica;b) presenza di minori;c) assenza di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del giocod) assenza dell'indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti istituzionali dell'AAMS, nonché dei singoli concessionari, ovvero disponibili presso i punti di raccolta dei giochi.	<p>rende assai difficoltosa l'applicazione delle norme. Ad esempio è assai arduo poter distinguere in termini giuridici un programma o una rivista rivolti ai minori, tuttavia non più bambini, da programmi o riviste rivolti a giovani, ma non specificamente minori, come un programma di musica pop o una rivista di fumetti giapponesi.</p> <p>Anche la dizione '<i>incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica</i>' appare piuttosto ambigua: in una accezione ristretta quasi ogni promozione dell'azzardo sarebbe vietata, in una accezione più ampia rimarrebbero esclusi solo messaggi estremi.</p> <p>Nulla viene invece detto a proposito dello sfruttamento da parte della pubblicità di credenze erranee e di irrealistiche aspettative di vincita che rientrano all'interno delle cosiddette distorsioni cognitive (o pensieri erronei) i quali sono fattori noti di rischio di intensificazione del gioco o di ricadute.</p> <p>Sebbene sia virtuoso il tentativo di riconoscere nei minori una fascia di popolazione vulnerabile, la norma non contempla altre fasce di clienti ormai considerate a rischio dalla letteratura scientifica internazionale (ad esempio, persone affette da dipendenze da alcool o altre sostanze, da patologie psichiatriche, anziani, categorie fragili dal punto di vista socioeconomico, e non ultimi i giocatori patologici) che continueranno ad essere dunque esposte indiscriminatamente ad una massiccia e capillare offerta di gioco e a messaggi promozionali non limitati in relazione allo sfruttamento specifico delle debolezze di tali soggetti. In altre parole, normando l'ambito in favore di specifici soggetti da tutelare e in favore della tipologia e qualità dei messaggi pubblicitari consentiti si depotenzia l'effetto protettivo del provvedimento relativamente ad ampie fasce di popolazione, inclusa quella dei minori che si vorrebbe tutelare.</p>
<p>Viene inoltre stabilito che la pubblicità deve riportare la "<i>percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato</i>".</p>	<p>Un ulteriore chiaro esempio di insufficiente specificazione della normativa emerge dalla dizione '<i>probabilità di vincita</i>' che per legge dovrà essere esposta o comunque pubblicizzata sui siti web istituzionali.</p> <p>Nei giochi d'azzardo moderni, in particolare quelli più lucrosi come gli apparecchi elettronici e le lotterie istantanee, le cosiddette vincite sono incentivanti il gioco e non premianti.</p> <p>Spesso le '<i>vincite</i>' sono rappresentate dal mero rimborso di quanto speso per scommettere o comunque da piccole cifre, tali da indurre il giocatore (anche il giocatore sociale) a spendere immediatamente di nuovo per acquistare un nuovo biglietto o per giocare un'altra partita.</p>



	<p>Le 'vincite' piccole o piccolissime rappresentano il grosso dell'ammontare del monte premi complessivo.</p> <p>La norma non prende in considerazione questa realtà per cui i concessionari possono legittimamente dichiarare un payout ingannevole seppure formalmente corretto.</p>
<p>Il comma 5 continua a normare il principio dell'informazione al cittadino che gioca. Esso stabilisce che i biglietti, schedine e tagliandi devono contenere avvisi sul rischio di dipendenza e sulle probabilità di vincita. In caso di impossibilità materiale di inserire le informazioni, il giocatore deve essere rimandato ai siti web istituzionali. Tali avvisi devono inoltre comparire anche sugli apparecchi new-slot, nelle sale scommesse e nelle sale VLT, nonché sulle pagine di accesso ai siti di gioco online.</p>	<p>Il comma 5 stabilisce pertanto l'obbligo di informare il consumatore/giocatore sui rischi connessi all'azzardo. Anche in questo caso, come già ricordato a proposito dei commi 4 e 4-bis, esistono perplessità e dubbi sulla reale efficacia di tali misure nella limitazione dei danni. Da un lato infatti esiste ambiguità rispetto ai contenuti, dall'altro non vengono date chiare ed incontrovertibili indicazioni tese ad una accettabile visibilità e comprensibilità delle informazioni da parte del consumatore. Comunque non va dato per scontato che la mera informazione abbia una qualche funzione protettiva nei confronti dei giocatori. L'efficacia delle azioni informative dovrebbe essere monitorata con specifiche ricerche scientifiche.</p> <p>L'informazione e la trasparenza sono doverose per qualsiasi industria rispetto a qualsiasi prodotto o servizio, specie per quelli il cui uso rappresenti una qualche forma di rischio per il consumatore. Tale informazione non va però considerata sufficiente al fine di ridurre i rischi: è un atto preliminare. Quanto meno va valutato attentamente se il mezzo informativo raggiunge il destinatario, aumenta le sue conoscenze e modifica i suoi comportamenti.</p>
<p>Il comma 5 stabilisce inoltre l'obbligo per i gestori di <i>'esporre all'ingresso e all'interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle aziende sanitarie locali, diretto a evidenziare i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza pubblici e del privato sociale dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie correlate alla G.A.P.'</i> (perché mai GAP al femminile? ndr).</p>	<p>Di rilevante importanza è l'obbligo per i gestori di esporre materiale informativo predisposto dalle aziende sanitarie locali. Pur se in modo minimale, il coinvolgimento dei gestori in attività di prevenzione e riconoscimento precoce delle forme di gioco eccessivo rappresenta un atto che probabilmente sarà salutato con favore non solo da parte degli operatori dei servizi, ma anche da una fetta di gestori i quali spesso assistono impotenti alla disfatta economica e umana di diversi loro concittadini. Per gli operatori sociosanitari questa è una preziosa occasione per penetrare in un ambiente di importanza strategica per le azioni preventive. Va comunque detto che la polverizzazione dei punti gioco rende estremamente difficile, se non impossibile, per i servizi sociosanitari raggiungere in modo completo i gestori e soprattutto gestire una formazione in grado di aumentarne le capacità di relazione con i giocatori in difficoltà.</p> <p>Un'ulteriore considerazione merita di essere mossa rispetto alla predisposizione da parte delle ASL di materiale informativo da esporre all'ingresso e all'interno dei locali nei quali siano offerti</p>



	<p>giochi pubblici. Poiché il GAP non è ancora incluso nei LEA, la presenza di servizi pubblici e del privato sociale che hanno maturato esperienza sufficiente nell'accoglienza dei giocatori d'azzardo patologici è ancora molto disomogenea nel territorio italiano. È quindi lecito chiedersi con quali competenze potranno essere predisposti i materiali informativi in molte parti d'Italia. Ed inoltre, punto ancora più critico, quali potranno essere i servizi indicati su tali locandine come punti di riferimento in quelle zone dove il GAP non è stato ancora preso in carico dai servizi locali.</p> <p>Il Dipartimento per le politiche antidroga e alcune Regioni, così come anche diverse aziende sanitarie locali, hanno già provveduto a predisporre locandine informative con effetti assai disomogenei relativamente all'impatto comunicativo.</p> <p>Ciò potrebbe apparire non pertinente rispetto al decreto legge, essendo libera scelta dei vari soggetti l'adozione di uno stile comunicativo piuttosto di un altro. Tuttavia si ritiene rilevante il fatto che l'avvio di iniziative di informazione e allerta rivolte al giocatore avrebbe meritato la predisposizione di progetti specifici, adeguatamente finanziati, con funzione di bilanciamento della invasiva promozione pubblicitaria dei giochi da parte dell'industria. Le risorse necessarie avrebbero potuto essere reperite dalle industrie del gioco come percentuale di quanto speso in pubblicità e promozione. Il rischio che si sta correndo è di trasformare una buona occasione in un atto formale e burocratico, e il materiale informativo in una sorta di bugiardo di farmaco generico, inguardabile e privo di qualsiasi appeal.</p>
<p>Il comma 5-bis stabilisce che il Ministero dell'istruzione segnali alle scuole primarie e secondarie <i>'la valenza educativa del tema del gioco responsabile affinché gli istituti, nell'ambito della propria autonomia, possano predisporre iniziative didattiche volte a rappresentare agli studenti il senso autentico del gioco ed i potenziali rischi connessi all'abuso o all'errata percezione del medesimo.'</i></p>	<p>La formulazione del comma 5-bis appare quanto mai ambigua e pericolosa. Autorizzare interventi che siano volti a promuovere "la valenza educativa del gioco responsabile", e iniziative didattiche "volte a rappresentare agli studenti il senso autentico del gioco" legittima nuovamente la confusione tra "gioco" e "gioco d'azzardo". Stimolare gli Istituti a promuovere (a proprie spese naturalmente) iniziative di tale genere lascia lo spazio a proposte di terzi in conflitto di interessi, come già visto nel passato. Il precedente del cosiddetto "progetto di prevenzione" <i>Giovani e Gioco</i>, promosso dall'AAMS, aspramente contestato, esprime compiutamente la necessità che la prevenzione nelle scuole venga condotta su linee guida empiricamente supportate. La formulazione del comma 5-bis lascia invece aperta la possibilità che gli allievi delle scuole primarie e secondarie vengano esposti a interventi che finiscano per essere promozionali anziché dissuasivi. Il concetto che non giocare sia preferibile al giocare è sostenibile al pari del non fumare e del non bere bevande alcoliche. La forte ambiguità esistente nel termine <i>gioco</i> appare</p>



	<p>di particolare pericolosità nell'ambito degli interventi in tema di azzardo tra i giovani. Tutto ciò, già occorso con il progetto "Giovani e Gioco" ed con il suo antesignano "Il gioco fa scuola", con una norma così stesa potrebbe essere replicato legittimamente persino con l'imprimatur del Ministero della Salute. Se quindi da un lato può essere auspicabile che la norma faciliti l'introduzione nelle scuole di interventi preventivi in tema di azzardo, dall'altro appare pericoloso che tali iniziative non vengano sottoposte a indirizzi operativi razionali e liberi da conflitti di interesse. In caso contrario è facilmente prevedibile che riemergano tentativi di promuovere nelle scuole il 'gioco responsabile' anziché nessun gioco.</p>
<p>Il comma 6 riguarda le sanzioni.</p>	<p>Ci si limita qui a due brevi osservazioni:</p> <p>a) stabilire una sanzione di 50.000 euro al titolare di un punto vendita nel caso non esponga materiale informativo della ASL appare francamente eccessivo;</p> <p>b) affidare ai soli Monopoli di Stato l'azione di contestazione degli illeciti appare una soluzione insufficiente e insoddisfacente per la garanzia della legalità. Sarebbe auspicabile che lo Stato coinvolgesse maggiormente le Amministrazioni Locali nel controllo del territorio.</p>
<p>Il comma 7 stabilisce che quanto previsto dai commi 4, 5 e 6 entrerà in vigore dal 1 gennaio 2013</p>	<p>Benché il comma 7 stabilisca che quanto previsto dai commi 4, 5 e 6 entrerà in vigore dal 1 gennaio 2013, l'AAMS ha già emanato una circolare che fornisce indicazioni per una <i>road map</i> di attuazione progressiva della norma.</p>
<p>Il comma 8 afferma, a rinforzo della normativa già in vigore, che al minore di anni 18 non solo è vietato il gioco d'azzardo, ma anche <u>l'accesso</u> ai locali o alle aree dedicate all'azzardo. Al titolare del punto gioco è affidata la responsabilità di accertare l'esistenza della maggiore età.</p> <p>Inoltre vincola il Ministero dell'Economia e Finanze a introdurre idonee soluzioni tecniche finalizzate a bloccare l'accesso dei minori ai giochi e ad avvisare automaticamente il giocatore dei pericoli di</p>	<p>Se sul primo principio non si può che concordare completamente (con l'unico rammarico che in ogni caso la contiguità con il gioco d'azzardo può essere raggiunta dal minore all'interno delle migliaia di bar, edicole e tabaccherie che ospitano in modo promiscuo apparecchi newslot e gratta e vinci), alcune preoccupazioni emergono per quanto riguarda l'applicazione del secondo principio.</p> <p>Di per sé l'utilizzo di dispositivi o software in grado di emettere automaticamente avvisi di allerta in determinate situazioni di rischio può essere positivamente sperimentato, tuttavia tali dispositivi o software potrebbero consentire una parallela raccolta dati sul comportamento individuale e la tracciabilità del singolo individuo. In altri termini gli stessi meccanismi che portano il sistema ad emettere un avviso di allerta o a bloccare l'accesso al gioco possono altresì fornire dati sulle preferenze individuali e</p>



dipendenza.	<p>sullo stile di gioco del singolo soggetto. Queste informazioni sono preziose per l'industria del gioco tanto quanto i dati sullo stile degli acquisti individuali sono preziosi per le aziende della grande distribuzione. La norma non esclude la raccolta e l'utilizzo di questi dati. Appare invece importante che venga fatto esplicito divieto di tali pratiche non solo per gli apparecchi elettronici (news slot e VLT), ma anche per quanto riguarda i giochi online ed ogni altra forma di azzardo in grado di consentirle.</p> <p>Peraltro, va notato come anche questo comma fallisce nel cogliere gli aspetti più complessivi della prevenzione strutturale, necessaria a contenere i danni da gioco d'azzardo mirando a ridurre il potenziale addittivo, percorribile solo definendo rigidi standard costruttivi da adottarsi obbligatoriamente nei giochi leciti che riducano lo sviluppo di pensieri erronei in base agli studi scientifici disponibili.</p> <p>Affermare infatti di vincolare <i>“il Ministero dell'Economia e Finanze a introdurre idonee soluzioni tecniche finalizzate a bloccare l'accesso ai giochi dei minori e ad avvisare automaticamente il giocatore dei pericoli di dipendenza”</i> (premessi che sia il Ministro dell'Economia, in pieno conflitto di interessi, a doversi occupare di tali aspetti che ancora una volta hanno a che vedere con il funzionamento psicologico del giocatore in interazione con l'attività di azzardo, sia essa su macchine elettroniche o lotterie istantanee o altre tipologie di giochi d'azzardo) non consente di sfruttare appieno le possibilità di agire sulla limitazione normativa delle caratteristiche strutturali di tali giochi, limitazioni che si sono dimostrate determinanti nel decrescere la attrattività e il potenziale di induzione di dipendenza dei giochi. Si tratta di dare chiari parametri di riferimento obbligatori per legge ai costruttori e concessionari, quali ad esempio, la riduzione programmata della velocità tra puntata e esito della giocata, stabilendo la massima frequenza e tipologia di configurazione delle <i>“quasi vincite”</i>, definendo il rapporto massimo accettabile da garantire tra entità della cifra scommessa in relazione a quella potenzialmente ottenibile con una vincita, ecc. anche a partire dall'analisi dei giochi oggi in commercio che hanno mostrato maggiori esiti di dipendenza. In questa luce, ecco che pensare esclusivamente a <i>“soluzioni tecniche che blocchino l'accesso ai minori”</i> appare gravemente riduzionistico.</p> <p>Gli avvisi automatici dei pericoli di dipendenza poi si sono dimostrati già scarsamente efficaci anche nelle altre forme di consumi a rischio di abuso e dipendenza: la consolidata storia scientifica delle dipendenze ha evidenziato che essere a conoscenza del rischio che si corre non previene affatto</p>
-------------	--



	<p>dall'esposizione né riduce i danni conseguenti. Caso mai, tali avvisi serviranno ad allocare le responsabilità del discontrollo sui clienti patologici tutelando l'industria da possibili class action risarcitorie, nella logica dell' "uomo avvisato mezzo salvato", esitando dunque in ulteriore danno a carico dei giocatori patologici e in totale ignoranza dell'eziopatologia dei fenomeni di dipendenza che vedono i soggetti incapaci di resistere all'impulso del consumo, pur assolutamente consapevoli dei danni cui andranno incontro. Non tutti i messaggi hanno eguale impatto sul giocatore e quindi tali iniziative dovrebbero essere implementate da esperti indipendenti e successivamente valutate sperimentalmente da ricercatori non compromessi dal conflitto di interessi.</p>
<p>Nel comma 9 si vincola l'AAMS ad eseguire, attraverso le forze di polizia e la guardia di finanza, almeno 10.000 controlli all'anno volti ad accertare violazioni del divieto di gioco minorile, soprattutto nelle aree prossime alle scuole, centri sanitari, luoghi di culto. La polizia locale può segnalare all'AAMS eventuali irregolarità riscontrate nelle usuali attività di controllo.</p>	<p>La norma contenuta nel comma 9 è quel che rimane di quanto era stato previsto nella prima bozza del decreto Balduzzi relativamente ai poteri delle Amministrazioni Locali e alla distanza minima di installazione di apparecchi elettronici rispetto a centri a particolare valenza sociale, socioeducativa e sociosanitaria. Purtroppo il dibattito politico e la pressione delle lobby hanno partorito il classico topolino. Si può discutere se i 10.000 controlli rappresentino una congrua risposta all'azzardo minorile. Ciò che appare chiaro è che il numero di luoghi in cui un minore potrebbe giocare è spaventosamente elevato. Peraltro i dati riferiscono che la forma di azzardo cui i minori giocano più frequentemente è il gratta e vinci, un gioco a torto considerato "minore", ma che può essere reperito ovunque; vanno inoltre considerati a particolare rischio le scommesse sportive (prevalenti in particolare nella fascia maschile), ed il poker online (gioco di recente introduzione sempre più diffuso tra giovani e giovanissimi, sia nella modalità a torneo che cash). L'attuale distribuzione dell'azzardo impone forme di controllo estremamente onerose al fine di garantire la legalità, ed è difficilmente comprensibile il motivo di aver scelto una polverizzazione così spinta dell'offerta e simultaneamente un accentramento delle attività di vigilanza e controllo se la finalità fondamentale fosse stata quella del gioco legale, sicuro, responsabile, come più volte affermato dall'AAMS. E' facilmente prevedibile che a fronte di un massiccio sforzo delle forze di polizia, i risultati sul piano pratico saranno molto modesti, con l'aggravante che qualcuno non mancherà di affermare che il gioco minorile è un fenomeno sovrastimato.</p> <p>Anche in questo caso la puntualizzazione dell'attenzione sul fenomeno del gioco minorile fa sì che si perda di vista l'opportunità di adottare misure protettive per tutte le categorie di giocatori. Focalizzare quindi un gran numero di controlli di polizia, almeno 10.000 all'anno, su punti gioco vicini a luoghi</p>



	<p>“sensibili” con lo scopo di ridurre il gioco minorile, toglie risorse al controllo del territorio, alla repressione delle infiltrazioni malavitose, alla riduzione dei fenomeni di usura che molto si sono accresciuti proprio a causa del dilagare dei debiti per gioco.</p>
<p>Il comma 10, in continuità con il precedente, afferma il principio di cautela nella collocazione di <i>nuovi</i> punti gioco rispetto alla presenza di luoghi sensibili, come scuole, ospedali, centri di culto, eccetera.</p>	<p>Si può ritenere che, vista l'attuale distribuzione ubiquitaria dei punti gioco, il danno sociale sia stato oramai sostanzialmente fatto in quanto il tessuto sociale della comunità locale è già abbastanza compromesso.</p> <p>Il nodo fondamentale relativo all'impatto sociale dell'azzardo sulla comunità locale non è tanto la distanza da punti sensibili della città (uno solo degli elementi da considerare), quanto piuttosto il modello complessivo di distribuzione dell'azzardo, modello che a nostro avviso andrebbe progressivamente ridefinito nella direzione di una riduzione dell'offerta e con il ritorno ad un modello non così capillarmente polverizzato.</p> <p>Se da un lato il divieto di apertura di punti gioco entro un raggio di 500 metri dai luoghi sensibili, ipotizzato nella prima stesura del decreto, era francamente irrealistico, l'attuale formulazione appare del tutto generica, priva di parametri oggettivi, di difficile applicazione.</p> <p>Essa rimanda esplicitamente a criteri che andranno individuati dalla Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali e Stato-Regioni. Ancora una volta, la tendenza a focalizzare l'attenzione solamente sul contrasto al gioco minorile pone l'intero sistema in una posizione (colpevolmente) rinunciataria a riconsiderare l'intera materia.</p>
<p>Il comma 10 inoltre prevede la costituzione presso l'AAMS di un osservatorio di esperti individuati dai Ministeri della Salute, dell'Istruzione, dello Sviluppo Economico e dell'Economia e Finanze, inclusi esponenti di associazioni rappresentative delle famiglie e dei giovani, nonché rappresentanti dei Comuni.</p> <p>La finalità dell'osservatorio è il contrasto alla <i>'diffusione del gioco d'azzardo'</i> (sic) e del <i>'fenomeno della dipendenza</i></p>	<p>La formulazione della norma ha del comico quando fa riferimento al gioco d'azzardo tout court (veramente il legislatore intende promuovere una limitazione del gioco d'azzardo?) e alla dipendenza grave (da quando esiste una distinzione tra dipendenza 'grave' e dipendenza 'leggera?'), e la dice lunga sull'ascolto che il legislatore e, più in generale, la macchina amministrativa statale porge agli esperti. In questo senso l'apertura di un osservatorio a livello centrale è senz'altro un atto positivo che però pone ampie perplessità nel momento in cui viene ad operare nell'ambito dell'AAMS, ovvero di chi ha il compito primario di acquisire proventi fiscali dall'azzardo e che non ha finora dimostrato particolare attenzione alle istanze delle forze sociali e delle società scientifiche.</p> <p>Non vengono definiti, neppure in termini generali, i criteri per individuare i componenti dell'osservatorio.</p> <p>La gratuità della partecipazione ai lavori dell'osservatorio</p>



<p><i>grave'</i> (sic, di nuovo...).</p> <p>Inoltre, in ossequio a quella che potremmo definire "la nuova moralità politica", la partecipazione ai lavori dell'osservatorio sarà a completo titolo gratuito non essendo previsto nemmeno il rimborso delle spese di trasferta.</p>	<p>comporterà una oggettiva difficoltà alla partecipazione di rappresentanti di associazioni locali o che comunque possono contare su budget assai limitati, a tutto vantaggio di funzionari e rappresentanti di poteri forti.</p>
--	--

Conclusioni

Alea e And intendono sottolineare alcuni punti, peraltro in parte già pubblicizzati in precedenti documenti, che emergono dalla lettura del decreto legge n. 158 nelle sue parti che riguardano il gioco d'azzardo:

- l'iter che ha portato alla approvazione del decreto, sia la discussione in seno al Consiglio dei Ministri che il successivo iter parlamentare di conversione, da un lato ha deteriorato l'incisività di alcuni provvedimenti, dall'altro ha lasciato alcuni nodi del tutto irrisolti;
- si da atto comunque che esso rappresenta il primo atto dello Stato che tenta di affrontare in modo organico alcuni problemi dell'impatto dell'azzardo sul tessuto sociale e sulla salute individuale;
- il decreto stabilisce che il gioco patologico debba essere ricompreso nei livelli Essenziali di Assistenza, ma rinuncia ad affrontare il nodo della spesa. Tale decisione appare assai problematica se si tiene conto dei pesanti tagli alle spese sanitarie previsti da altri provvedimenti di legge, e inoltre è difficilmente comprensibile nel momento in cui lo Stato recupera ingenti risorse proprio attraverso la promozione selvaggia dell'azzardo. Lo Stato non solo ha rinunciato a reperire risorse al suo interno, ma ha anche rifiutato di prendere in considerazione una maggior tassazione dei concessionari e/o degli stessi giocatori a favore di iniziative di assistenza. Diventa assai difficile comprendere come poter avviare serie politiche sociali e sociosanitarie a favore dei giocatori e delle loro famiglie;
- nel decreto 158 lo Stato inoltre ha:
 - o evitato di scorporare definitivamente le politiche di gioco responsabile e di prevenzione del gioco patologico dalle competenze dell'AAMS, assegnandole al Ministero della Salute
 - o rinunciato a ridisegnare il modello distributivo dei giochi e assegnare alle amministrazioni locali specifici poteri di controllo
 - o evitato di individuare un metodo per la risoluzione di controversie generate dal conflitto di interesse tra settori dello Stato a pari dignità e tra Stato e amministrazioni locali



ALEA

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

**Azzardo e
Nuove
Dipendenze**
Associazione di Promozione Sociale



04/01/2013

Pagina 13 di 13

- rinunciato a introdurre norme concrete volte alla protezione delle famiglie dei giocatori eccessivi, ad esempio attraverso meccanismi di autoesclusione.
- Alea e And sostengono che tutte le azioni volte a limitare i rischi da gioco d'azzardo dovrebbero essere validate attraverso ricerche empiriche per stabilirne efficacia e limiti. Analogamente tutti i progetti di prevenzione e/o riduzione del danno e tutti i dispositivi hardware o software tesi a limitare i danni dell'azzardo dovrebbero essere sottoposti a validazione scientifica indipendente.
- la diffusione dell'azzardo ha aperto la strada a problematiche sociali e sociosanitarie tali da richiedere attento studio, monitoraggio dei fenomeni e ricerche epidemiologiche in grado di guidare le decisioni politiche in materia di giochi. Appare quindi necessario individuare strutture, persone e risorse che siano in grado di garantire un metodo di ricerca indipendente.

Il Presidente di ALEA
Dr. Graziano Bellio

**ALEA – associazione per lo studio del gioco
d'azzardo e dei comportamenti a rischio**

c/o SerT servizio tossicodipendenze – Azienda ULSS n. 8
Via dei Carpani, 16/Z – 31033
CASTELFRANCO VEN. (TV)

Sede legale : Viale IV Novembre, 82/A – 31100 TREVISO
cod. fiscale e PI: 01010650529

Tel. 0423 732736 – Fax 0423 732737 email:

graziano.bellio@ulssasolo.ven.it

web: www.gambling.it

Il Presidente Onorario di AND
Dr.ssa Daniela Capitanucci

AND – Azzardo e Nuove Dipendenze
Associazione di Promozione Sociale

c/o Studio Legale De Micco,
Via G. Cardano, 18 -
21013 Gallarate (Va)

web: www.andinrete.it

C.Fiscale – 91038250121,

P.I. 02122430024,

Tel. 338-1342318

e-mail:

capitanucci@andinrete.it