

### Numeri e dati del fenomeno in Italia e la situazione durante l'emergenza COVID-19

*"Siete diventato di legno - notò lui - non solo vi siete distaccato dalla vita, dagli interessi vostri personali e da quelli della società, dai vostri doveri di uomo e di cittadino, dai vostri amici (e ne avevate degli amici!), non soltanto avete rinunciato a qualsiasi altro scopo se non a quello di vincere al gioco, ma avete rinunciato anche ai vostri ricordi."*  
- Fëdor Dostoevskij, Il Giocatore -

#### LUDOPATIA E COVID-19: CONVIVENZA FORZATA E CONSAPEVOLEZZA

##### La problematica vissuta dalle famiglie e la richiesta d'aiuto

Il **SARS-CoV-2**, o nuovo coronavirus, apparso in Italia la prima volta a fine Gennaio 2020, ha stravolto la vita di tutti i cittadini cambiando notevolmente le abitudini e la quotidianità delle famiglie italiane.

Il coronavirus, che causa la malattia respiratoria denominata dall'OMS – Organizzazione Mondiale di Sanità - **COVID-19**, in pochi giorni si è esteso prima in alcune aree del nord Italia (tra le quali Lombardia, Veneto, Piemonte) e poi nell'intero territorio nazionale.

Il numero sempre più significativo di casi di contagio in Italia e di decessi registrati, che hanno superato le 10.000 unità in poche settimane, ha portato il Governo italiano a varare misure sempre più stringenti per limitare il più possibile l'assembramento e gli spostamenti delle persone e tentare così di contenere l'avanzata dei contagi.

Il 23 Febbraio 2020, il Consiglio dei ministri vara un [decreto legge](#) con misure per il divieto di accesso e allontanamento dai Comuni dove sono presenti i primi focolai sospendendo anche manifestazioni ed eventi.

Successivamente vengono emanati alcuni decreti attuativi tra i quali il [Dpcm 9 marzo 2020](#) #lorestoacasa e il [Dpcm 11 marzo 2020](#), che chiude le attività commerciali non di prima necessità su tutto il territorio italiano.

Tra queste, ovviamente, anche sale gioco, sale scommesse, sale bingo e similari ma lasciano aperte le tabaccherie per la vendita dei tabacchi e dei monopoli di Stato.

A sostegno dei provvedimenti del Governo, l'**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli** pubblica delle direttive (**12 di Marzo 2020** e **21 Marzo 2020**) in cui impone la

**sospensione** con effetto immediato del gioco operato con dispositivi elettronici del tipo **slot machines** e la disattivazione dei monitor e dei televisori che trasmettono estrazioni ed eventi sui quali è possibile scommettere («**10&Lotto**», «**Winforlife**», **eventi sportivi, non sportivi e virtuali**). Viene sospesa tutta la raccolta del gioco presso le tabaccherie e gli esercizi per i quali non vige obbligo di chiusura nonché delle scommesse su eventi sportivi e non sportivi, ivi compresi quelli simulati. **Resta consentita solo la vendita delle lotterie istantanee "Gratta&Vinci" e, naturalmente, il gioco d'azzardo on line.**

Ed è proprio nel gioco on line che si rifugiano i giocatori d'azzardo durante questa situazione di emergenza. Secondo Game Account Network (Gan), **dal 23 febbraio** (data in cui è stata istituita la prima zona rossa, nei dieci comuni del Lodigiano) **al 10 marzo sulle sue piattaforme c'è stato un incremento del 13,9%** del numero di scommesse. E per tutto il mese di marzo l'incremento è proseguito. Tutti i principali siti di giochi online italiani hanno fatto registrare volumi di traffico in aumento. In particolare, le sale da poker virtuale hanno visto picchi di accessi significativi, ma anche i casinò online sono sempre più cliccati.

L'emergenza da Covid-19, quindi, porta alla luce in modo evidente problematiche che prima non si vedevano.

La copresenza forzata 24 ore su 24 con un familiare o un convivente può rendere evidente un comportamento di gioco compulsivo; l'impossibilità di giocare d'azzardo per una persona con un disturbo specifico può causare un aumento del livello di stress, inquietudine, aggressività, disturbi del sonno al punto tale da inasprire le relazioni di convivenza.

Basti pensare che secondo i dati raccolti attraverso il **Telefono Verde Nazionale per le problematiche legate al Gioco d'Azzardo - 800 558822** - dell'Istituto Superiore di Sanità, da sempre attivo nel sostegno alla ludopatia, le richieste d'aiuto da parte dei giocatori d'azzardo, in preda a crisi di astinenza, o dei loro familiari sono molto cambiate durante il periodo di emergenza. Le chiamate, che sono circa 350 ogni mese, prima duravano in media 15 minuti, oggi ne durano almeno 40 minuti.

"Dall'entrata in vigore delle norme sul distanziamento sociale – spiega Roberta Pacifici, direttore del Centro Dipendenze e Doping dell'ISS - non è cambiato il numero di chiamate che riceviamo ogni giorno ma la tipologia".

La situazione attuale, per quanto difficile, sottolinea Pacifici, "sta favorendo l'emersione della problematica all'interno delle famiglie. Può, quindi, diventare un'occasione per prenderne consapevolezza e cercare di cambiare".

La ludopatia, o sindrome da Gioco d'Azzardo Patologico, è entrata nell'elenco delle malattie riconosciute dall'Organizzazione Mondiale della Sanità ed è da sempre sul tavolo del governo. Ma in questo periodo, in cui gli italiani sono stati obbligati a stare in casa, il tema è diventato ancor di più di stretta attualità.

Ma qual è lo scenario in Italia in cui si inserisce questo quadro?

## IL GIOCO D'AZZARDO: DEFINIZIONE E QUADRO DEMOGRAFICO

Il fenomeno del gioco d'azzardo oggi ha assunto in Italia dimensioni rilevanti, registrando un'espansione senza precedenti negli ultimi anni, sia per quanto riguarda il volume delle somme che movimenta, sia per il numero di persone che coinvolge.

Il gioco d'azzardo porta con sé un rischio che, in particolare gruppi di persone ad alta vulnerabilità, può sfociare in una vera e propria dipendenza comportamentale (Gioco d'Azzardo Patologico - GAP).

Questa condizione è ormai riconosciuta come un disturbo compulsivo complesso e cioè una forma comportamentale patologica che può comportare gravi disagi per la persona e la sua famiglia, derivanti dall'incontrollabilità del proprio comportamento di gioco. Dal punto di vista sociale, i soggetti affetti da GAP presentano un elevato rischio di compromissione finanziaria personale che ha evidenti ripercussioni in ambito familiare e lavorativo, fino ad arrivare a gravi indebitamenti e alla richiesta di prestiti usuranti. Questo è uno degli aspetti che collega il gioco d'azzardo patologico alla criminalità organizzata che investe energie e capitali nel gioco d'azzardo<sup>1</sup>.

Ma quando il gioco si definisce "d'azzardo"?

L'Enciclopedia Treccani definisce il **gioco d'azzardo** come una "attività ludica in cui ricorre il fine di lucro e nella quale la vincita o la perdita è in prevalenza aleatoria, avendovi l'abilità un'importanza trascurabile. Ne esistono svariati tipi, dai più antichi, come il gioco dei dadi (*azzardo* deriva dall'arabo *az-zahr*, che significa dado), a quelli più recenti effettuati con apparecchi automatici o elettronici. Possono dar luogo a una condizione patologica di dipendenza consistente nell'incapacità cronica di resistere all'impulso al gioco, con conseguenze anche gravemente negative sull'individuo stesso, la sua famiglia e le sue attività professionali."

## DEFINIZIONE DEL GIOCO D'AZZARDO PER LE SCIENZE PSICOLOGICHE

Il gioco d'azzardo può assumere la connotazione di un disturbo psichiatrico, così come ufficialmente riconosciuto dall'American Psychiatric Association (APA) nel 1980. Nel 1994, il gioco d'azzardo patologico (GAP), definito anche disturbo da gioco d'azzardo, azzardopatia o genericamente ed impropriamente ludopatia, è stato classificato nel DSM-IV (manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali) come "disturbo del controllo degli impulsi". Il DSM-IV t.r. ha definito il GAP come un "comportamento persistente, ricorrente e maladattativo di gioco che compromette le attività personali, familiari o lavorative".

Nella nuova edizione del Manuale Diagnostico e Statistico sui Disturbi Mentali, DSM-V, non si parla più di Gioco d'Azzardo Patologico ma di "Disturbo da Gioco d'Azzardo" (DGA) collocandolo all'interno della categoria delle Dipendenze in un'apposita sottocategoria, "Disturbo non correlato all'uso di sostanze". Esso è considerato un disturbo appartenente alle *addiction*, comportamenti istintivi tesi a soddisfare un bisogno fisico e/o psicologico che possono comportare conseguenze avverse in svariati contesti di vita di un individuo.

---

<sup>1</sup> Fonte: Italian Journal on Addiction, *Il gioco d'azzardo patologico in Italia, 2012*

Il termine inglese *addiction*, in italiano dipendenza patologica, deriva dal latino *addictus*, termine utilizzato nell'Antica Roma per indicare lo schiavo che diventava tale per non poter pagare i debiti, e tale condizione perdurava fino all'estinzione del debito.

È possibile effettuare una distinzione fra i vari tipi di giocatori.

I **giocatori sociali** sono coloro che hanno il pieno controllo sulle attività di gioco e le utilizzano per svago, senza che queste vadano a intaccare altri aspetti della propria vita come il lavoro o la famiglia.

I **giocatori d'azione con sindrome da dipendenza** sono invece coloro che non riescono più a controllare le proprie abitudini di gioco e giocano in maniera compulsiva per rimanere costantemente in azione. Non riescono a smettere di giocare e questo ha ricadute negative anche negli altri ambiti della loro vita.

I **giocatori per fuga con sindrome da dipendenza** giocano per alleviare sensazioni negative come ansia, rabbia, noia, solitudine o per combattere la depressione. Il gioco d'azzardo diventa una sorta di terapia palliativa per una situazione di difficoltà, le cui conseguenze però si vanno ad aggravare.

I **giocatori antisociali**, infine, utilizzano il gioco d'azzardo in modo illegale per ottenerne un guadagno

La patologia si manifesta, quindi, quando l'aspetto ludico scende in secondo piano rispetto all'impulso di giocare, alla necessità di rischiare, di riprovare e tentare la sorte anche di fronte a perdite spropositate e devastanti.

- |   |   |
|---|---|
| 1. Il soggetto presenta preoccupazioni relative al gioco (per esempio, è preoccupato di rivivere passate esperienze di gioco d'azzardo, o sta pensando a come ottenere il denaro per giocare) | 6. Dopo aver perso denaro al gioco, spesso torna per rivincerlo (inseguendo le proprie perdite)   |
| 2. Ha bisogno di giocare somme di denaro sempre maggiori al fine di ottenere l'eccitazione desiderata   | 7. Mente ai membri della famiglia, al terapeuta o ad altre persone, per nascondere l'entità del coinvolgimento nel gioco d'azzardo                              |
| 3. Fa ripetuti sforzi per controllare o limitare le attività di gioco, o di smettere di giocare   | 8. Ha commesso reati, come falso, frode, furto o appropriazione indebita per finanziare il gioco d'azzardo  |
| 4. È inquieto, o irritabile, quando cerca di limitare le attività di gioco, o di smettere di giocare  | 9. Ha compromesso, o perso, una relazione importante, il lavoro, o delle opportunità di studio e carriera, a causa del gioco                                    |
| 5. Gioca per sfuggire ai problemi, o per alleviare uno stato d'animo disforico (per esempio, sensazioni di impotenza, colpa, ansia, depressione)  | 10. Conta su altre persone perché gli procurino il denaro necessario a sanare una situazione finanziaria, che è diventata disperata a causa del gioco d'azzardo |

Fig. 1 – Elementi che contraddistinguono il comportamento di disadattamento relativo al gioco d'azzardo, DSM IV, 2000.

Fonte: Italian Journal on Addiction, *Il gioco d'azzardo patologico in Italia*, 2012

Come illustrato nella Fig.1, i principali segni e sintomi relativi alla dipendenza da gioco sono:

- il forte desiderio di giocare e l'impossibilità di resistere (craving)

- l'insorgenza di sentimenti di inquietudine quando si è impossibilitati a giocare (astinenza)
- la necessità di giocare con maggiore frequenza per riprodurre la sensazione di euforia e gratificazione (tolleranza)

Come si può osservare, quindi, il gioco patologico presenta le stesse dinamiche, pur in assenza di uso di sostanze, di altre forme di dipendenza patologica come la tossicodipendenza, il tabagismo e l'alcolismo.

Il Gioco d'Azzardo Patologico, infatti, insieme ad altre dipendenze quali la dipendenza dal sesso, dal lavoro eccessivo (workhaolic), da internet, se viene utilizzato a lungo per scopo compensatorio o per fuga, porta chi ne usufruisce a diventare "vittima del gioco". Le vittime designate sarebbero individui che vengono risucchiati in un vortice di pensieri ossessivi legati al gioco con conseguente messa in atto di comportamenti (compulsione) dai quali non riescono più ad uscire. L'attrazione ed il bisogno di soddisfare l'impulso di giocare sono sempre più intensi, tanto da comportare una totale perdita di controllo; si persegue il comportamento abitudinario e ripetitivo, anche in presenza di ostacoli e pericoli contingenti (Guerreschi, 2003). I giocatori d'azzardo problematici presentano delle frequenti difficoltà connesse alla sfera relazionale e lavorativa (Grant & Kim, 2001; National Opinion Research Center, 1999).

## I DATI DEL GIOCO D'AZZARDO IN ITALIA

Da un'indagine dell'Istituto Superiore di Sanità dell'ottobre 2018, emerge che **il 36,4% degli italiani** ha giocato d'azzardo almeno una volta nei 12 mesi antecedenti l'intervista. Si inizia a giocare soprattutto tra i 18 e i 25 anni (51,8%) e tra i 26 e i 35 anni (18,4%), più raramente si inizia a giocare oltre i 46 anni (7,4%).



Il 26,5% degli intervistati (pari a circa 13.435.000) si dedica al gioco in modo “sociale”, ovvero con finalità ricreative.

I giocatori a basso rischio sono, invece, il 4,1% (circa 2.000.000 di residenti) e i giocatori a rischio moderato sono il 2,8% (circa 1.400.000 residenti). I giocatori problematici sono il 3% (circa 1.500.000 residenti) e tra questi la fascia di età 50 – 64 anni è la più rappresentata (35,5%).

**Gli italiani giocano** prevalentemente alle **lotterie istantanee** o in tempo reale (26,2%), al lotto o lotterie a esito differito (12,8%), ai giochi numerici a totalizzatore (10,9%), alle slot machine (7,4%). Il 4% dei giocatori pratica anche sia le scommesse sportive sia gli altri giochi a base sportiva, mentre le VLT (Video Lottery Terminal) sono scelte dal 2,6 % dei giocatori.

### GLI ANZIANI E IL GIOCO D'AZZARDO

**Gli over 65** rappresentano il 17,2% degli intervistati, si parla di **8.754.035 persone**. In questo sotto gruppo gli uomini sono il 49,6% e le donne il 50,4%. La maggior parte sono coniugati o conviventi (73%), di nazionalità italiana (97%) e pensionati (83%).

In generale, **i giochi più praticati dagli over 65** sono le **lotterie istantanee e il lotto**. In particolare il 30,1% dichiara di giocare al lotto e lotterie a esito differito 1-2 volte al mese utilizzando il canale on line, il 20,8% ha dichiarato di giocare a questi giochi utilizzando il canale fisico, il 25,3% alle lotterie istantanee e in tempo reale in un luogo fisico. L'indagine ISS consente di osservare che sebbene i giochi d'azzardo più praticati per questa fascia d'età siano le lotterie, esistono differenze importanti tra i giocatori sociali e giocatori problematici, quest'ultimi giocano di più alle slot machine (43,7% vs 11,2%), alle VLT (30,5% vs 1,1%) e alle scommesse sportive (19,1% vs 1,4%).



**Gli over 65 giocano in generale dal tabaccaio e al bar e, soprattutto i giocatori problematici, frequentano le sale scommesse (13,9% vs 2,5%) e le sale bingo (27,4% vs 2,1%). In generale, gli over 65 giocano più per il gusto di giocare (40,5%) e più raramente per recuperare il denaro perso (8,6%), scelgono più spesso di giocare vicino casa (64,4%). Preferiscono giocare da soli (66,1%) e hanno iniziato soprattutto per curiosità (60,4%).**

## **I COSTI DEL GIOCO D'AZZARDO IN ITALIA**

La pericolosità sociale del gioco d'azzardo si riscontra principalmente in due campi, quello sanitario e quello relativo ai costi che comporta per la società, senza dimenticare poi la proliferazione e l'arricchimento delle mafie.

Dal punto di vista sanitario il fenomeno del gioco d'azzardo patologico (GAP), come è stato già anticipato, può essere equiparato ad un disturbo propriamente psicopatologico, una forma di dipendenza che porta il soggetto a ripetere il gesto del gioco, ad avere un'imperativa necessità di giocare, e al quale l'astensione dal gioco provoca sofferenza.

**Il diritto alle cure per le persone con disturbo da gioco d'azzardo** è diventato esigibile su tutto il territorio nazionale con l'aggiornamento dei **Livelli essenziali di assistenza**, le prestazioni che il Servizio sanitario deve garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dal luogo di residenza, gratuitamente o col pagamento di un ticket. Nei nuovi Lea, entrati in vigore nel marzo 2017, infatti, rientra la «dipendenza da gioco d'azzardo». Già il «Decreto Balduzzi» nel 2012 aveva riconosciuto l'importanza di inserire il disturbo nei Lea e, nel corso degli anni, molte Regioni e Aziende sanitarie si sono organizzate per erogare prestazioni attraverso i SerD o convenzioni con centri del privato sociale che si occupano di gioco patologico.

Da un punto di vista economico, i costi sociali complessivi del gioco d'azzardo in Italia non riguardano soltanto i singoli, ma comportano ricadute negative a livello sociale.

Il concetto di costo sociale si riferisce a una perdita complessiva di benessere sociale attribuibile a determinate scelte, azioni e comportamenti. Ciò implica costi tangibili (relativi al rendimento lavorativo, ai costi per il sistema sanitario e di welfare, alla prevenzione e repressione di reati collegati alla problematica sviluppata, ecc.) e intangibili (peggioramento della qualità della vita, stress, ecc.). Tra i principali costi sociali associati al Gioco d'Azzardo Patologico vi sono la diminuzione della produttività sul lavoro del giocatore e molto spesso la perdita del posto di lavoro stesso (in questo caso il giocatore può essere visto come una risorsa non sfruttata), i sussidi collegati, i fenomeni di indebitamento, la bancarotta e l'usura, l'impegno di risorse sistema giudiziario, sanitario e previdenziale. Senza contare i costi, difficilmente determinabili, che riguardano l'aggravarsi di fenomeni altrettanto rilevanti: le infiltrazioni malavitose nell'industria del gioco e altre illegalità, il peggioramento delle condizioni e dello stato di salute delle persone più fragili, l'incremento delle rotture famigliari.

Secondo una ricerca svolta da Ce.R.Co. – Centro Studi Ricerche Consumi e Dipendenze - e FeDerSerD – Federazione Italiana degli Operatori dei Dipartimenti e dei Servizi delle Dipendenze – i costi del gioco d'azzardo, riferiti all'anno 2014, possono essere riassunti come segue (la stima è riferita a 1.230.179 giocatori problematici):

- il totale dei costi sanitari è di 60.167.264 euro (10.167.264 per il trattamento e 50mila di altri costi associati);
- costi di disoccupazione/mancata produttività 1.535.790.017 euro (479.129.456 di perdita lavoro e 1.056.660.561 di mancata produttiva);
- costi suicidi/rotture familiari 310.775.688 euro (292.567.898 suicidi e 18.207.790 divorzi/separazioni);
- costi di problemi legali 813.485.852 euro (328.364.057 sistema giudiziario e 485.121.795 sistema penitenziario);
- costo stimato per giocatore pari a 2.211 euro.

In quell'anno solare la raccolta relativa al gioco pubblico è stata di 84,5 miliardi di euro, di cui 7,9 miliardi di euro sono andati all'Erario. Il tutto a fronte di vincite per 67,6 miliardi e di una spesa complessiva dei giocatori di 16,9 miliardi.

**In totale, quindi, i costi stimati si aggirano intorno ai 2,7 miliardi di euro.**

## **IL SERVIZIO OFFERTO DAL TELEFONO VERDE ISS**

Il pensiero ossessivo del gioco, già costante della vita quotidiana, può intensificarsi in una situazione di costrizione fino a generare un disagio significativo nel vivere quotidiano. Questo momento allora può diventare occasione per prendere consapevolezza di avere un problema legato al gioco d'azzardo, ripensare a nuove modalità relazionali più funzionali, e per cercare un cambiamento 'di salute', personale e/o familiare.

Per il giocatore può essere un'occasione per *mettersi finalmente e diversamente in gioco*, un tempo per cercare un aiuto specialistico al fine di non sentirsi impotente e solo. In questo senso può risultare prezioso l'aiuto di professionisti che possono assistere il giocatore nell'affrontare le diverse problematiche che ruotano attorno al gioco d'azzardo (dalle difficoltà comportamentali e relazionali fino a quelle più prettamente economiche e legali).

Gli esperti del Telefono Verde Nazionale per le problematiche legate al Gioco d'Azzardo (TVNGA) - **800 558822** dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) continuano, soprattutto in questo momento di cambiamento generale ad accogliere quanti (tra giocatori d'azzardo e loro familiari) avvertono il bisogno di un aiuto, un sostegno, e quanti obbligati dalla chiusura, acquisiscono una maggiore consapevolezza della loro problematicità e si vedono costretti a confrontarsi diversamente con i problemi legati al gioco d'azzardo.

**Il TVNGA è un servizio anonimo e gratuito, attivo dal lunedì al venerdì dalle ore 10.00 alle ore 16.00.**

**Chiamando il numero verde 800 558822 è possibile:**

- **ricevere ascolto e accoglienza.** Attraverso un colloquio specialistico gli esperti favoriscono l'individuazione del problema reale e delle risorse utili per affrontarlo, supportano la persona nei momenti di crisi, facilitano l'attuazione di cambiamenti comportamentali e sostengono l'utente nel percorso di cambiamento.
- **Ricevere indicazioni sui servizi che si occupano delle problematiche socio-economiche** e/o legali legate all'indebitamento (come consulte antiusura, associazioni di consumatori, ecc)

- **conoscere le strutture sul territorio che propongono percorsi per il trattamento del disturbo del gioco d'azzardo** (Servizi pubblici e del privato sociale) e i Gruppi di auto-mutuo aiuto in cui giocatori e familiari possono confrontarsi con altre persone che vivono la stessa situazione. In questo momento di restrizione queste strutture continuano comunque a garantire ascolto e sostegno, attraverso supporti telefonici e telematici.

In questo periodo di emergenza sanitaria e restrizioni stanno giungendo al servizio principalmente richieste di aiuto da parte di giocatori che, alla fragilità relativa alla loro condizione, associano l'insofferenza per l'impossibilità di andare a giocare; in altre situazioni, il giocatore chiama proprio mentre sta vivendo l'impulso di giocare, e non potendolo fare, chiede aiuto per superarlo. A queste si aggiungono telefonate di giocatori che, già devastati dall'indebitamento, associano l'attuale timore di ulteriori problemi economici causati dalla restrizione.

Tutte le telefonate sono accumulate dalla difficoltà di questi giocatori di parlarne in famiglia, proprio in un momento in cui è particolarmente difficile sottrarsi dal confronto con i propri cari.

Per questi motivi, il contatto con il TVNGA è vissuto come occasione per poter finalmente raccontare una condizione di malessere che il giocatore ha spesso nascosto, taciuto, negato e che attualmente sembra più difficile da gestire. In questi casi la richiesta riguarda spesso suggerimenti su come parlare ai propri congiunti per richiedere il loro supporto emotivo e pratico. Per altri, i giocatori con un livello di problematicità più lieve, non poter giocare è diventata opportunità per riflettere e prendere consapevolezza su come essi stessi vivono il gioco e chiedere un aiuto tempestivo.

Non mancano telefonate dei familiari che si ritrovano in casa una persona difficile da gestire o che è presente fisicamente, ma è sempre più isolata e assorbita dal gioco on line, scelto da molti giocatori come alternativa a quello nei luoghi di gioco. Questi sono i casi in cui la copresenza forzata con un familiare che già prima della quarantena sembrava sfuggente, rende più chiara la situazione di difficoltà con il gioco d'azzardo che il congiunto cercava di nascondere.

## **LE NORME IN MATERIA DI GIOCO D'AZZARDO**

La disciplina dei giochi pubblici, intendendosi in senso più ampio giochi e scommesse, è contenuta in numerose disposizioni legislative, nonché in decreti del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che si sono stratificati negli anni. I continui interventi legislativi sono stati finalizzati da un lato a contrastare il fenomeno del gioco illegale e dall'altro a reperire maggiori entrate per la copertura degli oneri recati dalle manovre di finanza pubblica.

Le attività di organizzazione ed esercizio dei giochi e delle scommesse sono qualificate come attività economiche per la prestazione di servizi e sono riservate, per legge, allo Stato (decreto legislativo 14 aprile 1948 n. 496, articolo 1). La riserva statale sull'organizzazione dei giochi trova il suo fondamento nell'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, di contrastare il crimine organizzato, di proteggere la pubblica fede

contro il rischio di frodi e di salvaguardare i minori di età e i soggetti più deboli da una diffusione del gioco incontrollata, indiscriminata e senza regole.

Il quadro normativo che disciplina il settore dei giochi risulta assai complesso in assenza di un testo unico che raccolga le numerose norme che nel tempo sono state adottate in materia.

Ricordiamo i recenti interventi normativi.

Il **Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4**, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 28 marzo n. 2019, n. 26, prevede una serie di disposizioni che incidono sulla disciplina in materia di giochi, in particolare:

-aumenta la ritenuta sulle vincite del gioco numerico a quota fissa denominato 10&Lotto fissandola all'11 per cento a decorrere dal 1° luglio 2019;

-dispone l'aumento delle aliquote del Prelievo erariale unico;

-stabilisce che il rilascio dei nulla osta di distribuzione ai produttori e agli importatori delle new slot venga subordinato al versamento di un corrispettivo una tantum di 100 euro per ogni singolo apparecchio;

-chiarisce che l'introduzione della tessera sanitaria per l'accesso agli apparecchi new slot deve intendersi riferita agli apparecchi che consentono il gioco pubblico da ambiente remoto;

-aumenta le pene, per chiunque esercita abusivamente l'organizzazione del giuoco del lotto o di scommesse o di concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario, stabilendo che venga punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da venti a cinquanta mila euro;

-prevede che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli sia tenuta alla realizzazione, in collaborazione con la Guardia di finanza e le altre Forze di polizia, di un piano straordinario di controllo e contrasto dell'esercizio abusivo di attività di gioco o di scommessa, con l'obiettivo di determinare l'emersione della raccolta di gioco illegale;

-inserisce una nuova sanzione per chiunque, sul territorio nazionale, produca, distribuisca, installi o comunque metta a disposizione, in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli o associazioni di qualunque specie, apparecchi destinati, anche indirettamente, a qualunque forma di gioco, anche di natura promozionale, non rispondenti alle caratteristiche del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Per tale fattispecie, è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro per ciascun apparecchio e la chiusura dell'esercizio da trenta a sessanta giorni.

La **Legge di bilancio 2019** prevede alcune misure in materia di giochi. Tra queste vi sono: l'incremento, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dell'1,35 e dell'1,25 per cento delle aliquote del PREU applicabili alle new slot e alle videolottery, la riforma dei concorsi pronostici sportivi, da attuarsi con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la proroga in materia di concessioni pubbliche per l'esercizio dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, per la raccolta del Bingo, relativamente alle scommesse su eventi sportivi e non sportivi, così come al rilascio dei nulla osta per i vecchi apparecchi con vincita in denaro, alcune modifiche alla disciplina dell'imposta unica sui concorsi

pronostici e sulle scommesse, nonché misure di prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo.

**Il Decreto-legge n. 87 del 2018 convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96** ha introdotto numerose disposizioni di contrasto al gioco d'azzardo, tra le quali, in primo luogo, il divieto di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse, comunque effettuata e su qualunque mezzo, e l'aumento del prelievo erariale sugli apparecchi idonei per il gioco lecito.

## **PROGETTI DI LEGGE PRESENTATI ALLA CAMERA ED AL SENATO**

L'eccesso di offerta di gioco rende più difficili i controlli sul territorio, espone quindi maggiormente il settore al rischio di infiltrazioni malavitose, ed innalza il rischio di dipendenza dei soggetti più deboli come giovani, pensionati e disoccupati che hanno la possibilità di accedere al gioco senza alcuna forma di controllo. La ludopatia, intesa come malattia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, deve essere considerata un problema di livello non soltanto personale, ma collettivo, proprio per il forte impatto che questa patologia può avere sull'intero sistema sociale.

Diversi sono i progetti di legge presentati alla Camera ed al Senato in argomento. Ne segnaliamo alcuni.

**Disposizioni per il contrasto della ludopatia e la razionalizzazione dei punti di vendita di gioco pubblico** (n. 540/18, presentato alla Camera ed assegnato alla VI Commissione Finanze).

Questo progetto di legge si propone di ripensare l'offerta di gioco limitando la presenza delle slot machine solo in quei locali dove viene assicurato un controllo professionale sugli apparecchi e sui giocatori. Questo in quanto tali locali sono gli unici in grado di garantire maggiori possibilità di controllo assicurando il presidio sul territorio. La proposta di legge propone, quindi, criteri più stringenti per l'installazione degli apparecchi da intrattenimento, al fine di limitare l'accesso indiscriminato.

L'articolo 1 del progetto di legge specifica le finalità, riferite alla necessità di evitare l'eccessivo frazionamento e polverizzazione dell'offerta di gioco, di innalzare la professionalità degli operatori allo scopo di proteggere le categorie più deboli, di contrastare il fenomeno del gioco illegale. L'articolo 2 detta nuovi criteri per l'installazione degli apparecchi da intrattenimento al fine di limitarne l'eccessivo proliferare in bar, ristoranti e tutti quegli esercizi commerciali che non fanno del gioco la loro attività principale. L'articolo 3 detta nuove disposizioni in materia di orario, al fine di evitare che la possibilità dell'accesso al gioco, a qualsiasi orario del giorno e della notte, possa favorire in maniera indiscriminata la dipendenza, almeno per i dispositivi fisici, tenuto conto dell'ormai dilagante fenomeno del gioco on line illegale su cui, invece, è più difficile intervenire.

Si prevede, altresì, una regolamentazione più stringente riguardo l'ubicazione geografica dei dispositivi, stabilendo norme sulla distanza tra questi ultimi e luoghi sensibili come scuole, ospedali, centri sportivi, parchi pubblici e centri parrocchiali, visto che fra i fruitori vi sono spesso soggetti psicologicamente più fragili, inconsapevoli dei danni derivanti dal gioco compulsivo e che più facilmente, data la loro condizione sociale ed economica,

possono cadere in vere forme di dipendenza psicologica con pregiudizio della salute e delle dinamiche relazionali. Allo stesso modo, è anche prevista una distanza minima dagli sportelli bancari o postali, tale da scoraggiare, quanto più possibile, il prelievo di contante, considerato che il giocatore d'azzardo ha un'incapacità cronica e progressiva di resistere all'impulso di giocare d'azzardo in grado di compromettere se stesso, la propria famiglia e le proprie attività o il proprio patrimonio. L'articolo 4 intende devolvere il 30 per cento delle entrate derivanti dal prelievo erariale unico alle amministrazioni comunali, che oggi sono sempre più chiamate a sostenere l'onere dei controlli negli esercizi commerciali e nelle sale da gioco e a dare il proprio sostegno nella lotta alla ludopatia. L'articolo 5 è teso a limitare il ricorso alle carte di debito per il pagamento delle giocate: sempre più spesso, infatti, accade che alcuni giocatori, pur di continuare a giocare, siano disposti a indebitarsi ulteriormente, aggirando, con l'utilizzo della carta di debito, i limiti imposti al prelievo di contanti. L'articolo 6 reca una serie di misure dedicate al contrasto del gioco illegale o irregolare. L'articolo 7 stabilisce sanzioni amministrative di natura pecuniaria, nonché la chiusura dell'esercizio, in caso di reiterazione della violazione degli obblighi imposti dalla legge. L'articolo 8, infine, prevede l'adozione dei regolamenti di attuazione.

**Misure di contrasto al fenomeno della ludopatia e razionalizzazione dei punti di rivendita di gioco pubblico** (disegno di legge n. 691 presentato in Senato - Assegnato alle commissioni riunite Finanze e tesoro e Igiene e sanità in sede redigente).

Questo disegno di legge, propone gli stessi obiettivi di quello sopraindicato presentato alla Camera. Le finalità della legge sono sempre riferite alla necessità di evitare l'eccessivo frazionamento e polverizzazione dell'offerta di gioco, innalzare la professionalità degli operatori allo scopo di proteggere le categorie più deboli e contrastare il fenomeno del gioco illegale.

L'articolo 2 detta nuovi criteri per l'installazione degli apparecchi da intrattenimento. In particolare, è vietata l'installazione delle new slot in quegli esercizi commerciali con attività principale diversa dalla commercializzazione dei prodotti di gioco pubblico che abbiano una superficie inferiore ai 20 metri quadrati. L'installazione è inoltre vietata negli stabilimenti balneari, nei circoli privati, nei centri di raccolta scommesse che raccolgono in Italia per conto di operatori esteri e nelle sale pubbliche da gioco dove, in aggiunta, è vietata anche l'installazione delle videolottery (VLT). Viene, inoltre, ridisegnato il sistema del contingentamento ossia il numero massimo di congegni che è consentito installare in rapporto alla superficie dei locali destinata alla vendita o all'attività economica e sociale nei bar, nei ristoranti e negli alberghi riducendo il numero massimo di apparecchi installabili rispetto al numero oggi consentito. Sono infine dettate disposizioni sulla realizzazione negli esercizi commerciali dei locali destinati all'installazione delle new slot. Essi devono essere architettonicamente separati dalle aree destinate all'attività principale dell'esercizio e la loro superficie non deve essere prevalente rispetto a quella dedicata all'attività principale. In tali locali deve essere prevista un'apposita area destinata ai fumatori nel pieno rispetto della normativa anti-fumo.

È stato presentato, sia alla Camera che al Senato, un progetto di legge per il **riconoscimento della Giornata nazionale sulle dipendenze patologiche**. Il disturbo del gioco d'azzardo è considerato, infatti, una dipendenza comportamentale patologica, alla pari delle dipendenze da sostanze – come eroina, cocaina, marijuana, metanfetamine, steroidi, alcol e tabacco –, oltre che le dipendenze tecnologiche, lo shopping compulsivo e le dipendenze sessuali.

Il disturbo da gioco d'azzardo definito, nell'ultima edizione del Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali (DSM V), come «comportamento problematico persistente o ricorrente legato al gioco d'azzardo che porta a disagio o compromissione clinicamente significativi». Il giocatore patologico, infatti, mostra una crescente dipendenza nei confronti del gioco d'azzardo, aumentando la frequenza delle giocate, il tempo passato a giocare, la somma spesa nell'apparente tentativo di recuperare le perdite, investendo più delle proprie possibilità economiche, e – quindi – indebitandosi, trascurando, al contempo, gli impegni della sua vita quotidiana. Oggi, secondo le stime di alcuni esperti, il gioco d'azzardo patologico (GAP) potrebbe interessare dal 2 al 4 per cento della popolazione mondiale, diventando, di fatto, un grave problema di salute pubblica. Le diverse forme di dipendenza patologica, nuove e vecchie, da sostanze e da comportamenti, delineano un quadro allarmante e una vera emergenza sociale. I dati relativi alle dipendenze patologiche testimoniano la pericolosità di una cultura degli eccessi, in costante diffusione, e dell'esistenza di consumatori socialmente integrati, spesso inconsapevoli dei gravi danni derivanti dai consumi effettuati e dai comportamenti attuati. Per queste ragioni, il disegno di legge, all'articolo 1, prevede l'istituzione della Giornata nazionale sulle dipendenze patologiche, individuandola nella data del 20 marzo di ogni anno. Ricordiamo che il progetto di legge n. 1765 è stato presentato al Senato il 10 marzo 2020 e deve ancora essere assegnato.

## GIURISPRUDENZA

### **Sale scommesse distanti dai “luoghi sensibili”**

La Sezione I del Tribunale Amministrativo per la Regione Lombardia, con la sentenza n. 2608, pubblicata il 6 dicembre 2019, ha stabilito che è legittimo il diniego di autorizzazione per l'esercizio della raccolta di giocate tramite installazione di apparecchi di intrattenimento, emesso dalla Questura, quando i locali scommessa sono situati a distanza inferiore a 500 metri da alcuni luoghi sensibili (es. scuole, chiese, cinema, etc.).

### **Legittima l'ordinanza del Sindaco di ridurre gli orari degli apparecchi di svago con vincita in denaro**

Il Tar Lazio, sez. II, sentenza 21 gennaio 2019, n. 750 ha stabilito che è legittima l'ordinanza del Sindaco di Roma che ha introdotto una disciplina restrittiva degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro, di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., installati in sale ed esercizi autorizzati ex artt. 86 e 88 del T.U.L.P.S. disponendo che l'orario di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., ovunque collocati nelle sale gioco e/o nelle altre tipologie di esercizi autorizzati ai sensi degli artt. 86 e 88 T.U.L.P.S., sia fissato come segue: dalle ore 9,00 alle ore 12,00 e dalle ore 18,00 alle ore 23,00 di tutti i giorni, festivi compresi.

### **Sale giochi e scommesse: cosa deve verificare la Questura per il rilascio delle licenze**

Il Consiglio di Stato, sez. III, n. 4604 del 27 luglio 2018 ha stabilito che, ai fini del rilascio della licenza ex art. 88 del TULPS per l'esercizio di sale scommesse e di altri giochi leciti, le Questure (possano e) debbono verificare, oltre ai requisiti richiesti dalla legislazione di pubblica sicurezza, anche il rispetto delle normative, regionali o comunali, in materia di

distanze minime di tali attività commerciali da luoghi considerati "sensibili", cioè da tutti quei luoghi (primariamente gli istituti scolastici) nei quali si presume la presenza di soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili (primariamente i giovani) rispetto alla tentazione del gioco d'azzardo ed all'illusione di poter conseguire attraverso di esso facili guadagni.

## LA PROPOSTA DEI SINDACATI E DELLE ASSOCIAZIONI: "METTIAMOCI IN GIOCO"

Come mostrano i dati analizzati fin ora, il gioco d'azzardo ha avuto negli ultimi anni uno sviluppo enorme nel nostro Paese. Sebbene sia vietato dal codice penale, risultano legali lotterie, slot machines, videolottery, scommesse e giochi d'azzardo di natura sempre più varia che in questi anni, a ritmi sempre più frenetici, sono stati immessi sul mercato. Di conseguenza, la platea dei giocatori si è allargata notevolmente e ormai anche giovani, casalinghe, pensionati, disoccupati costituiscono nuove fasce da catturare e fidelizzare.

In misura proporzionale alla crescita del settore sono aumentati i costi sanitari, sociali, relazionali e legali del gioco d'azzardo. Molte inchieste della magistratura e alcune indagini economiche tendono a evidenziare non solo che il business del gioco d'azzardo costituisce un interesse specifico di infiltrazione delle grandi organizzazioni criminali, ma che l'espansione del gioco d'azzardo legale non contiene, ma alimenta a sua volta il gioco d'azzardo illegale. Esiste, inoltre, un nesso molto stretto tra gioco d'azzardo e usura.

"Mettiamoci in gioco" – campagna nazionale contro i rischi del gioco d'azzardo - è un'iniziativa nata nel 2012 per sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sulle reali caratteristiche del gioco d'azzardo nel nostro paese e sulle sue conseguenze sociali, sanitarie ed economiche, avanzare proposte di regolamentazione del fenomeno, fornire dati e informazioni, catalizzare l'impegno di tanti soggetti che, a livello nazionale e locale, si mobilitano per gli stessi fini.

La campagna è promossa da una pluralità di soggetti: istituzioni – organizzazioni di terzo settore, associazioni di consumatori, sindacati: Acli, Ada, Adusbef, Ali per Giocare, Anci, Anteias, Arci, Associazione Orthos, Auser, Aupi, Avviso Pubblico, Azione Cattolica Italiana, Cgil, Cisl, Cnca, Conagga, Confsal, Ctg, Federazione Scs-Cnos/Salesiani per il sociale, Federconsumatori, FeDerSerD, Fict, Fitel, Fp Cgil, Gruppo Abele, InterCear, Ital Uil, Lega Consumatori, Libera, Missionari Comboniani, Scuola delle Buone Pratiche/Legautonomie-Terre di mezzo, Shaker-pensieri senza dimora, Uil, Uil Pensionati, Uisp.

Di fronte a una situazione così grave la campagna "Mettiamoci in gioco" ricorda i **quattro punti** che dovrebbero essere tenuti presenti: divieto assoluto di pubblicità; riduzione dell'offerta complessiva del gioco d'azzardo; difesa delle prerogative delle amministrazioni locali nella regolamentazione del settore sul proprio territorio; stanziamento di risorse adeguate per garantire l'esigibilità del diritto alla cura per i giocatori patologici, mettendo al centro il sistema di intervento pubblico.

Maggio 2020

a cura di:

Dipartimento Comunicazione FNP CISL

Ufficio Legale FNP CISL

## Dati e approfondimenti per lo Speciale

### Bibliografia

- Italian Journal on Addiction, *Il gioco d'azzardo patologico in Italia*, 2012
- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro Blu*, 2017
- Matteucci N., *“Il boom del gioco d'azzardo in Italia, tra crisi e declino”*, mimeo, Università Politecnica delle Marche, 2017

### Sitografia

<https://www.iss.it>

<https://ufficiostampa.iss.it/?p=1335>

[https://www.corriere.it/salute/neuroscienze/17\\_maggio\\_25/gioco-d-azzardo-l-inserimento-lea-aumenta-l-offerta-cura-6e4205fa-412f-11e7-a68e-d2b8d4e938cf.shtml?refresh\\_ce-cp](https://www.corriere.it/salute/neuroscienze/17_maggio_25/gioco-d-azzardo-l-inserimento-lea-aumenta-l-offerta-cura-6e4205fa-412f-11e7-a68e-d2b8d4e938cf.shtml?refresh_ce-cp)

<http://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2018/1sem2018.pdf>

<http://www.caritasroma.it/2019/03/lazzardo-legale-sempre-piu-in-mano-alle-mafie/>

<http://www.federserd.it/index.cfm/l-costi-sociali-del-Gioco-d'Azzardo-problematico-in-Italia/?fuseaction=skdnovita&id=192>

[http://www.federserd.it/files/novita/Rapporto%20di%20ricerca%20costi%20sociali\\_DEF.pdf](http://www.federserd.it/files/novita/Rapporto%20di%20ricerca%20costi%20sociali_DEF.pdf)

[http://www.mettiamociingioco.org/index.php?option=com\\_zoo&view=frontpage&layout=frontpage&Itemid=212](http://www.mettiamociingioco.org/index.php?option=com_zoo&view=frontpage&layout=frontpage&Itemid=212)

<https://www.giochidislots.com/it/blog/costi-sociali-gioco-azzardo-problematico-slot-machine>

<https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/94908582-5843-47ba-8e02-e24277e948b1>

### Curiosità

#### Libri

Fëdor Dostoevskij, *Il giocatore*, 1866

#### Arte

Caravaggio, *I bari*, 1954, olio su tela, 94×131 cm. Fort Worth, Kimbell Art Museum

Paul Cézanne, *I giocatori di carte*, 1890-1898, olio su tela, 47,5×57 cm. Parigi, Musée d'Orsay