

Progetto di ricerca: Il Registro Unico degli Esclusi (R.U.E.)

*Dallo strumento alla
strategia*

Questa indagine è stata realizzata grazie agli stanziamenti previsti dal Piano di Sviluppo 2022 in osservanza a quanto previsto dalla Convenzione di Concessione ADI Apparecchi da Intrattenimento.

Sommario

Introduzione.....	3
1 Aspetti generali: obiettivi, contesto normativo di riferimento del R.U.E. (Registro Unico delle Esclusioni)	5
1.1 Introduzione al settore del gioco con vincita in denaro in Italia e alle misure di prevenzione e contrasto del gioco patologico e minorile.	5
1.2 Il disturbo da gioco d'azzardo (D.G.A.): analisi funzionale alla ricerca di adeguati strumenti predittivi e limitativi.....	7
1.3 L'inquadramento giuridico del giocatore come "consumatore" di contratti e/o servizi di gioco e/o scommessa e l'esigenza di effettive forme di tutela, come forma di contro bilanciamento di interessi.....	10
1.4 Il Registro delle Autoesclusioni R.U.A. nel gioco a distanza in Italia	17
1.5 Case study – Il R.U.A. nel gioco a distanza: evidenze	19
1.6 L'autoesclusione nelle case da gioco in Italia	21
2 Analisi comparata delle migliori esperienze estere sull'auto ed eteroesclusione dal gioco con vincita in denaro.	22
2.1 La normativa comunitaria di riferimento. Sguardo di insieme e primi riferimenti a legislazioni di Stati membri sulla istituzione di un Registro Unico delle auto e delle eteroesclusioni (R.U.A - R.U.E)	22
2.2 Belgio	27
2.3 Francia	32
2.4 Gran Bretagna.....	35
2.5 Spagna	41
2.6 Germania	46
2.7 Arizona.....	48
2.8 Quadro di sintesi dell'analisi	50
3 L'empowerment del consumatore-giocatore: dalla misura alla strategia.....	54
3.1 I programmi di <i>Responsible Gaming</i> a livello internazionale.....	54
3.2 Le strategie di marketing socialmente responsabile del gioco d'azzardo per l'empowerment del consumatore-giocatore	55
3.3 Dalla misura alla strategia per l'esclusione	59
4 La strategia dell'esclusione dal gioco in Italia: ipotesi di sviluppo	62
4.1 L'evoluzione del quadro normativo del <i>Responsible Gaming</i> in Italia a livello nazionale.....	62
4.2 Elementi caratteristici della strategia per l'esclusione.....	64
4.2.1 Il framework regolatorio: caratteristiche generali.....	66
4.2.2 Il Registro Unico degli Esclusi	67

4.2.3	Il ruolo dell'informazione	69
4.3	Il trattamento dei dati personali	71
5	L'eteroesclusione dal gioco: l'opportunità giuridica di realizzazione del R.U.E. (Registro Unico delle eteroesclusioni) in Italia.....	72
5.1	Introduzione al tema.....	72
5.2	La natura "ambivalente" del diritto alla salute e l'autodeterminazione dell'individuo.	74
5.3	Le tutele legali ed assistenziali del giocatore problematico o patologico tra autodeterminazione ed eterodeterminazione	75
5.4	L'eterosegnalazione come forme amplificativa di tutela preventiva del giocatore problematico o patologico. Analogie con istituti già vigenti. Il c.d. "Ostracismo legalizzato"	79
APPENDICE	92
Metodologia	92
Indice delle figure	93
Bibliografia	94

Introduzione

La presente ricerca ha lo scopo di analizzare le modalità per la realizzazione di un Registro Unico delle Esclusioni (R.U.E.) del settore dei giochi con vincita in denaro (indicato in seguito per brevità anche come gioco).

Si è inteso approfondire l'argomento sia al fine di un ampliamento dell'attuale sistema dell'autoesclusione, ad oggi limitato al solo gioco on line, sia per valutare le possibili modalità di realizzazione della c.d. "eteroesclusione", intesa come esclusione dal gioco di un giocatore da parte di soggetti terzi rispetto al giocatore stesso.

La tematica, di stridente attualità ed interesse, coinvolge le interrelazioni tra diversi principi cardine del nostro ordinamento, coinvolgendo quel delicato equilibrio tra esercizio di un potere sovrano ed esercizio "uti singuli" di un diritto, tra interesse pubblico ed interesse privato, tra ordine pubblico ed autonomia privata, tra autodeterminazione ed eterodeterminazione nel compimento o nella previsione di divieti o limiti all'esercizio di un determinato atto, specialmente se afferente la persona umana ed i diritti fondamentali ad essa riconosciuti dalla Carta costituzionale.

È in questo campo dunque che si muove la presente ricerca, la quale non deve essere intesa come mero incipit ad aggiungere "a-sistematicamente" un nuovo strumento nella lotta al gioco patologico, ma deve essere considerata come stimolo per ricercare la giusta connessione tra autodeterminazione, Stato e libertà di iniziativa economica nel particolare settore dei contratti di gioco, andando a ricercare le migliori basi giuridiche volte all'introduzione di adeguate strategie operative per garantire l'agire dei molti protagonisti interessati al tema, proprio in quello 'spazio neutro', l'ordine e la salute pubblica, causa e fine della ricerca di un difficile bilanciamento di interessi nel settore in esame.

La ricerca analizza talune (e maggiormente interessanti) esperienze internazionali e riporta le prime e principali evidenze scientifiche relative all'esclusione dal gioco con vincita in denaro, allo scopo di prospettare degli elementi e delle considerazioni utili ai fini della futura progettazione e realizzazione di un sistema di esclusione in Italia ampio e generalizzato da interpretarsi come strategia d'intervento piuttosto che come introduzione di un semplice strumento di autocontrollo del gioco.

Lo studio evidenzia altresì il quadro e le eventuali previsioni normative di riferimento, nonché le caratteristiche di massima di un sistema di esclusione, utili per la realizzazione di una strategia inclusiva e generalizzata, procedendo da un dato metodologico e di approccio: una efficace strategia di esclusione dal gioco, come emerge dalle evidenze scientifiche, dovrebbe basarsi su un sistema che sia per quanto possibile indipendente dalle tipologie di gioco, mediante un approccio che dia maggiore rilevanza al concetto di responsabilizzazione di tutti gli attori della filiera del gioco, alla qualificazione dell'offerta di gioco, alla realizzazione di adeguati e nuovi modelli di habitat di gioco, il tutto mediante un trend collaborativo tra tutti gli attori del sistema.

1 Aspetti generali: obiettivi, contesto normativo di riferimento del R.U.E. (Registro Unico delle Esclusioni)

1.1 Introduzione al settore del gioco con vincita in denaro in Italia e alle misure di prevenzione e contrasto del gioco patologico e minorile.

In Italia l'offerta del gioco con vincita in denaro è disciplinata da un quadro normativo ampio, complesso e fondato sulla riserva Statale.

L'art. 1 del decreto legislativo n. 496 del 14 aprile del 1948 stabilisce, infatti, che: *“l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi a pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato”*¹.

Il fondamento giuridico della riserva statale è riconducibile, tra l'altro, all'esigenza di controllare un settore economico potenzialmente esposto alle minacce di infiltrazioni da parte di organizzazioni criminali e, in grado di produrre esternalità negative per gli individui psicologicamente più deboli e per i minori di età. La tutela dei diritti del consumatore e la limitazione delle disfunzionalità sociali collegate al gioco così come la difesa dei minori e dei soggetti vulnerabili rappresentano degli elementi cardine su cui si è sviluppato nel corso dei diversi anni il quadro normativo oggi di riferimento per il gioco.

Nell'ambito della sua riserva, lo Stato assicura l'offerta di gioco mediante un modello di governance che vede il coinvolgimento anche di soggetti privati con il ricorso all'istituto della concessione. Il sistema di offerta dei giochi pubblici può essere pluri-concessionario con la presenza di più concessionari operanti nell'ambito dello stesso segmento di gioco oppure

¹ Sono esclusi da tale riserva i giochi con vincite in denaro offerti dalle case da gioco autorizzate. In applicazione di tale norma oggi operano legalmente sul territorio nazionale quattro distinte strutture: il casinò di Sanremo e quelli di Campione d'Italia, di Venezia e di Saint Vincent.

mono-concessionario in cui un solo soggetto imprenditoriale provvede alla gestione del segmento e dei relativi prodotti di gioco.

Il concessionario agisce come un soggetto incaricato di pubblico servizio ed è sottoposto al controllo della pubblica amministrazione concedente (in passato denominata Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato – AAMS e oggi Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – ADM) oltre che al regime autorizzatorio di pubblica sicurezza, solo nel caso di attività fisiche di vendita al pubblico (artt. 86 e 88 del T.U.L.P.S.).

Le tipologie di gioco con vincita in denaro, previste dalla normativa vigente sono le molteplici e rappresentabili per macrocategorie nella tabella che segue.

Figura 1 - Tipologie di gioco con vincita in denaro e tassazione (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli – Libro Blu 2021)

Tipologia di gioco	Tassazione
AWP	24% delle somme giocate
VLT	8,6% delle somme giocate
Scommesse sportive fisiche	20% del margine
Scommesse sportive online	24% del margine
Scommesse ippiche a totalizzatore	16,1% sulla base del prelievo lordo
Scommesse ippiche a quota fissa	43% sul margine per il gioco fisico; il 47% sul margine per il gioco online
Ippica nazionale	26,3% sulle somme giocate
Scommesse virtuali	22% del margine
Sport a totalizzatore	12% sulle somme giocate
Betting exchange	20% sulle commissioni
Bingo di sala (fisico)	12% del valore delle cartelle acquistate
Bingo online	25% del margine
Giochi da casinò, di carte e di sorte online	25% del margine
Lotto, 10&lotto e Millionday	Giocato meno vincite meno 8%, rivenditori meno 6% (oltre IVA 22%), concessionari circa 14,7%
Gratta e Vinci	Giocato meno vincite meno 8%, rivenditori meno 1,9%, concessionari circa 13,1% (minimo)
Enalotto	28,27% delle somme giocate
Win for life	23,27% delle somme giocate
Euro jackpot	38,27% delle somme giocate
Play six	17,27% delle somme giocate

La scelta del legislatore di definire un modello di funzionamento del gioco basato sul Monopolio di Stato è da ricercarsi, tra l'altro, oltre che nella necessità di salvaguardare l'ordine, la sicurezza e la salute pubblica e di contrastare i fenomeni di illegalità, nell'esigenza di tutelare i minori di età, i soggetti più vulnerabili e i diritti del consumatore cercando di limitare gli eventuali danni e le disfunzionalità sociali collegate al gioco.

1.2 Il disturbo da gioco d'azzardo (D.G.A.): analisi funzionale alla ricerca di adeguati strumenti predittivi e limitativi.

Una questione che risulta essere ormai superata nell'ambito della comunità scientifica è quella del considerare o meno il D.G.A. una vera e propria malattia e, come tale, necessitante non solo di cure mediche ma di specifiche forme di tutela legale del soggetto che ne risultasse affetto.

Già analizzando sinteticamente i criteri generali che definiscono la malattia, si può comprendere lo stretto legame tra questa ed il D.G.A.: prima di tutto l'alterazione e la sofferenza, come condizione di alterazione del normale funzionamento dell'organismo che crea sofferenza fisica e psichica; la causalità, in quanto la malattia risulta da una serie di cause quali infezioni, difetti genetici, ecc...; l'evidenza fenomenica, costituita da segni o sintomi identificabili della malattia ed infine il processo patologico innescato dalla malattia, quale evoluzione negativa della salute che necessiterebbe di diagnosi e cura. Il D.G.A. presenta tutti e quattro i criteri generali sopra riportati derivando da un comportamento reiterato di gioco d'azzardo da parte di una persona vulnerabile che presenta sistemi neuropsichici alterati, fino a comportare lo sviluppo della patologia.

Partendo da questo presupposto, si può dunque offrire una definizione (clinica) più estensiva e dettagliata del D.G.A. come malattia neuropsicobiologica del cervello, spesso cronica e recidivante, che si esplicita con comportamenti patologici compulsivi e specifica sintomatologia

neurovegetativa, associata a gravi conseguenze fisiche, psichiche, sociali per l'individuo e per i suoi familiari.

Già in questa sede, in premessa, si vogliono sottolineare questi due ultimi caratteri, ovvero la compulsività e la rilevanza familiare del disturbo, elementi questi che dovranno essere presi in considerazione al fine di definire i migliori strumenti legali volti a tutela sia il giocatore che il suo ambito socio-familiare, mediante un approccio preventivo, interdittivo-volitivo ma anche etero-diretto.

E' chiaro che l'aspetto volontaristico, riguarda nella sua essenza sia il gioco "ex se" sia le decisioni che ad esso sono collegate, quali la volontà di reiterare l'azione ludica a carattere economico patrimoniale, la volontà di non interromperla, la volontà di non accettare le conseguenze negative di una estremizzazione di essa, od anche -a contrario- la volontà di agire in prima persona al fine di limitare la propria azione mediante una ulteriore manifestazione di volontà, ovvero quella di autoescludersi dal sistema e magari ricercare forme di cura.

Il D.G.A. sarebbe dunque da intendersi come la conseguenza di un comportamento volontario di gioco, persistente in un individuo spesso già vulnerabile alla dipendenza, che presenta cioè alterazioni preesistenti dei normali sistemi della gratificazione, del controllo degli impulsi e delle funzioni cognitive correlate.

Non è un caso che la definizione più precisa ed estesa del D.G.A., basata su una serie di evidenze scientifiche e di studi, è quella data dal Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali, secondo cui il gioco d'azzardo patologico è un disturbo del controllo degli impulsi, che consiste in un comportamento di gioco persistente, ricorrente e maladattivo che compromette le attività personali, familiari o lavorative. Il citato Manuale ha riclassificato il gioco d'azzardo patologico nell'area delle dipendenze (*addictions*) per le similarità tra il D.G.A. e le dipendenze da alcol e altre

sostanze d'abuso: in particolare, il disturbo non viene più definito "gioco patologico" ma "*disordered gambling*" (gioco problematico).

Ma se il *gambler* è a sua volta è definibile come una persona che presenta un'incapacità cronica e progressiva di resistere all'impulso di giocare, mediante un comportamento conseguente che compromette, disturba o danneggia se stesso, la sua famiglia o le e sue attività professionali, imprenditoriali e patrimoniali, è chiaro che all'aspetto volitivo come già evidenziato deve necessariamente connettersi alla ricerca di forme di tutele, non solo giudiziarie, ma comunque legali, finalizzate a poter realizzare un sistema in cui si possano tutelare le esigenze della famiglia e del contesto del *gambler* incapace di azionare da sé strumenti interdittivi, mediante l'intervento di terzi.

E chiaramente, questa necessità di realizzare un sistema di tutela predittivo, interdittivo sia volontario che etero-diretto relativo ai giochi ed alle scommesse in generale, si evince anche dall'analisi degli elementi costitutivi ed anche clinici del D.G.A., indicati già nel Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali, che identificano il comportamento problematico, persistente e ricorrente, da parte di un soggetto che, nell'arco di 12 mesi, presenta quattro o più tra i seguenti elementi²:

- 1- Ha bisogno di giocare d'azzardo con quantità crescenti di denaro per raggiungere l'eccitazione desiderata.
- 2- È irrequieto o irritabile quando si tenta di ridurre o interrompere il gioco d'azzardo.
- 3- Ha compiuto sforzi ripetutamente senza successo per controllare, ridurre, o interrompere il gioco d'azzardo.
- 4- È eccessivamente assorbito dal gioco (ad esempio, ha pensieri persistenti di rivivere esperienze di gioco del passato, di pianificare la prossima impresa, di pensare ai modi per ottenere denaro con cui giocare).

² Nel caso vengano riscontrati 4 o 5 criteri si parla di gravità media, moderata in caso di 6 o 7 criteri e grave per 8 o 9 criteri.

- 5- Spesso gioca d'azzardo quando si sente angosciato (ad esempio, inerme, colpevole, ansioso, depresso).
- 6- Dopo aver perso soldi al gioco, spesso torna un altro giorno per rifarsi ("inseguire" le proprie perdite).
- 7- Mente per nascondere l'entità del coinvolgimento con il gioco d'azzardo.
- 8- Ha messo a repentaglio o perso una relazione significativa, il lavoro, oppure opportunità di istruzione e di carriera a causa per il gioco d'azzardo.
- 9- Si basa su altri per reperire denaro, per alleviare una situazione finanziaria disperata causata dal gioco d'azzardo.

Dall'analisi dei su citati criteri, gli elementi utili ai nostri fini in funzione della strutturazione di adeguati presidi volti a tutelare effettivamente i giocatori sono: a) l'incapacità ad interrompere il gioco; b) la pianificazione di azioni volte alla ricerca di nuovo denaro da investire; c) la volontà di nascondere ai terzi, specialmente familiari, l'entità del suo coinvolgimento nel gioco; d) l'effetto di mettere a repentaglio famiglia, lavoro e patrimonio.

Se questi sono gli elementi da porre in risalto, è di tutta evidenza che strumenti, anche se già attivi, volti alla tutela del giocatore affetto da D.G.A. che non offrano adeguate risposte, sono da ritenersi parziali e/o insufficienti.

1.3 L'inquadramento giuridico del giocatore come "consumatore" di contratti e/o servizi di gioco e/o scommessa e l'esigenza di effettive forme di tutela, come forma di contro bilanciamento di interessi

Sin dalla pubblicazione del c.d. *Bill of rights* dei consumatori oramai risalente al 30 luglio 1998, con cui si andavano a codificare, per la prima volta in Italia, i diritti dei consumatori e si procedeva così ad istituire una sorta di vero *status* giuridico (appunto del consumatore), si è assistito ad ampi dibattiti su concetti quali la natura dei diritti evidenziati nel testo normativo,

la loro valenza costituzionale (o solo la loro copertura costituzionale) e ciò in funzione dell'esigenza di tutelare la persona umana ed il proprio sviluppo in tutte le sue manifestazioni, richiamando spesso, da parte di quella dottrina che nel corso degli anni ha inteso procedere ad una interpretazione costituzionale delle disposizioni in materia di tutela dei consumatori, la centralità dell'art.3 della Costituzione ove si afferma la pari dignità sociale di tutti i cittadini.

Si ricorda infatti che la legge 30 luglio 1998 n. 281 può certamente essere considerata come sorta di tavola costituzionale dei diritti del consumatore, corrispondente a quell'elenco che già nel lontano 1975 la Comunità aveva inserito nella Risoluzione del Consiglio 14 aprile 1975.

E' proprio la legge 281/1998 che introduce delle formulazioni innovative rispetto all'elenco contenuto nella Risoluzione del 1975 prevedendo, accanto alla salute ed alla sicurezza, anche la qualità dei prodotti e dei servizi (in cui certamente rientrerebbero i servizi di gioco e scommessa leciti); l'informazione, che deve essere adeguata, cioè non solo sufficiente a garantire ai consumatori di effettuare le proprie scelte, ma anche completa, comprensibile e non fuorviante; la pubblicità, qui integrante la dimensione dell'informazione del consumatore, piuttosto che non la commercializzazione del prodotto o dei servizi, la quale deve essere corretta più che "non ingannevole" (anche qui è chiara l'applicabilità al settore giochi e scommesse).

La stessa evoluzione successiva delle discipline che, tempo per tempo, hanno introdotto nel nostro ordinamento peculiari ambiti volti a tutelare ed a riconoscere diritti in capo a persone fisiche, ci dimostra sovente una sorta di "balzello" definitorio, a volte citando la nozione di persona fisica a volte di utente, a volte di consumatore ed altre, così come accade nell'art. 3 del codice del consumo, citando contemporaneamente la nozione di "consumatore ed utente".

Calando quanto rilevato nel più specifico settore dei giochi e delle scommesse, ed in una visione contrattuale del rapporto che si instaurerebbe tra giocatore e società erogatrice del servizio (poiché di vero e proprio servizio a valenza commerciale si tratta), ci si deve chiedere se detti contratti possano essere definiti come contratti del consumatore, e se dunque il giocatore possa essere definito non solo come persona fisica (*ex se* già destinataria di diritti in particolare in relazione alla tutela dei diritti fondamentali specificamente inerenti la persona umana, come avviene in tema di tutela della *privacy*) ma anche come consumatore di un servizio di gioco o di scommessa, ed ancora se -vista la peculiare natura del servizio oggetto di contratto- l'aspetto morale dell'azione ludica specialmente se riconducibile a forme lecite di azzardo, possa escludere l'applicabilità della disciplina consumeristica contenuta nel codice del consumo a tali contratti ovvero, utilizzando il già enunciato principio della c.d. "morale della bisca", si ritenga che dette prestazioni non possano essere meritevoli di tutela e dunque non riconducibili ai diritti fondamentali della persona fisica consumatore di cui al *Bill of rights*.

Orbene, la disciplina a tutela del consumatore nel diritto contrattuale europeo trova oramai notoriamente il proprio presupposto nell'esistenza di contratti nel cui ambito sia ravvisabile una "disparità qualificata" di forza contrattuale tra due parti definite consumatore e professionista, perciò richiedendosi l'applicazione di norme *ad hoc* atte a tutelare la parte considerata debole.

La nozione di consumatore potrebbe essere dunque considerata come nozione strettamente relazionale, ovvero inerente un rapporto obbligatorio ove vi sia una interrelazione appunto tra un consumatore -parte contrattuale debole- ed un professionista od una impresa, senza poter attribuire uno specifico peso dirimente (per l'applicazione della relativa disciplina) a valutazioni meramente soggettive quali l'effettiva sussistenza di una disparità di forza contrattuale o di una specifica forma di debolezza derivante da una

vulnerabilità di quel determinato soggetto contraente, dovendo rimanere tale applicazione piuttosto vincolata a criteri oggettivi, ovvero la qualificazione delle parti come consumatore e professionista conformemente alle nozioni elaborate dal diritto europeo.

Nel diritto contrattuale europeo dunque, ed in maniera conforme nel nostro ordinamento nazionale, la figura del consumatore ha una caratterizzazione unitaria che si fonda sulla considerazione della sua “debolezza” rispetto alla controparte quanto ad asimmetrie informative e forza contrattuale e che dunque lo rendono bisognoso di una tutela giuridica differenziata rispetto a quella garantita al resto dei consociati che pongano in essere rapporti di diritto privato: consumatore che, nelle direttive comunitarie, è costantemente definito quale persona fisica che agisce e stipula contratti per un uso che possa considerarsi estraneo alla sua attività professionale.

Ad ogni modo la risposta ai summenzionati interrogativi non può non procedere dalla definizione di consumatore contenuta nel Codice del Consumo e resa esplicita dall’art. 3 comma 1 lettera a) con il quale, dopo decenni di definizioni contenute in leggi speciali, per lo più di matrice comunitaria, in parte in passato già trasposte nel codice civile, è stato possibile approdare ad una prima unificazione di tale nozione che ha ricondotto al consumatore anche l’utente di un servizio pubblico o privato, ed ove detta qualificazione spetta alle persone fisiche allorché concludano un contratto per la soddisfazione di esigenze della propria vita quotidiana, del tutto estranee all’attività d’impresa o professionale eventualmente esercitata.

Tutte le indicate caratteristiche riteniamo possano essere ritrovate nella figura del giocatore e ciò sia sulla base di dati testuali di cui ai più recenti interventi normativi nazionali e comunitari in materia sia sulla base delle ricostruzioni effettuate dalla dottrina anche alla luce del più moderno intervento giurisprudenziale sul punto.

Ed infatti, procedendo da una mera analisi normativa di tutte quelle disposizioni, comunitarie e nazionali, che -tempo per tempo- hanno avuto il pregio di collegare la figura del giocatore a quella del consumatore, si vuole ricordare come *in primis* a livello comunitario si sia inteso considerare il giocatore come consumatore di servizi³ di gioco: il riferimento è alla Raccomandazione della Commissione Europea che già nel 2014 (in tema di gioco *on line*) evidenziava come la tutela dei consumatori e della salute fossero da considerare i principali obiettivi di interesse generale degli Stati membri nel contesto dei rispettivi quadri nazionali (per il gioco d'azzardo), intesi a promuovere la prevenzione di problematiche legate al gioco ed alla tutela dei soggetti più deboli.

Ma ancor più dirimenti sono i richiami sia al Codice del consumo sia al Decreto n. 87/2018, convertito con legge n. 96 del 9 agosto 2018, (c.d. Decreto Dignità).

Ed infatti, a fronte di un mancato e specifico richiamo alla nozione di giocatore ed al contratto di gioco e scommessa, pur tuttavia il codice del consumo procede indirettamente a riconoscerne la rilevanza a fini di tutela, e ciò proprio in forza della disposizione di cui all'art. 47, comma I, lett. c) (di cui è discutibile la *ratio* in un momento storico in cui la correttezza dell'informazione precontrattuale e pubblicitaria in tema di giochi e scommesse deve avere valenza privilegiata in funzione della tutela del consumatore giocatore onde garantire a quest'ultimo non solo la conoscibilità delle modalità di gioco ma implementare la propria coscienza sociale sui rischi relativi) ove, affermandosi che le disposizioni di cui al Capo I, Sezioni da I a IV non sono applicabili ai contratti di attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse, indirettamente ne riconosce la rilevanza e l'applicabilità delle altre disposizioni, quali ad esempio quelle in tema di clausole vessatorie.

³ Nello stesso senso, ed in particolare sulla ricostruzione delle scommesse autorizzate come prestazioni di servizi, *cf.*, Corte Giust. UE, 24 marzo 1994, n. 275, causa C-275/92, in *Riv. Dir. Sport*, 1994, 719 e ss.

Ma la disposizione più recente ove si riconosce al giocatore lo *status* giuridico di consumatore è contenuta nell'art. 9 del citato Decreto Dignità il quale, dedicando a tale patologia il capo III "*Misure per il contrasto del disturbo da gioco d'azzardo*", e disciplinando i casi in cui è vietata la pubblicità del gioco d'azzardo, nell'*incipit* della norma stabilisce testualmente "*Ai fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto alla ludopatia...è vietata qualsiasi forma di pubblicità.....*", utilizzando così la medesima tecnica normativa della Raccomandazione del 2014 e dimostrando come la tutela della salute, sia quale diritto fondamentale della persona fisica sia in quanto diritto fondamentale riconosciuto ai consumatori già nel c.d. *Bill of Rights*, divenga punto di contatto tra contratto di gioco e scommessa, fruitore del servizio e sua categorizzazione come consumatore.

Dunque la relazione tra giocatore e società erogatrice del servizio di gioco o scommessa deve qualificarsi come vera relazione contrattuale rientrante nella dinamica *business to consumer*, che innanzi tutto prescinda da una differenziazione tra lotterie autorizzate ed altre tipologie di giochi, e che consideri ogni forma di regolamentazione di giochi e scommesse a rilevanza economica e commerciale, come vere clausole contrattuali a cui applicare dunque tutte le disposizioni in materia di tutela del consumatore, così dunque riconducendo la persona fisica del giocatore allo *status* di consumatore.

Corollario dell'inquadramento del giocatore all'interno della figura giuridica del consumatore è quello di dover attribuire rilevanza ad uno schema relazionale e comportamentale in cui una parte è maggiormente più debole, e ciò sia a livello di informazione che a livello di strumenti di tutela. Detto inquadramento dunque obbliga "le controparti" di una relazione di gioco, e dunque anche lo Stato Italiano, a mettere a disposizione del contraente debole-consumatore delle forme di tutela "straordinarie", e dunque non comparabili con una classica relazione contrattuale, e la cui necessità diviene ancor più stridente allorquando la relazione contrattuale

business to consumers afferisce a contratti caratterizzati dall'aleatorietà dei contenuti e diremo anche degli effetti, specialmente patrimoniali.

Ed allora, nel campo dei giochi e delle scommesse nasce la stridente necessità di ricercare non “una” bensì “più forme” di tutele legali, giudiziarie e non, al fine di realizzare una sorta di rete di protezione a tutela di forme relazionali patologiche o problematiche, la cui efficacia dipende da numerosi fattori, quali:

- 1) L'ampiezza delle forme di gioco in relazione alle quali prevedere forme di tutela.
- 2) La platea dei soggetti istituzionali (pubblici e privati) da considerare come protagonisti attivi sia nella gestione di questi strumenti sia nel loro utilizzo.
- 3) La correlazione tra forme giudiziarie di tutela e forme stragiudiziali, seppur oggetto di normazione.
- 4) L'ampliamento e correlazione tra forme di tutela relative al settore giochi/scommesse e la disciplina bancaria, in funzione di tutela del patrimonio del consumatore-giocatore patologico o problematico.
- 5) La legittimazione attiva a far valere forme di tutela non necessariamente oggetto di azione giudiziaria.
- 6) L'ampiezza dell'informazione sull'esistenza di detti strumenti.
- 7) L'utilizzo delle nuove tecnologie per la loro realizzazione.

Tutti questi fattori devono necessariamente essere presi in considerazione sia in termini generali, in funzione cioè della realizzazione di un sistema di contro bilanciamento di interessi tra Stato, fornitori di gioco e giocatori, sia in termini specifici in relazione alla realizzazione di forme moderne ed efficaci di auto ed eteroesclusione dal gioco, da intendersi come uno degli strumenti più utili sia in funzione predittiva e cautelare della patologia sia in funzione di argine a situazione conclamate.

Ed ecco allora che l'analisi e ricerca sul tema degli strumenti di esclusione dal gioco, diviene oggi un passaggio fondante una futura riforma del sistema gioco.

1.4 Il Registro delle Autoesclusioni R.U.A. nel gioco a distanza in Italia

L'autoesclusione dal gioco d'azzardo è una misura che consente ai giocatori di allontanarsi dal gioco attraverso l'esclusione volontaria e può essere considerata come la più restrittiva delle misure di minimizzazione del danno.

In Italia, il sistema di autoesclusione è previsto solo per il gioco con vincita in denaro in modalità a distanza.

La Legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, Legge di Stabilità 2011) dispone all'art. 78 let. b) comma 13 *"l'adozione ovvero la messa a disposizione di strumenti e accorgimenti per l'autolimitazione ovvero per l'autoesclusione dal gioco, per l'esclusione dall'accesso al gioco da parte di minori, nonché per l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti di gioco gestiti dal concessionario"*.

Operativamente l'autoesclusione dal gioco a distanza verrà poi, introdotta per la prima volta in Italia nel febbraio del 2018 in attuazione di quanto previsto dalla citata Legge n. 220/2010. L'autoesclusione è uno strumento di gioco responsabile, attivabile su base volontaria, che consente al giocatore di autoescludersi dal gioco a distanza per un periodo prefissato (30, 60 o 90 giorni), oppure a tempo indeterminato. Lo strumento, nella sua prima versione consentiva l'autoesclusione solo presso il concessionario presso il quale il giocatore aveva il conto di gioco ed effettuava la richiesta; successivamente è stata adottata la modalità dell'autoesclusione cosiddetta "trasversale" ovvero valida per tutti i concessionari del gioco a distanza e quindi, di fatto estesa a tutti i conti di gioco dell'utente.

Durante il periodo di autoesclusione al giocatore sono inibite tutte le attività di gioco e il deposito sul conto di gioco ed in particolare al giocatore non è consentito:

- aprire nuovi conti di gioco a distanza;
- effettuare scommesse o altri giochi a distanza sui propri conti di gioco aperti presso qualunque concessionario;
- depositare somme di denaro sui conti di gioco.

È invece ammesso il prelievo delle vincite dai conti di gioco aperti presso i diversi concessionari e la chiusura dei conti di gioco con il prelievo del relativo saldo.

In caso di autoesclusione a tempo indeterminato, anche se effettuata per errore, il giocatore potrà chiedere la revoca solo dopo sei mesi, mentre, in caso di autoesclusione a tempo determinato (30, 60 o 90 giorni) la riattivazione sarà automatica allo scadere del termine fissato.

L'autoesclusione può essere attivata o revocata attraverso l'uso di SPID sul portale di ADM o attraverso una richiesta ad un concessionario con cui il giocatore ha un conto di gioco.

Il giocatore ha anche la possibilità di richiedere la sospensione del conto di gioco, in questo caso l'inattività avrà effetto solo presso il concessionario al quale è stata richiesta la sospensione.

L'autoesclusione è uno strumento che obbligatoriamente tutti i concessionari devono offrire ai propri giocatori. Ai fini di una condotta di gioco responsabile il sistema di autoesclusione deve essere reso accessibile sul sito di gioco del concessionario almeno dalla pagina sulla tutela del giocatore. Per l'attuazione dello strumento dell'autoesclusione i concessionari del gioco a distanza hanno seguito quanto stabilito dall'ADM e dai relativi protocolli di comunicazione informatica SGAD.

In caso di autoesclusione a tempo indeterminato, il giocatore ha anche la possibilità di revocare la richiesta di autoesclusione, tramite una speciale

procedura di identificazione; la revoca dell'ordine di autoesclusione non può avvenire prima che siano trascorsi sei mesi dal momento della richiesta.

Di seguito si riporta la scheda di riepilogo delle caratteristiche dello strumento dell'autoesclusione del gioco a distanza.

Figura 2 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco a distanza in Italia

	Etero esclusione	Registro unico	Tipologia di gioco	Durata esclusione	Esclusione a tempo indeterminato	Revoca dall'autoesclusione	Modalità di iscrizione
GAD (Gioco a distanza)	No	Si, per tutti i concessionari del gioco a distanza	Valida per tutti i giochi a distanza	30, 60 o 90 giorni	Si	Si, non prima di 6 mesi, solo per quella a tempo indeterminato	La richiesta di iscrizione al R.U.A. può essere effettuata al concessionari o con cui si hanno conti di gioco attivi o in alternativa ad ADM.

1.5 Case study – Il R.U.A. nel gioco a distanza: evidenze

Dall'esame dei dati più recenti e relativi all'ultimo triennio 2020-2022 emerge un incremento del numero degli esclusi, nei diversi anni, sia in valore assoluto che in termini percentuali (% giocatori autoesclusi/soggetti giocanti: in questo caso i soggetti autoesclusi sono rapportati ai soggetti giocanti nell'anno). In particolare, il numero dei giocatori esclusi nel 2022 è 124.074 con un'incidenza rispetto ai giocatori attivi nell'anno del 3.3%.

Figura 3 - Giocatori autoesclusi anni 2020, 2021, 2022 (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli)

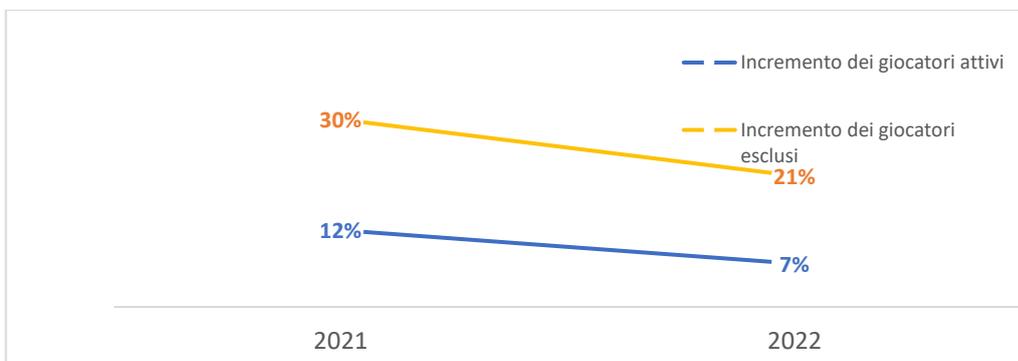
Anno	Soggetti Giocanti	Giocatori autoesclusi	Incidenza %
2020	3.124.604	79.508	2,5%
2021	3.505.641	103.198	2,9%
2022	3.747.538	124.704	3,3%

Figura 4 - Giocatori autoesclusi a tempo indeterminato anni 2020, 2021, 2022 (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli)

Anno	Soggetti Giocanti	Giocatori autoesclusi a tempo indeterminato	Incidenza %
2020	3.124.604	52.151	1,7%

2021	3.505.641	64.508	1,8%
2022	3.747.538	75.949	2,0%

Figura 5 - Andamento della variazione dei giocatori attivi e degli autoesclusi periodo 2020-2022 (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli)

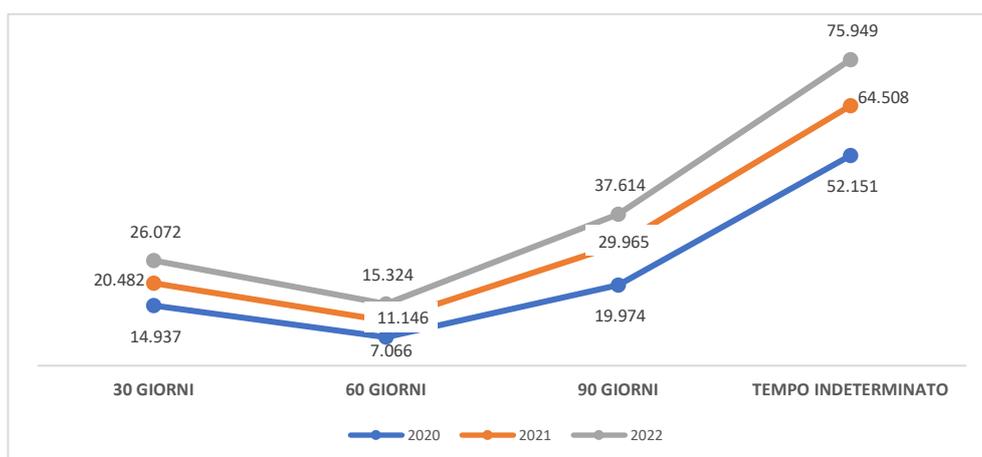


Nel tempo il ricorso allo strumento dell'autoesclusione è aumentato, come emerge sia dalla lettura dell'incidenza dei giocatori esclusi rispetto ai soggetti giocanti sia dal maggiore incremento percentuale del numero di giocatori esclusi rispetto a quelli attivi; in particolare a fronte di un incremento dei giocatori attivi nel 2021 e nel 2022 (rispetto all'anno precedente) pari rispettivamente al 12% e al 7%, si è registrato un incremento dei giocatori esclusi del 30% e del 21%.

I giocatori autoesclusi a tempo indeterminato rappresentano la tipologia con maggiore prevalenza rappresentando nel 2022 circa il 2% dei giocatori attivi e circa del 61% del totale degli esclusi.

Di seguito si riporta un grafico rappresentativo dell'andamento delle diverse tipologie di esclusione nel periodo 2020-2022.

Figura 6 - Numero di esclusioni per tipologia (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli)



1.6 L'autoesclusione nelle case da gioco in Italia

Il gioco in Italia è esercitato anche tramite le quattro case da gioco: il Casinò di Campione (a Campione d'Italia), il Casinò de la Vallée (a Saint-Vincent), il Casinò di Sanremo (nell'omonima cittadina ligure) e il Casinò di Venezia.

Il decreto legge n. 158 del 2012, convertito nella Legge 8 novembre 2012, n. 189 e intitolato "*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*" (cosiddetto decreto Balduzzi), all'articolo 7 comma 5 ha previsto, anche per le case da gioco, l'obbligo di evidenziare i rischi correlati al gioco e segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie correlate al gioco d'azzardo patologico.

Di conseguenza, nell'ambito della propria autonomia operativa, ogni casinò ha individuato delle specifiche modalità di applicazione delle misure di gioco responsabile per garantire ai clienti la massima tutela dai rischi derivanti dal gioco; tali misure sono valide e applicate solo nel casinò che le ha emanate. In linea generale, i casinò prevedono l'autoesclusione dal gioco attraverso la compilazione di un modulo presso la struttura; l'autoesclusione ha efficacia soltanto nel casinò a cui è stata effettuata una richiesta.

Pur essendo quindi presente lo strumento dell'autoesclusione, a esso non è associato un registro unico (valido per i 4 casinò) né tantomeno è previsto un collegamento con il R.U.A. adottato per il gioco a distanza.

2 Analisi comparata delle migliori esperienze estere sull'auto ed eteroesclusione dal gioco con vincita in denaro.

2.1 La normativa comunitaria di riferimento. Sguardo di insieme e primi riferimenti a legislazioni di Stati membri sulla istituzione di un Registro Unico delle auto e delle eteroesclusioni (R.U.A - R.U.E)

Già nel corso dell'anno 2021 veniva sottoposto un quesito alla Commissione Europea circa l'istituzione di un registro UE di autoesclusione del gioco d'azzardo (*Answer del 12.7.2021*), dal seguente tenore: *“Intende la Commissione istituire un registro dell'UE di autoesclusione del gioco d'azzardo per rendere possibile l'autoesclusione in tutta l'UE per le forme di gioco d'azzardo tradizionali e online, indipendentemente dal luogo di residenza e dallo Stato membro in cui è detenuta la licenza di gioco?”*

La risposta a tale quesito sopraggiunge, con inaspettati contenuti, nell'ottobre 2021, con una comunicazione con cui la Commissione europea dichiara che *«non prevede nel prossimo futuro di effettuare una valutazione della raccomandazione sui principi per la tutela dei consumatori e dei giocatori di servizi di gioco online e per la prevenzione del gioco minorile» e «non prevede nel prossimo futuro di istituire un registro europeo per l'autoesclusione del gioco».*

Pur se la *«Commissione riconosce i rischi per i consumatori associati al gioco»*, rileva che *«poiché non esiste una normativa UE specifica per il settore, gli Stati membri sono liberi di regolamentare le attività di gioco, purché siano in linea con le norme sul mercato interno contenute nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea».*

Orbene, in relazione alla normativa Comunitaria in tema di prevenzione del D.G.A. e tutela non solo delle fasce deboli della società quali i minori ma in generale in funzione di tutela del giocatore-consumatore, si ricorda che già nel 2014 la Commissione aveva raccomandato (Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014 sui principi per la tutela dei consumatori e dei giocatori dei servizi di gioco d'azzardo online e per la prevenzione del gioco d'azzardo online da parte dei minori), l'istituzione di registri nazionali di autoesclusione per i giocatori, a cui gli operatori del gioco d'azzardo abbiano accesso.

La Raccomandazione, la quale chiaramente risulta focalizzata sul gioco on line conteneva le seguenti indicazioni:

- a) Nella sua risoluzione del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo online nel mercato interno, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a esplorare la possibilità di interoperabilità tra i registri nazionali di autoesclusione, a sensibilizzare sui rischi della dipendenza dal gioco ea prendere in considerazione controlli obbligatori di identificazione di terzi. Ha inoltre chiesto agli operatori di gioco d'azzardo on line di essere obbligati a fornire sul sito Web di gioco informazioni sulle autorità di regolamentazione e avvertenze per i minori e sull'uso di auto-restrizioni.
- b) La protezione dei consumatori e della salute sono i principali obiettivi di interesse pubblico degli Stati membri nel contesto dei rispettivi quadri nazionali di gioco che affrontano la prevenzione del gioco problematico e la protezione dei minori.
- c) Alcuni individui che si impegnano nel gioco d'azzardo sperimentano problemi a causa del loro comportamento in misura tale da avere un impatto sulla persona o sulla famiglia, altri sono gravemente danneggiati per ragioni di gioco patologico. Si stima che tra lo 0,1-0,8 % della popolazione adulta in generale soffra di un disturbo del gioco e un ulteriore 0,1-2,2 % dimostri un coinvolgimento potenzialmente

problematico nel gioco d'azzardo. È pertanto necessario un approccio preventivo affinché i servizi di gioco d'azzardo online siano offerti e promossi in modo socialmente responsabile, in particolare per garantire che il gioco d'azzardo rimanga una fonte di attività ricreative e di svago.

- d) Gli Stati membri dovrebbero garantire che il giocatore possa in qualsiasi momento sul sito web dell'operatore attivare il timeout o l'autoesclusione da uno specifico servizio di gioco d'azzardo online o da tutti i tipi di servizi di gioco d'azzardo online.
- e) Gli Stati membri dovrebbero prevedere che: a) il time out serve a sospendere il gioco per almeno ventiquattro ore; (b) l'autoesclusione con un operatore è possibile per non meno di sei mesi.
- f) Gli Stati membri dovrebbero garantire che in caso di autoesclusione il conto giocatore venga chiuso. Gli Stati membri dovrebbero garantire che la reiscrizione di un giocatore sia possibile solo su richiesta del giocatore, in forma scritta o elettronica, e in ogni caso solo dopo la scadenza del periodo di autoesclusione.
- g) Gli Stati membri dovrebbero disporre di norme relative alle richieste di terzi interessati a un operatore per l'esclusione di giocatori da un sito web di gioco d'azzardo.
- h) Gli Stati membri sono incoraggiati a istituire un registro nazionale dei giocatori autoesclusi.
- i) Ove stabilito, gli Stati membri dovrebbero facilitare l'accesso degli operatori ai registri nazionali dei giocatori autoesclusi e garantire che gli operatori consultino regolarmente tali registri in modo da impedire ai giocatori autoesclusi di continuare a giocare.
- 1) La rilevanza della tutela del consumatore giocatore e della sua "famiglia", considerando dunque rilevanti, ai nostri fini, non solo il diritto all'autoesclusione del giocatore consapevole bensì considerando meritevoli di tutela anche e specialmente le istanze

familiari, di terzi soggetti, a che si realizzi un percorso di autoesclusione con un determinato “*time out*”;

- 2) L’opportunità di realizzare, da parte degli stati membri, discipline volte a dare rilevanza alle richieste “di terzi”, le c.d. “*Third parties*”, interessati all’esclusione di giocatori da un sito web di gioco ma anche dal gioco fisico.

Una prima sintesi inerente i principali argomenti di analisi appena evidenziati può rimostrarsi già in uno studio dell’“*European Gaming and Betting Association*” risalente all’anno 2021⁴, da cui si evince un grado elevato di diversità tra gli Stati membri.

In generale, al momento della pubblicazione della ricerca, se quasi tutti gli Stati membri avevano sviluppato e mantenuto un registro nazionale di autoesclusione sul gioco d’azzardo online, solo Bulgaria, Paesi Bassi, Irlanda, Lituania, Lussemburgo e Slovenia non avevano imposto alcuna formalità o obblighi al riguardo.

In quegli Stati membri, nonostante la mancanza di regolamentazione, gli operatori hanno offerto volontariamente un sistema di autoesclusione.

Allo stesso modo, la maggior parte dei membri avevano ritenuto di richiedere agli operatori di gioco online di consentire ai giocatori di impostare i limiti di tempo e di avere ulteriori time-out e periodi di ripensamento.

Tuttavia, nonostante l’apparenza di uniformità, venivano riscontrate differenze sostanziali che non possono indurci a parlare di categorie di “modelli specifici di esclusione”: tra le marcate differenze risultano quelle relative ad un argomento di rilevante interesse, e cioè se l’iscrizione al registro delle esclusioni possa essere richiesta da terzi soggetti interessati (e ovviamente, quali terzi, distinti soggettivamente dal giocatore ma ad esso collegati) e, in tal caso, se sia necessaria o meno un’ingiunzione alle Autorità giudiziarie competenti nei vari Stati.

⁴ Dr Margaret Carran, University of London. *Consumer protection in eu online gambling regulation, Review of the implementation of selected provisions of the European Commission Recommendation 2014/478/EU across EU Member States*. Follow Up Study November 2021.

Sul punto si evidenzia come l'esclusione da parte di terzi fosse consentita in 10 Stati membri.

Dalla sintetica prospettazione delle diverse legislazioni emerge, come dato di nostro interesse, come in Francia, Belgio, Ungheria e Portogallo, qualsiasi terza parte interessata possa "tentare" di chiedere di escludere un giocatore: in taluni casi viene richiesta un'ingiunzione al Tribunale, mentre in altri casi ciò non è richiesto, essendo l'analisi di tale richiesta di competenza, ad esempio, della locale Gambling Commission, ove costituita (si veda il Belgio, come di seguito maggiormente specificato).

Ed interessanti risultano anche i dati sull'auto/eteroesclusione, come di seguito evidenziati, ed ove risaltano immediatamente i dati relativo al Belgio ed alla Germania.

Lo strumento dell'autoesclusione e dell'eteroesclusione è stato introdotto in numerosi Paesi nel mondo attraverso l'adozione di modelli di funzionamento molto spesso estremamente differenti tra loro anche perché sviluppati in coerenza con il contesto culturale, politico e normativo di riferimento e con la tipologia di giochi con vincita in denaro presenti nel Paese.

La realizzazione dello strumento dell'esclusione del gioco, in genere, prevede la costituzione di un Registro degli esclusi. La unicità del Registro rappresenta uno dei punti cardine del buon funzionamento e dell'efficacia dello strumento. La caratteristica dell'unicità può essere articolata secondo tre dimensioni di analisi:

- Tipologia di gioco;
- Tipologia di punto vendita;
- Validità territoriale del Registro.

L'applicazione del Registro a tutti i giochi e a tutte le tipologie di punti vendita di gioco e su tutto il territorio di un Paese corrisponde alla massima efficacia dello strumento per il giocatore.

L'analisi ha posto in evidenza come tali dimensioni trovino, però di fatto, nei diversi Paesi esaminati una diversa rappresentazione.

2.2 Belgio

La normativa belga in tema di tutela del giocatore-consumatore risulta di interesse ai fini della presente ricerca.

Si vuole preliminarmente ricordare che in Belgio, così come in altri Paesi UE è stata istituita, dal Gambling Act del 7 maggio 1999, la Gaming Commission (GC), Autorità di regolamentazione ufficiale del settore del gioco d'azzardo. Il compito principale del GC è garantire la canalizzazione verso il gioco d'azzardo legale, con l'obiettivo primario di tutelare i giocatori.

La CG fornisce consulenza al governo e al parlamento su tutte le questioni relative alla legge del 7 maggio 1999 sui giochi d'azzardo, le scommesse, gli stabilimenti di gioco e la protezione dei giocatori; concede le licenze necessarie per l'esercizio di giochi d'azzardo e scommesse e garantisce una gestione proattiva; ha una funzione di monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del Gambling Act e ha il potere di irrogare sanzioni (diffida, sospensione o revoca della licenza), comprese le sanzioni amministrative.

La rete distributiva di gioco in Belgio è organizzata sulla base del rilascio di apposite licenze per l'esercizio dei giochi. La rete è caratterizzata dai casinò (con licenza di tipo A), le sale da gioco (licenza di tipo B), le agenzie di scommesse (licenza di tipo F1-F2). A queste tipologie si affiancano i Cafè (licenza di tipo C) e le librerie (licenza di tipo F2); per queste ultime due tipologie di esercizio le attività di gioco sono ancillari all'attività principale. Di seguito si riporta una tabella rappresentativa in linea generale della rete distributiva di gioco in Belgio.

Figura 7 – Principali tipologie di punto vendita e giochi in Belgio

Principali tipologie di punto vendita	Giochi casinò	Scommesse	Slot machine	Bingo machine
---------------------------------------	---------------	-----------	--------------	---------------

Casino	x		x	
Sale scommesse		x		
Sale da gioco			x	x
Cafè			x	x
Librerie		x	x	

Anche la GC, al pari di altre esperienze comunitarie, ha come principale scopo quello della tutela dei giocatori patologici o problematici e delle loro famiglie: all'uopo, anche in Belgio è stato istituito un registro delle auto ed etero esclusioni volto, dunque, a concedere direttamente al giocatore ovvero per il tramite delle c.d. "third parties" il diritto, la facoltà' ovvero la possibilità di richiedere una autoesclusione dal gioco.

In relazione al sistema di "autoesclusione", indicato come "Richiesta volontaria", la normativa di settore prevede che chiunque ritenga di avere bisogno di protezione dai potenziali pericoli della dipendenza dal gioco, può richiedere un divieto di accesso alla Gaming Commission, a seguito della quale richiesta verrà automaticamente negato l'accesso ai casinò (fisici e online), alle slot machine (fisiche e online) o ai negozi di scommesse (fisiche e online).

Dal 2004, la Gaming Commission gestisce il Sistema Informativo per le Persone Escluse (EPIS), un sistema elettronico che elenca tutti i giocatori esclusi. Quando si accede a un casinò fisico o virtuale, a una sala giochi di slot machine fisica o virtuale o a un negozio di scommesse fisiche o virtuali, il cognome, il nome e la data di nascita del giocatore sono obbligatoriamente registrati in EPIS, al fine di verificare se il giocatore può essere autorizzato a giocare.

Dunque, il dato che emerge da una prima analisi della legislazione di riferimento è che il sistema R.U.A. sia applicabile sia al gioco fisico che all'online.

Il sistema prevede la possibilità di utilizzare, sia in caso di cittadino belga che in caso di cittadino straniero, un modulo elettronico insieme a un lettore di carte e alla carta d'identità belga, o per il tramite di un apposito software.

Ove non si sia in grado di utilizzare il modulo elettronico, presente sul sito GC, è prevista l'utilizzazione di un classico modulo di richiesta cartaceo con allegata copia di entrambi i lati della carta d'identità ed invio alla GC, che dunque deve ritenersi il legittimato passivo all'inoltro di detta istanza.

Ma uno degli aspetti di maggiore interesse che ci ha indotto a considerare la legislazione belga è la presenza di un sistema (e non di un apposito registro in quanto il registro è unico) volto a permettere alle terze parti di presentare una richiesta volta a "vietare" (traduzione letterale) a qualcun altro di giocare d'azzardo.

Dunque, in qualità di terza parte "interessata", chiunque può richiedere il divieto di accesso a una persona con problemi di gioco, dovendosi tuttavia dimostrare di avere un interesse personale alla attivazione del divieto.

Certamente tale procedura tocca interessi di terzi, ha come conseguenza la limitazione di diritti di terzi, ma ha anche il pregio di dare rilevanza ad interessi, economici e non (cioè anche affettivi) appunto di terzi soggetti i quali, anche seppur indirettamente, possano subire le conseguenze familiari, psicologiche ed economiche, di una situazione di gioco patologico.

Proprio in virtù degli interessi in gioco e del loro potenziale conflitto, la procedura di eteroesclusione è più lunga e complessa rispetto alla gestione della richiesta volontaria, e in quanto al giocatore deve essere data l'opportunità di presentare la propria versione davanti alla Gaming Commission.

Risulta particolarmente interessante, dall'analisi della modulistica afferente l'eteroesclusione, notare chi siano i legittimati attivi di tale azione di segnalazione, i quali sono così individuati: compagno/coniuge; genitore; famiglia; amico; medico; assistente sociale; istituzione finanziaria; cliente; altro".

Il primo dato che emerge dall'analisi del sistema belga è la scelta di far parte attiva di tale azione di prevenzione le istituzioni finanziarie, e dunque gli intermediari bancari i quali, dall'analisi dell'operatività dei singoli clienti

potrebbero far emergere delle situazioni problematiche o patologiche inerenti al “giocare”, magari strettamente collegate a situazioni di sovraindebitamento economico, queste ultima connesse, in ipotesi, a richieste di fidi o finanziamenti in genere, dalla cui richiesta emergano situazioni che, in sede di verifica del merito di credito, potremmo già definire “anomale” o “sospette”; altresì si evidenzia come il sistema attribuisca grande rilevanza non solo agli interessi della famiglia bensì ad analisi cliniche, psichiatriche o psicopatologiche che potrebbero portare un qualsivoglia medico curante ad esercitare la segnalazione di autoesclusione.

La procedura poi richiede, ove esistente, l’allegazione sia dei motivi specifici della segnalazione, sia l’allegazione di osservazioni dettagliate (anche sul tipo di vincolo che lega il soggetto segnalato a segnalante) sia l’allegazione di eventuali documenti che possano essere posti a corredo della richiesta.

Proprio perché si tratta di diritti di terzi, è chiaro che alla segnalazione non segue, con automatismo, l’esclusione dal “sistema gioco”: si prevede innanzitutto che il segnalante riceva un avviso di ricevimento della istanza; si prevede l’invio una citazione (in termini non processuali ovviamente) alla persona in relazione alla quale si è presentata la domanda; opportunità concessa al segnalato di presentare argomenti a favore o contro questa richiesta di esclusione prima che il CG prenda una decisione.

L’esclusione su richiesta di un terzo interessato dura almeno un anno. Trascorso tale termine, la persona esclusa potrà chiedere la revoca del divieto. Devono essere fornite le ragioni per tale richiesta. Il terzo interessato è informato di tale procedura e ha la possibilità di esprimere il proprio parere.

	Eteroesclusione	Registro unico	Durata esclusione	Esclusione a tempo indeterminato	Revoca dall'autoesclusione	Modalità di iscrizione	Modalità di identificazione
Belgio	Si	Per tutti gli operatori del gioco a distanza e per i casinò, le sale da gioco e le agenzie di scommesse	Decisa dal giocatore	Si	Si, dopo 3 mesi dal ricevimento della richiesta	Online	Verifica all'accesso attraverso il sistema EPIS

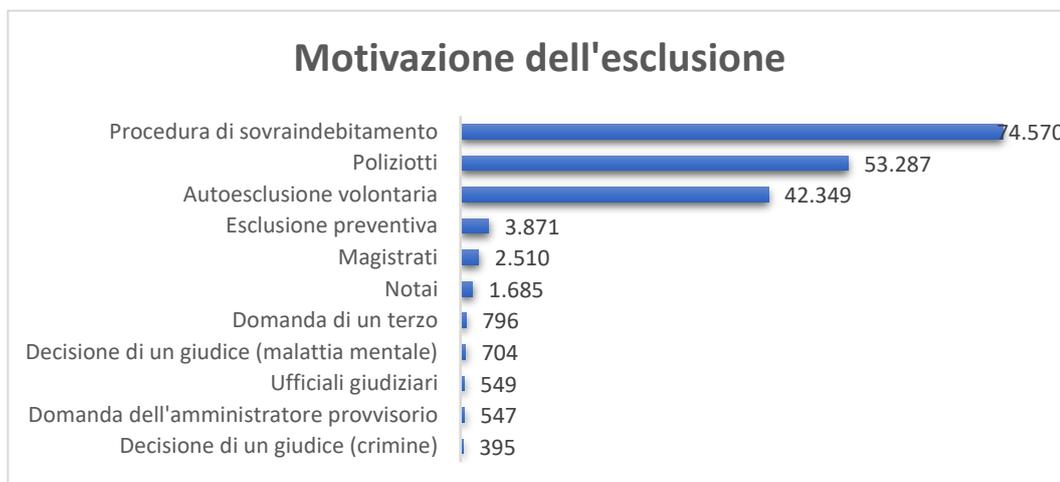
I PRIMI DATI SUL SISTEMA EPIS

Alla data del 1° ottobre 2022, 181.263⁵ persone risultano iscritte al sistema EPIS, di cui 42.349 a seguito di una richiesta volontaria. Questi dati evidenziano che circa il 77% degli iscritti al registro non sono su base volontaria. Tra gli esclusi “forzati” dal gioco rientrano anche talune categorie come i notai, i poliziotti, gli ufficiali giudiziari e i magistrati. Al netto, delle persone appartenenti alle suddette categorie gli esclusi dal gioco in Belgio sono circa 123.232.

Sono, inoltre, esclusi automaticamente dal gioco e iscritti nel registro EPIS, coloro che sono stati ammessi ad una procedura di risanamento dei debiti; questa categoria rappresenta circa il 41% del totale degli iscritti al sistema e il 60% del totale degli esclusi al netto delle categorie esposte.

⁵ Rapporto annuale EPIS Commissione gioco d'azzardo belga – 2022

Figura 9 - Motivazioni di esclusione dal gioco dati al 1° ottobre 2022 (fonte: Rapporto annuale EPIS Commissione gioco d'azzardo belga – 2022)



2.3 Francia

In Francia gli articoli L-322-1 e L-322-2 del codice delle leggi di pubblica sicurezza (*Code de la sécurité intérieure*) recano un divieto generale di tutte le forme di gioco d'azzardo e scommesse, prevedendo delle deroghe, previa autorizzazione, in relazione ad eventi benefici o a fiere e manifestazioni temporanee, di conseguenza, il gioco d'azzardo e le scommesse possono essere condotti solo da operatori autorizzati dallo Stato in virtù di diverse disposizioni di legge.

Stante il divieto generale, la società statale *Française des Jeux* (FDJ) gestisce le scommesse e le lotterie (lotterie tradizionali e online, lotterie ad estrazione e il gratta e vinci), e *Pari Mutuel Urbain* (PMU) gestisce le scommesse ippiche, entrambe le gestioni sono in regime di monopolio. La normativa francese prevede la possibilità di installare gli apparecchi da gioco non temporanei (in particolare le slot machine) solamente all'interno dei casinò a questo autorizzati.

Figura 10 – Principali tipologie di punto vendita e giochi in Francia

Principali tipologie di punto vendita	Scommesse ippiche	Lotteria	Scommesse sportive	Giochi da casinò	Slot machine	Giochi di carte
---------------------------------------	-------------------	----------	--------------------	------------------	--------------	-----------------

Casinò				x	x	x
Club di gioco				x		x
FDJ		x	x			
PMU	x					

Dal 31 dicembre 2020 la gestione della pratica di autoesclusione, precedentemente detenuta dal Ministero dell'Interno, è affidata all'Autorità francese per il gioco d'azzardo (ANJ). L'ANJ offre ora un servizio rinnovato e facilmente accessibile che semplifica il processo di registrazione e riduce il tempo necessario per convalidare il processo. I giocatori non devono più recarsi in una stazione di polizia e la loro registrazione può ora essere effettuata interamente online.

Dall'analisi della procedura di autoesclusione dal comparto gioco, si evincono talune peculiarità del sistema francese che lo distinguono dal sistema belga per una scelta operativa più limitata.

Ed infatti il sistema francese prevede l'autoesclusione del gioco d'azzardo come una procedura strettamente personale e riservata, offerta ai giocatori che desiderano proteggersi dai rischi legati al loro gioco eccessivo (difficoltà finanziarie, disturbi psicologici legati alla dipendenza, isolamento, ecc...).

Esiste anche in tal caso un sistema di eteroesclusione ma limitato solo a coloro i quali risultino essere tutori o curatori o che siano i rappresentanti legali di una persona che incontra problemi con il gioco d'azzardo. È chiaro, dunque, che in tale sistema l'azione segnaletica delle terze parti deve essere preceduta da un provvedimento giudiziario, di solito di volontaria giurisdizione, di nomina di un soggetto che, *ex lege*, sia autorizzato ad intervenire su diritti di terzi. Procedura questa, dunque, molto formalistica e certamente meno "agile" rispetto al sistema belga.

Circa l'ambito degli effetti dell'esclusione, anche in Francia si denota una discreta ampiezza degli effetti sui tipi di gioco, tra cui: casinò o club di gioco; scommesse sportive, scommesse ippiche e poker online e siti web concessi in

licenza dall'ANJ; ai giochi de La Française des Jeux o da PMU realizzati online o nei punti vendita fisici con un conto giocatore.

Questo divieto è valido per un minimo di tre anni. Trascorso tale termine, l'interessato può in qualsiasi momento chiedere la revoca del divieto.

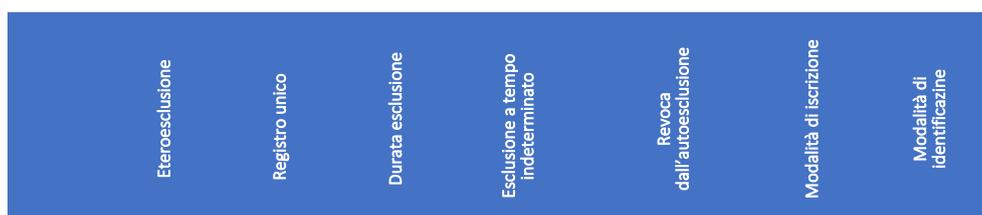
Finora, le persone che desideravano registrarsi su questo registro dovevano recarsi in una stazione di polizia per un colloquio con un corrispondente locale del Central Race and Gambling Service (SCCJ) al fine di finalizzare la loro registrazione. Il ritardo medio era di circa un mese e mezzo e la telefonata della polizia poteva essere dissuasiva.

Al fine di facilitare la procedura e renderla più attraente per i giocatori d'azzardo, l'ordinanza del 2 ottobre 2019 di riforma della regolamentazione del gioco d'azzardo, ha affidato all'ANJ la gestione di questo fascicolo nell'ambito della sua missione di combattere la dipendenza e prevenire il gioco eccessivo. L'Autorità, appena costituita nel giugno 2020, si è preparata a tale trasferimento progettando un servizio telematico facilmente accessibile ai giocatori d'azzardo.

L'ANJ propone un nuovo processo di registrazione in 3 fasi: 1) il giocatore fa la sua richiesta di esclusione dal servizio online www.interdictiondejeux.anj.fr o inviando una lettera; 2) L'ANJ contatta telefonicamente il giocatore per verificarne l'identità; 3) una volta verificata l'identità, l'ANJ conferma la registrazione inviando una lettera.

Dopo tre anni, se il giocatore sente di non aver più bisogno di questa misura, può chiedere la revoca del divieto al servizio online. Una volta che la richiesta è stata verificata dall'ANJ, il giocatore riceverà conferma che il divieto è stato revocato.

Figura 11 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Francia



Francia	Si, in via giudiziale	Per tutti gli operatori del gioco a distanza. Casinò, club di gioco e i giochi di FDJ e PMU con conto di gioco	Minimo 3 anni	Si	Si, ma non prima del periodo minimo	Online o via posta	Verifica all'accesso
---------	-----------------------	--	---------------	----	-------------------------------------	--------------------	----------------------

2.4 Gran Bretagna

In Gran Bretagna il gioco d'azzardo è gestito dalla *Gambling Commission* che è un ente pubblico esecutivo non dipartimentale del governo del Regno Unito responsabile della regolamentazione del gioco d'azzardo e della supervisione della legge sul gioco d'azzardo in Gran Bretagna. Il suo mandato copre sale giochi, scommesse, bingo, casinò, slot machine e lotterie, nonché il gioco d'azzardo a distanza, ma non le scommesse finanziarie. La *Gambling Commission* è stata istituita ai sensi del *Gambling Act 2005* e ha assunto pieni poteri nel 2007.

La rete distributiva in Gran Bretagna è organizzata sulla base del rilascio di apposite autorizzazioni per l'esercizio dei giochi.

Figura 12 – Principali tipologie di punto vendita e giochi in Gran Bretagna

Principali tipologie di punto vendita	Gaming machine	Bingo prize gaming machine	Scommesse	Bingo	Giochi da casinò
Adult Gaming Centres	x	x			
Licensed Family Entertainment Centres	x	x			
Punti vendita scommesse	x		x		
Bingo	x			x	
Casinò	x				x

Nel Paese, l'autoesclusione è uno strumento multi-operatore attivato su base volontaria ed è messo a disposizione dei giocatori che hanno

riconosciuto che il gioco d'azzardo può essere dannoso per loro. Si rivolge, quindi a tutte quelle persone che desiderano essere supportate per smettere di giocare d'azzardo.

La regolamentazione vigente dispone che ciascun operatore metta a disposizione del giocatore un sistema di autoesclusione dal gioco lasciando ampia autonomia organizzativa e gestionale agli stessi.

Il processo di autoesclusione prevede diverse procedure per le diverse tipologie di gioco e per il canale fisico e quello online. Anche la gestione dei servizi di autoesclusione è affidata a soggetti diversi e le varie iniziative non sono coordinate prevedendo procedure di ingaggio del giocatore diverse. In questo Paese, il registro degli autoesclusi è ben lontano da essere unico per il giocatore.

L'autoesclusione è gestita con registri separati per il gioco online e il gioco su rete fisica. In particolare, il canale terrestre non si caratterizza per un registro unico essendo gestito per tipologia di punto vendita. Infatti, come di seguito evidenziato, esistono sistemi di autoesclusione differenziati per i punti di gioco delle scommesse, per le sale bingo, per i casinò e per le altre tipologie di punti vendita che offrono gioco.

Il giocatore per autoescludersi dal gioco d'azzardo online può utilizzare il sistema GAMSTOP che consente di effettuare la richiesta di esclusione sul sito online o attraverso l'apposita applicazione informatica. GAMSTOP è gestito da un'organizzazione senza scopo di lucro chiamata The National Online Self-Exclusion Scheme Limited. L'autoesclusione è multi-operatore di conseguenza al giocatore autoescluso verrà impedito qualunque accesso ai siti di gioco d'azzardo in possesso di una regolare autorizzazione in UK. Il periodo di esclusione può essere definito dal giocatore.

In fase di registrazione al giocatore sono richiesti i seguenti dati:

- l'indirizzo attuale e codice postale e tutti i codici postali relativi alle precedenti residenze;
- la data di nascita;

- un indirizzo e-mail;
- un numero di cellulare.

La verifica dell'identità avviene attraverso il confronto della foto della patente di guida con un selfie inviato dal giocatore. Il controllo è effettuato in tempo reale. Nel caso in cui il giocatore non avesse una patente di guida vengono utilizzati altri strumenti di controllo come il passaporto o informazioni creditizie.

Dopo la registrazione il giocatore riceverà un'e-mail di conferma dell'avvenuta registrazione. L'e-mail conterrà informazioni su ulteriori strumenti pratici e supporto progettati per aiutare il giocatore a orientarsi. Possono essere necessarie fino a 24 ore prima che l'autoesclusione diventi effettiva. L'autoesclusione è valida per tutte le società di gioco d'azzardo online autorizzate in Gran Bretagna per un periodo di 6 mesi, 1 anno o 5 anni (a seconda dell'opzione scelta). Non sarà possibile annullare l'autoesclusione fino al termine del periodo minimo scelto. Al termine del periodo, l'autoesclusione potrà essere revocata dal giocatore solo con una specifica richiesta.

L'iscrizione al registro degli autoesclusi non implica la restituzione delle somme giacenti sui conti di gioco presso gli operatori di gioco autorizzati e il giocatore dovrà fare una specifica richiesta all'operatore di gioco con cui ha il conto di gioco.

Per le scommesse terrestri il sistema previsto è il MOSES, che è un sistema di autoesclusione multi-operatore che consente al giocatore di escludersi dal gioco dei punti vendita scommesse di una specifica area di rilievo per il giocatore.

La richiesta può avvenire telefonicamente. Il servizio viene attivato attraverso una telefonata a cui risponde del personale specificamente formato. Durante la chiamata viene effettuata l'identificazione del giocatore e viene chiesto al giocatore di definire le aree geografiche di rilievo per il giocatore (che visita o che probabilmente visiterà tenendo conto di dove vive,

lavora o di solito svolge attività sociali e ricreative). Un membro del team utilizzerà uno strumento di mappatura per individuare i negozi di scommesse pertinenti e aggiungere i locali da escludere. Il giocatore dovrà fornire una copia di un documento d'identità con fotografia (passaporto o patente di guida) e una buona fotografia chiara e aggiornata - questo può essere fatto per posta o via e-mail. Il team creerà l'autoesclusione utilizzando la fotografia che ha fornito il giocatore e la distribuirà ai diversi operatori. Il team conserverà il documento d'identità con fotografia che non verrà utilizzato per altri scopi e gli operatori si assicureranno quindi che venga distribuito ai negozi di scommesse pertinenti.

Una volta che è stato attivato il servizio il giocatore può aggiungere, in qualsiasi momento, ulteriori negozi di scommesse all'esclusione chiamando il team. La durata dell'esclusione è a tempo determinato per un periodo di 12 mesi e non sarà possibile abbandonare il regime prima della scadenza del periodo di esclusione. Scaduto il termine previsto per l'autoesclusione il giocatore sarà invitato ad un periodo di riflessione della durata di 24 ore.

Per i giochi da casinò è stato creato SENSE, che è il sistema di autoesclusione dei casinò che offre la possibilità al giocatore di escludersi anche inviando una e-mail. Il giocatore sarà escluso da tutti i casinò in UK.

SENSE è lo schema volontario di autoesclusione nazionale, lanciato nel 2015 dal *National Casino Forum*, gestito dal *Betting & Gaming Council* dal 2020. Da luglio 2022 SENSE è di proprietà di Self Enrolment National Self Exclusion Limited.

La registrazione può avvenire di persona in qualsiasi casinò terrestre autorizzato in Inghilterra, Scozia e Galles oppure attraverso una richiesta via e-mail. L'iscrizione a SENSE può avvenire scaricando, compilando e firmando il modulo di iscrizione e accettando le condizioni e l'informativa sulla privacy. È richiesta una prova dell'identità e per questo motivo è richiesta una fotocopia della patente di guida o del passaporto e la verifica dell'indirizzo: ad esempio una copia fotografica di una bolletta recente. Una volta che il

giocatore è iscritto al programma SENSE, l'accordo di autoesclusione rimarrà in vigore a meno che non venga presentata una richiesta formale per la rimozione/revoca dell'autoesclusione. Il periodo minimo per l'autoesclusione SENSE è di sei mesi, l'autoesclusione non potrà essere revocata prima della fine del periodo di autoesclusione concordato.

Per il gioco del bingo terrestre "*The Bingo Association*" ha realizzato uno specifico strumento BISES (*Bingo Industry Self-Exclusion Scheme*) che può essere utilizzato dal giocatore per escludersi facendo una richiesta al telefono o direttamente in una sala bingo. L'esclusione ha validità per tutte le sale bingo in Gran Bretagna.

Lo schema richiede che un cliente compili un modulo digitale e fornisca una sua immagine digitale; questa è una parte essenziale dello schema in quanto le esclusioni non possono essere elaborate senza questa immagine. I dettagli del cliente vengono quindi aggiunti al sistema BISES - un database nazionale di individui che hanno chiesto di essere esclusi dai locali di bingo autorizzati in Gran Bretagna. Per completare il processo il cliente viene intervistato in modo che possano essere chiare le conseguenze dell'autoesclusione.

Il modo più rapido per un giocatore di richiedere l'esclusione è quello di farlo direttamente alla sala bingo autorizzata che normalmente frequenta, dove può trovare del personale formato che è in grado di spiegare lo schema, intraprendere il colloquio, scattare un'immagine digitale e supportare il giocatore a compilare un modulo di autoesclusione online che dovrà firmare. Se un cliente non desidera richiedere l'esclusione di persona in una sala bingo, può anche farlo telefonando al proprio locale o ai locali di bingo autorizzati o contattandoli attraverso il loro sito web. In alternativa, possono contattare "*The Bingo Association*", che fornirà loro il numero di telefono del loro club o dei locali di bingo autorizzati. Per richiedere i dettagli di contatto i clienti devono compilare un modulo. Dopo il ricevimento, un membro del

personale dell'Associazione contatterà il cliente (di solito entro 2 giorni lavorativi).

Infine, il BACTA è uno strumento con cui il giocatore può escludersi dal gioco d'azzardo presente negli altri punti vendita come gli *Adult gaming centres*, *High street arcades*, *Motorway service areas* e *Family entertainment centres* telefonando o di persona e selezionando l'area di riferimento.

L'autoesclusione può essere richiesta nel punto vendita e prevede la compilazione di un modulo che contiene dati personali e consensi; inoltre, sarà richiesta una fotografia necessaria per il riconoscimento in fase di accesso al punto vendita. L'esclusione è valida da tutti i centri di gioco per adulti entro un chilometro dalla sede da cui il giocatore effettua l'esclusione. Se il giocatore desidera essere autoescluso da un'altra area o per un'area più ampia dovrà chiamare *Bacta Self-Exclusion Services*. Il periodo dell'autoesclusione può essere di compreso tra sei mesi e i dodici mesi. Una volta impostato, questo non può essere modificato e se il giocatore non revoca l'esclusione, questa continuerà per altri sei mesi.

Smart EXCLUSION riguarda gli *High street bingo*, *Motorway service areas* e *Holiday parks* telefonando o di persona e selezionando l'area di riferimento.

Nel Regno Unito l'eteroesclusione dal gioco d'azzardo non è prevista.

Figura 13 – Tipologie di esclusione dal gioco in Gran Bretagna

	Eteroesclusione	Registro unico	Durata esclusione	Esclusione a tempo indeterminato	Revoca dall'autoesclusione	Modalità di iscrizione	Modalità di identificazione
GAMSTOP	No	Per tutti gli operatori del gioco a distanza	6 mesi, 1 anno o 5 anni	Si	Si, ma non prima del periodo minimo scelto	Online	Verifica all'accesso con patente, documento identità e foto
MOSES	No	Per tutti gli operatori di sale scommesse, limitata area geografica	12 mesi	No	No	Telefonica	Verifica all'accesso con patente, documento identità e foto
SENSE	No	Per tutti gli operatori con casinò	6 mesi	No	No	Fisica presso il casinò o via e-mail	Verifica all'accesso con patente,

							documento identità e foto
BISES	No	Per tutti gli operatori con sale bingo	Periodo a scelta del giocatore	Si	Si, ma non prima del periodo indicato in fase di iscrizione al Registro	Fisicamente nella sala bingo o via e-mail	Verifica all'accesso con patente, documento identità e foto
BACTA	No	Adult gaming centres, High street arcades, Motorway service areas e Family entertainment	6 o 12 mesi	No	No	Fisicamente nel punto vendita	Verifica all'accesso con patente, documento identità e foto
Smart EXCLUSION	No	High street bingo, Motorway service areas e Holiday parks	n.d.	n.d.	n.d.	Fisicamente nel punto vendita o telefonicamente	n.d.

Figura 14 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Gran Bretagna

	Eteroesclusione	Registro unico	Durata esclusione	Esclusione a tempo indeterminato	Revoca dall'autoesclusione	Modalità di iscrizione	Modalità di identificazione
Gran Bretagna	No	No	Differenziata per tipologia di ente a cui si chiede l'autoesclusione	Si, per il gioco a distanza e per il bingo	Si, per il gioco a distanza e per il bingo	Differenziato per tipologia di gioco e/o canale	Verifica all'accesso

2.5 Spagna

In Spagna l'esercizio del gioco d'azzardo si caratterizza per un sistema di governance complesso e caratterizzato da una netta separazione tra le competenze dello Stato e quelle delle Comunità Autonome, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente. In particolare, è di competenza statale:

- il gioco d'azzardo online (scommesse, poker, casinò, e bingo);
- i concorsi;
- le lotterie SELAE e ONCE.

Sono affidati alla regolazione delle diverse Comunità autonome (CCAA) i giochi a livello locale e il gioco online delle Comunità. Nello specifico i giochi fisici di pertinenza delle Comunità sono:

- le scommesse;
- i giochi da casinò;
- il bingo;
- gli apparecchi da intrattenimento;
- lotterie locali;
- gioco online locale;
- altri giochi della tradizione locale.

La Direzione Generale per la Regolamentazione del Gioco (DGOJ) è l'organo del Ministero dei Consumi, posto alle dipendenze del Segretario Generale per il Consumo e il Gioco, ed è l'organo deputato, tra l'altro, all'esercizio delle funzioni di regolamentazione, autorizzazione, vigilanza, coordinamento, controllo ed eventualmente sanzionatorio delle attività di gioco a livello statale. Alle Comunità autonome è lasciata la definizione della regolazione e dell'esercizio a livello locale.

La rete distributiva in Spagna risente della regolazione definita in ciascuna CC.AA. e pertanto il quadro di sintesi delineato di seguito è generale ed esemplificativo delle principali tipologie di punto vendita e giochi.

Figura 15 - Principali tipologie di punto vendita e giochi in Spagna

Principali tipologie di punto vendita	Gaming Machine	Scommesse	Scommesse elettroniche	Altri giochi
Bingo	x	x		x
Casino	x	x		x
Sale scommesse		x		
Saloni di gioco	x	x		x
Bar/ristoranti	x		x	
Lounge	x			

La presenza della regolazione del gioco d'azzardo a livello statale e territoriale ha determinato delle differenze nella gestione delle politiche di tutela del giocatore. Sebbene la Spagna abbia sempre posto molta attenzione al gioco responsabile, le misure per il gioco terrestre possono differire a livello

locale come conseguenza del differente contesto regolatorio di riferimento. La Spagna è stato uno dei primi Paesi a introdurre il registro delle esclusioni. Il Registro è denominato Registro generale delle interdizioni di accesso al gioco (RGIAJ).

Nel Registro generale delle interdizioni di accesso al gioco vengono raccolti i dati di quelle persone che volontariamente decidono di non accedere ai giochi d'azzardo offerti da qualsiasi società del gioco d'azzardo online. Il Registro in realtà consente di iscrivere anche le persone incapaci da una sentenza giudiziaria definitiva, applicando di fatto il principio dell'eteroesclusione ovvero la possibilità da parte di soggetti terzi di richiedere l'interdizione al gioco.

Nel caso del gioco d'azzardo online, e al fine di seguire le linee guida sul gioco responsabile, la autoesclusione può essere richiesta per un operatore specifico o per tutti gli operatori di gioco d'azzardo online. In quest'ultimo caso, è sufficiente effettuare la richiesta di registrazione nel RGIAJ, compilando un modulo e presentandolo elettronicamente alla DGOJ o in qualsiasi registro delle Pubbliche Amministrazioni (allegando la fotocopia del documento di riconoscimento - DNI).

I giocatori per autoescludersi possono utilizzare alternativamente l'applicazione mobile "*DNle autoprohibidos*".

Inoltre, e in conformità con le normative vigenti in Spagna, la registrazione sarà comunicata alle Comunità autonome (e alle città autonome di Ceuta e Melilla).

Il giocatore può richiedere l'autoesclusione dal gioco online e la registrazione direttamente in una Comunità autonoma e specificare che il suo ambito di applicazione deve essere nazionale; in questo caso sarà la Comunità autonoma che comunicherà alla DGOJ tale registrazione.

Il periodo di validità dell'iscrizione nel registro delle interdizioni della DGOJ è a tempo indeterminato, a livello statale, anche se è possibile richiederne la cancellazione dopo 6 mesi dal momento della registrazione.

L'iscrizione nel registro delle interdizioni della DGOJ non comporta il pagamento di somme di denaro o di una tassa. L'iscrizione al Registro può avvenire di persona attraverso la compilazione del modulo RGIAJ in uno qualsiasi dei registri di cui all'articolo 16.4 Ley 39/2015 (registri elettronici dell'AAPP, uffici postali, uffici diplomatici o consolari della Spagna all'estero, uffici di assistenza dei registri o in qualsiasi altro che contenga il regolamento speciale) oppure via Internet: presso il sito online della Direzione generale per la regolamentazione del gioco d'azzardo (è richiesto un certificato digitale).

Per quanto riguarda il gioco terrestre, l'organizzazione e la gestione del sistema di esclusione dal gioco è effettuata direttamente dalle Comunità Autonome (e dalle città autonome di Ceuta e Melilla) che provvedono con propri registri e procedure.

Di seguito si riporta una tabella riassuntiva delle principali caratteristiche del sistema di esclusione presente a livello nazionale e per le Comunità di: Andalusia, Madrid e Catalogna.

Figura 16 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in alcune Comunità Autonome e a livello statale in Spagna

Caratteristiche	Applicazione statale	Andalusia	Madrid	Catalogna
Durata	A tempo indeterminato, minimo 6 mesi	A tempo indeterminato, minimo 6 mesi	Il giocatore può scegliere se a tempo indeterminato o 6 mesi. Se il giocatore non specifica viene applicata la durata a tempo indeterminato	Il giocatore può scegliere tra 12 o 60 mesi. Se il giocatore non specifica viene applicata la durata a tempo indeterminato
Ambito di applicazione	A tutti i giochi statali e trasferimento della comunicazione alle CCAA per l'applicazione a livello locale	<ul style="list-style-type: none"> • Bingo • Casino • Saloni di gioco: si applica dove c'è un gioco o un punto vendita con identificazione del giocatore • Scommesse • Gioco online 	<ul style="list-style-type: none"> • Gioco online anche locale • Bingo • Casino • Saloni di gioco: si applica dove c'è un gioco o un punto vendita con identificazione del giocatore • Corner • Scommesse 	<ul style="list-style-type: none"> • Bingo • Casino • Saloni di gioco: si applica dove c'è un gioco o un punto vendita con identificazione del giocatore
Locali di gioco senza controllo preventivo		<ul style="list-style-type: none"> • Apparecchi da intrattenimento nei bar/ristoranti: accesso libero 	<ul style="list-style-type: none"> • Apparecchi da intrattenimento nelle bar/ristoranti: accesso libero 	<ul style="list-style-type: none"> • Apparecchi da intrattenimento inelle bar/ristoranti: accesso libero

Tassa per la revoca	Non prevista	Non prevista	172,89 €	Non prevista
Modalità e luogo di presentazione della richiesta	<ul style="list-style-type: none"> Registro de la DGOJ: c\ Atocha 3 Madrid 28012 Uffici della Pubblica Amministrazione Posta certificata Commissariato di Polizia Online 	<ul style="list-style-type: none"> Uffici del gioco dell'Andalusia Uffici del governo dell'Andalusia Online 	<ul style="list-style-type: none"> Unità del gioco autonoma Uffici della Pubblica Amministrazione Online 	<ul style="list-style-type: none"> Unità del gioco autonoma
Eteroesclusione	<ul style="list-style-type: none"> Risoluzione giudiziaria 	<ul style="list-style-type: none"> Operatore di gioco Risoluzione giudiziale 	<ul style="list-style-type: none"> Risoluzione giudiziaria 	<ul style="list-style-type: none"> Risoluzione giudiziaria Sanzione amministrativa Richiesta di una terza persona (autoesclusione rafforzata)

Figura 17 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Spagna

	Eteroesclusione	Registro unico	Durata esclusione	Esclusione a tempo indeterminato	Revoca dall'autoesclusione	Modalità di iscrizione	Modalità di identificazione
Spagna	Si, in via giudiziale e in alcune Comunità Autonome anche da parte di terzi	No	Differenziata tra le Comunità Autonome	Si	Si, ma non prima del periodo minimo	Online, uffici pubblici e via posta certificata con differenze tra le diverse Comunità Autonome	Verifica all'accesso

Il sistema di esclusione dal gioco d'azzardo spagnolo è di particolare interesse ai fini del presente studio in quanto, in alcune Comunità, è prevista l'eteroesclusione effettuata da parte di un soggetto terzo; la richiesta di esclusione dal gioco può essere presentata dai familiari, dall'operatore di gioco o può avvenire a seguito di una sentenza del giudice. Nel caso della eteroesclusione da parte di terzi è richiesta l'indicazione della motivazione. Molto interessante è anche l'istituto della autoesclusione rafforzata presente nelle Comunità di Madrid che prevede che la richiesta di esclusione sia effettuata e sottoscritta anche da un'altra persona diversa dal giocatore. Per un'eventuale revoca della misura sono necessarie le firme di entrambi i soggetti. Il pregio di questa misura risiede nella possibilità di controllo da

parte di un soggetto terzo delle attività di gioco di una persona che potrebbe trovarsi in una situazione di perdita di autocontrollo.

2.6 Germania

In Germania, il 1° luglio 2021 è entrato in vigore il Trattato statale sulla nuova regolamentazione del gioco d'azzardo (Trattato statale sul gioco d'azzardo 2021 – GlüStV 2021): tale testo è la base per le azioni del Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL).

Anche in Germania, il blocco dei giocatori d'azzardo è uno strumento nazionale di tipo *cross-gambling* per la tutela dei giocatori e per combattere la dipendenza dal gioco.

Ai sensi del § 8d (1) GlüStV 2021, i record di dati del sistema di blocco generale creato dal Primo Trattato statale sulla modifica del Trattato statale sul gioco d'azzardo (OASIS GlüStV "vecchio") e dell'Assia (OASIS HSpielhG) e il file di blocco della Renania-Palatinato (OASIS LGlüG RP) per le sale giochi è stato trasferito al sistema nazionale generale di blocco dei moduli di gioco incrociato.

È bene ricordare che, in relazione alla tipologia di gaming "*land based*", in Germania i tipi di gioco presenti sono: casinò; sale giochi; ristoranti (pub e ristoranti e esercizi ricettivi) e ricevitorie di scommesse, nella misura in cui forniscano denaro o beni congegni di gioco con possibilità di vincita; scommesse ippiche; scommesse sportive; lotteria.

A differenza del gioco d'azzardo online, il gioco d'azzardo terrestre è soggetto a una varietà di sistemi di licenza a livello statale e municipale, tra cui casinò fisici, sale da gioco, negozi di scommesse e agenti della lotteria.

Figura 18 - Principali tipologie di punto vendita e giochi

Principali tipologie di gioco	Gaming machine	Scommesse	Giochi casinò
Casinò	x		x
Bar	x		
Ristoranti	x		
Sale scommesse		x	

L'amministrazione regionale di Darmstadt è permanentemente responsabile di questo sistema di blocco dei giocatori d'azzardo.

Potremmo dire che, in maniera quasi conforme all'ordinamento belga, anche in Germania è prevista una forma classica di autoesclusione (o self-ban) ed una forma, seppur limitata di eteroesclusione: ed infatti, secondo la sezione 8a (1) GlüStV 2021, un'iscrizione di blocco può essere richiesta da parte dei prestatori di servizi di gioco, ma non da altri soggetti terzi, se non parenti o conviventi.

È interessante rilevare come la normativa tedesca, in funzione dell'eterosegnalazione, non richieda la "prova" della patologia o del problema, bensì condizioni la richiesta di inserimento nel registro delle esclusioni anche solo sulla base "*...di una percezione del personale dopo che la persona interessata sia stata ascoltata*": così come per l'esperienza belga, è data all'interessato la possibilità di proporre i propri rilievi, preventivamente all'iscrizione.

Seppur nell'elenco dei legittimati attivi alla richiesta dell'iscrizione non siano espressamente contemplati gli intermediari finanziari, la disciplina normativa di riferimento richiama, come elemento fondante la segnalazione, la presenza di dati conoscitivi sul giocatore, dai quali poter desumere un rischio di dipendenza dal gioco, un sovraindebitamento economico, un inadempimento agli obblighi finanziari o situazione di oggettiva sproporzione tra operazioni di gioco rispetto al proprio reddito o patrimonio.

Anche per il sistema tedesco, le "Third parties" potranno richiedere un divieto a tempo indeterminato; dovranno descrivere la situazione oggettiva e soggettiva del segnalato nonché la conoscenza delle possibili cause che hanno portato alla scelta di presentazione della domanda di eteroesclusione; potranno allegare idonea documentazione (in copia), dalla quale possa eventualmente evincersi una comprovata diagnostica e terapia per la dipendenza da gioco d'azzardo, valutazioni di esperti clinici, testimonianze, o

atti giudiziari, quali ordini di sequestro, ordine di sfratto, fallimento personale, pignoramenti etc..

Figura 19 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Germania

	Eteroesclusione	Registro unico	Durata esclusione	Esclusione a tempo indeterminato	Revoca dall'autoesclusione	Modalità di iscrizione	Modalità di identificazione
Germania	Sì, anche da parte di parenti o conviventi, operatore di gioco	No, Per tutti gli operatori del gioco a distanza e per il gioco terrestre con differenze a livello territoriale	2 tipologie: una illimitata ed una richiesta dal giocatore con minimo di tre mesi	Sì	Sì, ma per l'esclusione a tempo indeterminato dopo almeno 1 anno, per quella a tempo limitato allo scadere del termine	Per iscritto via posta	Con documento identità. Ancora non attivo il controllo con fotografia

2.7 Arizona

Lo Stato dell'Arizona presenta anch'esso delle peculiarità sul sistema di autoesclusione dal gioco: anche in tale sistema giuridico, l'autoesclusione è un processo che consente a una persona di richiedere di essere "bloccata" da tutte le strutture di gioco indiane all'interno dello Stato dell'Arizona, per un arco temporale che va da un anno, cinque anni o dieci anni di esclusione. Tale esclusione è irrevocabile e non può essere modificata o revocata per nessun motivo durante il periodo di tempo indicato nel modulo.

L'Arizona prevede diversi modi di autoesclusione, primo fra tutti l'utilizzo di una procedura di invio telematico della domanda, da recapitare (anche in forma cartacea) al Department of Gaming insieme ad una foto recente, elemento che riteniamo molto importante al fine poi di analizzare, nel proseguo della ricerca, le modalità con cui attuare, nella quotidianità, il sistema dell'autoesclusione sui giochi fisici, ad esempio mediante tecniche digitali di riconoscimento facciale che possano creare un reale filtro nell'accesso al gioco.

La richiesta di autoesclusione può anche essere presentata "de visu", recandosi presso gli uffici competenti per completare l'intero processo di

autoesclusione che include anche un incontro con un c.d. “amministratore di autoesclusione” che discuterà il programma, autenticerà il modulo e scatterà una foto.

Il modulo di autoesclusione deve includere, a titolo esemplificativo, le seguenti informazioni:

- nome completo, come appare sulla patente di guida.
- includere eventuali alias.
- data di nascita
- numero di Social Security
- fotografia a colori originale di 2 pollici per 3 pollici (dimensione minima) di testa e spalle scattata davanti a un muro bianco.
- numero e stato della patente di guida
- descrizione fisica, inclusi razza, segni, cicatrici e tatuaggi
- indirizzo di casa attuale
- numeri di telefono di casa, cellulare e/o aziendale
- indirizzo e-mail, se applicabile
- firma e data (da firmare davanti al Notaio)
- firma e sigillo del notaio (la data deve corrispondere alla data della firma del richiedente)

Il nome della persona verrà rimosso dall’elenco autoescluso solo alla scadenza del periodo di tempo selezionato ed il soggetto non sarà avvisato alla scadenza dell’autoesclusione che è scelta irrevocabile.

È altresì interessante notare come, a seguito dell’invio dell’istanza di autoesclusione, sia lasciata alla libertà dell’interessato richiedere di ottenere, via e-mail, informazioni che descrivano i servizi o le risorse disponibili per aiutarlo nei confronti del disturbo da gioco, senza invece prevedere un automatico inserimento in programmi di affiancamento, analisi dello status patologico o forme di recupero psichico-cliniche.

Circa la struttura del sistema di esclusione, esso ha le seguenti caratteristiche:

- a) vige unicamente un sistema di autoesclusione, riconosciuto come processo meramente volontario ed azionabile unicamente dall'interessato, essendo esclusa ogni ipotesi di istanza etero-diretta.
- b) l'autoesclusione ha ad oggetto tutte le forme di gioco, sia fisiche che on line dell'Arizona.
- c) l'esclusione, come detto è irrevocabile, indipendentemente da qualsiasi cambiamento nelle circostanze personali.

Figura 20 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Arizona

	Eteroesclusione	Registro unico	Durata esclusione	Esclusione a tempo indeterminato	Revoca dall'autoesclusione	Modalità di iscrizione	Modalità di identificazione
Arizona	No	Per tutti gli operatori del gioco a distanza e del gioco terrestre	1, 5 o 10 anni	No	No	Online o di persona presso gli uffici preposti	Con, documento identità e foto

2.8 Quadro di sintesi dell'analisi

Lo strumento dell'esclusione dal gioco sia nella forma dell'autoesclusione sia dell'eteroesclusione trova un'ampia e diversificata applicazione nei diversi Paesi oggetto dell'analisi rappresentata nei precedenti paragrafi.

Sebbene le finalità sottostanti all'utilizzo dello strumento dell'esclusione dal gioco siano uniformemente condivise tra i diversi Stati nel senso comune di interpretare la misura come: *“una forma per la protezione di coloro che sono a rischio di problemi di gioco d'azzardo e devono essere prevenuti da disagi finanziari, sociali e psicologici”*, non si può affermare altrettanto per le modalità di funzionamento dello strumento stesso. In linea generale emerge uno scenario caratterizzato da una estrema variabilità delle soluzioni adottate dai diversi Paesi per corrispondere alla stessa esigenza di tutela del giocatore. I differenti approcci sono il riflesso di condizioni sociali, normative e politiche sul territorio estremamente differenziate con la conseguente manifestazione

di un framework regolatorio e gestionale della esclusione dal gioco estremamente diversificato.

Le principali differenze si rilevano sull'efficacia territoriale del R.U.E. che per alcuni Stati, come evidenziato nella tabella che segue, è valida su tutto il territorio nazionale (i.e. Belgio, Francia) e per altri è limitata al livello locale (i.e. Spagna, Germania). Tali elementi sono anche il riflesso di una diversa organizzazione politica che determina delle logiche di gestione dei servizi al cittadino, differenziati a livello locale.

Figura 21 – Perimetro geografico della regolazione del gioco d'azzardo

Stato	Perimetro geografico della regolazione del gioco d'azzardo	Autorità di gestione
Belgio	Nazionale	Gaming Commission
Francia	Nazionale	Ministero dell'interno
Gran Bretagna	Nazionale	Gambling Commission
Spagna	Nazionale e territoriale (Comunità Autonome)	DGOJ Dirección General de Ordenación del Juego a livello statale e le Comunità Autonome per il gioco territoriale
Germania	Federale	Agenzie federali
Arizona	Nazionale	Department of gaming

Per quanto riguarda la durata dell'esclusione dal gioco in alcuni casi si rileva come una libera scelta del giocatore (Belgio) e in altri imposta dallo Stato come esclusivamente a tempo indeterminato (Francia). Anche le modalità di richiesta dell'esclusione sono molteplici e differenziate; quella online è una pratica presente in tutti gli Stati esaminati anche in ragione della maggiore semplicità e privacy garantita rispetto ad un'eventuale richiesta presso un ufficio pubblico o punto di gioco (i.e. casinò o bingo).

In linea generale si evidenziano due modelli emergenti per la gestione dell'esclusione dal gioco: il primo improntato su un controllo e su una regolamentazione e organizzazione da parte dello Stato e/o delle Comunità locali; ne sono un esempio il Belgio, la Spagna, la Germania e la Francia; il secondo, presente in Gran Bretagna, basato sulla devolution agli operatori di gioco.

Secondo quest'ultimo modello gli operatori hanno l'obbligo di adottare e mettere a disposizione del giocatore un sistema di esclusione dal gioco ma possono decidere, in completa autonomia, le modalità operative e di gestione. Di fatto questo modello non risulta particolarmente attento alle esigenze dei giocatori che per escludersi da tutti i giochi devono effettuare molteplici iscrizioni seguendo regole diverse.

Lo strumento dell'eteroesclusione ovvero la possibilità di richiedere l'esclusione dal gioco da parte di un soggetto terzo, senza passare per la via giudiziale, è attualmente praticata in Belgio, Spagna (limitatamente ad alcune Comunità autonome) e in Germania.

Il Belgio può considerarsi una *best practice* in quanto l'esclusione dal gioco d'azzardo comprende tutte le tipologie e la quasi totalità dei punti vendita di gioco e allo stesso tempo utilizza un sistema informativo appositamente creato e chiamato "EPIS" per gestire le varie fasi del processo. Inoltre, consente l'esclusione di fatto per alcune categorie come i soggetti sottoposti a procedura di risanamento del debito. La validità della preventiva esclusione dal gioco dei soggetti sottoposti a procedure di sovraindebitamento è ben rappresentata anche dall'analisi dei dati statistici da cui emerge come la gran parte degli esclusi sia rappresentata proprio da tale categoria.

Infine, il Belgio prevede l'eteroesclusione da parte di soggetti terzi e ha adottato un sistema di monitoraggio continuo dell'andamento degli esclusi dal gioco con l'obiettivo di un miglioramento continuo dello strumento.

Figura 22 - Sintesi degli elementi caratteristici

	Eteroesclusione	Registro unico	Durata esclusione	Esclusione a tempo indeterminato	Revoca dall'autoesclusione	Modalità di iscrizione	Modalità di identificazione
Italia Gioco a distanza (GAD)	No	Si	30, 60 o 90 giorni	Si	Si, non prima di 6 mesi e solo per quella a tempo indeterminato	Online sul portale dei concessionari o ADM	Verifica all'accesso
Belgio	Si	Si	Decisa dal giocatore	Si	Si, dopo 3 mesi dal ricevimento della richiesta	Online	Verifica all'accesso
Francia	Si, in via giudiziale	Si	Minimo 3 anni	Si	Si, ma non prima del periodo minimo	Online o via posta	Verifica all'accesso
Gran Bretagna	No	No	Differenziata per tipologia di ente a cui si chiede l'autoesclusione	Si, per il gioco a distanza e per il bingo	Si, per il gioco a distanza e per il bingo	Online e presso i punti di gioco. Differenziato per tipologia di gioco e/o canale	Verifica all'accesso
Spagna	Si, in via giudiziale e in alcune Comunità anche da parte di terzi	No	Differenziata tra le Comunità Autonome	Si	Si, ma non prima del periodo minimo	Online, uffici pubblici e via posta certificata con differenze tra le diverse Comunità Autonome	Verifica all'accesso
Germania	Si, anche da parte di parenti o conviventi, operatore di gioco	No	A richiesta dal giocatore con minimo di tre mesi	Si	Si, ma per l'esclusione a tempo indeterminato dopo almeno 1 anno, per quella a tempo limitato allo scadere del termine	Per iscritto via posta	Verifica all'accesso
Arizona	No	Si, per tutti gli operatori del gioco a distanza e del gioco terrestre	1, 5 o 10 anni	No	No	Online o di persona presso gli uffici preposti	Verifica all'accesso

3 L'empowerment del consumatore-giocatore: dalla misura alla strategia

3.1 I programmi di *Responsible Gaming* a livello internazionale

Il gioco rappresenta una tra le forme primarie d'intrattenimento e con la graduale regolamentazione del gioco con vincita in denaro, a livello nazionale e internazionale, sono state indicate differenti politiche e pratiche di "Gioco responsabile" (Responsible Gaming - RG), per prevenire e ridurre i problemi legati al gioco d'azzardo. I programmi di RG sono progettati per evitare e limitare la prevalenza e l'incidenza dei possibili effetti negativi legati al gioco d'azzardo con lo scopo di aiutare i giocatori a controllare anche la loro spesa.

Molteplici sono le modalità di intervento individuate per promuovere la protezione del consumatore, per informare ed educare le comunità e i consumatori e accedere ad efficaci trattamenti⁶.

I programmi di RG rispondono alla necessità di conciliare il gioco come attività d'intrattenimento e ludica con il rischio dei danni derivanti dal gioco d'azzardo. Tra le misure di RG rientrano le strategie comportamentali protettive quali: l'autoesclusione; l'impostazione del limite di spesa, perdita e deposito; i messaggi di avviso; la progettazione di giochi a bassa volatilità (la volatilità è data dal rapporto tra ammontare speso per giocare e tempo di gioco); l'educazione e l'informazione sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo e i servizi di sostegno e consulenza psicologici e psichiatrici.

L'adozione di programmi di RG può richiedere la definizione di strategie complesse in cui la dimensione organizzativa e quella gestionale assumono una rilevanza fondamentale nel conseguimento dei risultati finali.

L'efficacia di un programma di RG risiede anche nella capacità di coordinamento dei vari attori coinvolti.

Nel 2004 Alex Blaszczynski, Robert Ladouceur e Howard J. Shaffer hanno predisposto un primo modello che evidenzia la necessaria correlazione tra le azioni

⁶⁶ Alex Blaszczynski, Robert Ladouceur e Howard J. Shaffer, *A Science-Based Framework for Responsible Gambling: The Reno Model - Journal of Gambling Studies* · FebR.U.A.ry 2004.

dei diversi stakeholder: operatori di gioco, comunità e gruppi di interesse, fornitori di servizi di assistenziali e sanitari, consumatori e Stato e istituzioni coinvolte.

Il sopracitato modello denominato “*Reno model*” che, oramai risale a circa 20 anni fa evidenzia, ancora oggi, la sua attualità soprattutto con riferimento alla necessità di coinvolgere in modo univoco verso gli stessi obiettivi tutti gli stakeholder coinvolti nel processo di prevenzione dei danni dal gioco (cfr. figura 2).



Figura 23 - Reno model

L'attività di condivisione degli obiettivi di prevenzione da parte dei diversi attori può favorire la definizione di una nuova visione del Gioco Responsabile che, inserita in un contesto normativo-regolatorio, organizzativo e gestionale più ampio, si caratterizza per il passaggio dalla logica dell'adozione del singolo strumento alla implementazione di una vera e propria strategia "coordinata" per la prevenzione del DGA.

3.2 Le strategie di marketing socialmente responsabile del gioco d'azzardo per l'empowerment del consumatore-giocatore

Nel tempo, il processo di graduale empowerment del consumatore-giocatore ha assunto un ruolo centrale nelle strategie di prevenzione dei danni dal gioco d'azzardo con l'obiettivo di favorire un comportamento responsabile verso il gioco.

Il gioco d'azzardo può essere vissuto in una dimensione positiva e d'intrattenimento laddove, il giocatore riesca a intraprendere delle esperienze di

gioco divertenti mantenendo, nel contempo, atteggiamenti e convinzioni che non lo mettano a rischio di sviluppare problemi di gioco. Più specificamente, per il giocatore ciò significa “spendere solo ciò che è conveniente perdere” e attenersi a limiti di spesa e di tempo autoimposti. Un comportamento di gioco sano consente più facilmente al fruitore di servizi di gioco e scommesse la condivisione con gli altri delle proprie abitudini di consumo di gioco d’azzardo in un contesto di condivisione.

La centralità del giocatore o consumatore rientra, tra l’altro, nelle moderne teorie del marketing che in questo contesto possiamo definire come “marketing responsabile per il gioco”.

Nel caso del gioco d’azzardo, il marketing perde la sua veste commerciale per assumere quella sociale e diventa uno strumento per orientare i consumatori verso un consumo del gioco consapevole, sano e basato sull’intrattenimento. L’origine del marketing sociale deriva proprio dalla disciplina del marketing commerciale; Wiebe⁷, nel 1951, ha evidenziato come il perseguimento degli obiettivi sociali potrebbero trarre vantaggio dall’applicazione delle tecniche tipiche del marketing commerciale.

Fin dalla sua nascita, il termine marketing sociale è stato ridefinito e oggetto di dibattito e discussione tra accademici e professionisti. Kotler P., Roberto N., Lee N.⁸ lo hanno definito come *“l’utilizzo dei principi e delle tecniche del marketing per influenzare un gruppo target ad accettare, rifiutare, modificare o abbandonare un comportamento in modo volontario, allo scopo di ottenere un vantaggio per i singoli, i gruppi o la società nel suo complesso”*.

L’elemento comune a tutte le definizioni di marketing sociale è l’applicazione del marketing mix (prodotto, prezzo, promozione e posizionamento) per raggiungere obiettivi socialmente desiderabili. Nel caso del gioco d’azzardo i vari elementi del marketing mix possono essere riletti e interpretati seguendo una nuova visione come di seguito riportato.

Nel marketing commerciale, le considerazioni sul prodotto includono, ad esempio, il prodotto o il servizio effettivo, nonché il marchio e la reputazione. Nel marketing sociale, il prodotto è l’idea di comportamento o di salute che gli individui

⁷ G.D. Wiebe (1951). Public Opinion Quarterly, Volume 15, Issue 4, Winter.

⁸ Kotler P., Roberto N., Lee N. (2002). Social Marketing – Improving the Quality of Life.

dovrebbero adottare dando evidenza degli aspetti positivi del comportamento da indurre. Smettere di giocare, ad esempio, può non essere piacevole ma occorre evidenziarne i benefici in termini sanitari, sociali e finanziari ovvero i vantaggi più salienti e motivanti per il consumatore.

Nel marketing commerciale, il prezzo si riferisce all'ammontare speso per il prodotto o il servizio e comprende anche altri oneri che potremmo definire "non monetari" associati all'acquisto del prodotto. Nel marketing sociale, i costi possono essere associati anche alla perdita del benessere psicologico o a danni alla sfera sociale. Nel gioco d'azzardo problematico, oltre alle perdite finanziarie, possono essere evidenziati i costi relativi alla rinuncia a godere di un ambiente sociale sicuro o il disagio psicologico.

Nel marketing commerciale la promozione comprende tutti gli sforzi per garantire che il pubblico di destinazione conosca il prodotto o il servizio e sia adeguatamente informato sulle sue funzioni. Nel caso del marketing sociale le attività di comunicazione (che possono comprendere, tra l'altro, la pubblicità, le pubbliche relazioni e le promozioni) sono rivolte a evidenziare i benefici che possono derivare dall'adozione del comportamento sociale proposto e a suggerire delle azioni specifiche che il target dovrebbe intraprendere. Nel caso del gioco d'azzardo, l'attività di comunicazione verso la società civile può essere collegata solo all'aspetto del gioco responsabile e diretta all'informazione sui possibili danni derivanti dal gioco d'azzardo.

Infine, nel marketing commerciale il luogo si riferisce ai canali di distribuzione utilizzati per rendere il prodotto disponibile al pubblico. Nel caso del gioco d'azzardo, il luogo di gioco, sia esso virtuale o reale, deve garantire al giocatore una fruizione in linea con gli standard di sicurezza e socialità del gioco.

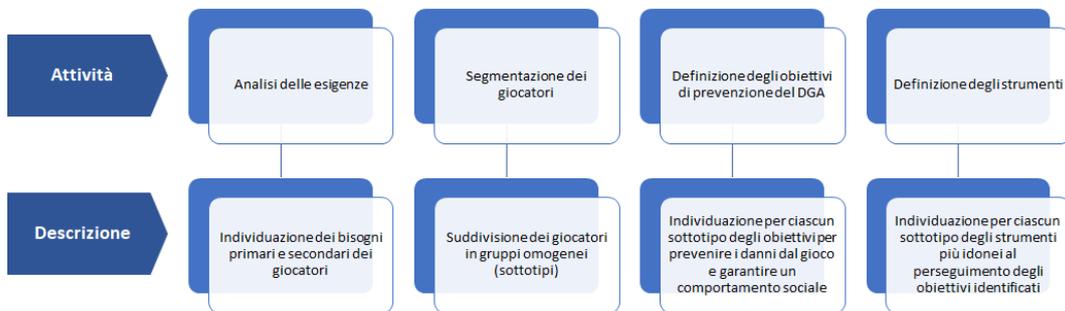
Il marketing socialmente responsabile oltre a fornire degli strumenti per orientare il comportamento del consumatore-giocatore può offrire degli spunti metodologici utili alla definizione di una strategia di RG attraverso un processo di analisi che parte dall'esame delle esigenze dei giocatori e prosegue con la segmentazione dei giocatori in categorie omogenee individuando per ciascuna categoria prima gli obiettivi e poi gli strumenti più idonei per orientare il giocatore verso un consumo di gioco sociale. L'applicazione di una siffatta metodologia al

gioco d’azzardo può portare alla definizione di una vera e propria strategia selettiva e mirata per tipologie omogenee di giocatori al fine di indirizzare il consumatore-giocatore verso un comportamento responsabile.

Del resto, anche Blaszczynski et al. evidenziavano che dal punto di vista del gioco responsabile, è opportuno analizzare e soffermarsi sulla ricerca relativa ai diversi sottotipi di giocatori d’azzardo, allo scopo di individuare le informazioni che consentano lo sviluppo di misure che siano massimamente efficaci per prevenire o trattare ciascun sottotipo.⁹

Il marketing socialmente responsabile del gioco d’azzardo in Italia può diventare uno strumento per orientarne il comportamento del consumatore-giocatore attraverso un processo di empowerment consapevole e lo sviluppo di strategie di gioco responsabile mirate ai diversi sottotipi di giocatori (sicurezza e intrattenimento).

Figura 24 - Esempificazione metodologia per sottotipi di giocatori



Attraverso un approccio selettivo e mirato il gioco d’azzardo può adottare delle strategie auto ed etero espulsive per i giocatori patologici e inclusive per i giocatori positivi. Chiaramente l’effetto espulsivo dal gioco d’azzardo dovrebbe

⁹ Alex Blaszczynski, Robert Ladouceur e Howard J. Shaffer (2004). A Science-Based Framework for Responsible Gambling: The Reno Model - Journal of Gambling Studies.

essere accompagnato dall'accogliimento e dalla cura presso le strutture sanitarie competenti dei giocatori problematici o patologici.

3.3 Dalla misura alla strategia per l'esclusione

L'esclusione dal gioco d'azzardo ha come obiettivo primario l'impedimento dell'accesso al gioco da parte dei soggetti vulnerabili e che presentino un comportamento problematico o patologico verso il gioco.

Sul tema dell'autoesclusione dal gioco d'azzardo sono stati sviluppati diversi studi finalizzati all'individuazione dell'efficacia dello strumento e all'analisi del comportamento dei giocatori autoesclusi.

Lo studio condotto da Xuan e Shaffer¹⁰ ha analizzato i modelli comportamentali dei giocatori d'azzardo online che hanno dimostrato di avere dei problemi legati al gioco d'azzardo e che hanno volontariamente aderito alla misura dell'autoesclusione. I risultati della ricerca hanno evidenziato che, nel periodo precedente all'autoesclusione, i giocatori autoesclusi hanno subito crescenti perdite e hanno aumentato gli importi per singola scommessa; inoltre, nei giorni immediatamente precedenti all'esclusione il giocatore ha cambiato anche le scelte di gioco orientandosi verso tipologie di scommesse probabilisticamente più prudenti.

Hing et al.¹¹, hanno condotto una ricerca sugli effetti della consulenza psicologica specialistica e dell'autoesclusione del gioco valutando i risultati tra i giocatori autoesclusi che avevano e non avevano ricevuto consulenza sul gioco d'azzardo e i giocatori autoesclusi rispetto ai non autoesclusi che avevano ricevuto consulenza sul gioco d'azzardo. I giocatori sono stati suddivisi, quindi, in tre popolazioni: gli autoesclusi, gli autoesclusi che ricevono anche una consulenza e i giocatori che ricevono solo consulenza senza autoescludersi. L'analisi ha evidenziato che non ci sono esiti particolarmente differenti tra coloro che si sono

¹⁰ Xuan, Z., & Shaffer, H. (2009). How do gamblers end gambling: Longitudinal analysis of internet gambling behaviors prior to account closure due to gambling related problems. *Journal of Gambling Studies*.

¹¹ Hing, N., Russell, A., Tolchard, B., & Nuske, E. (2015). Are there Distinctive Outcomes from Self-Exclusion? An Exploratory Study Comparing Gamblers Who Have Self-Excluded, Received Counselling, or Both. *International Journal of Mental Health and Addiction*.

autoesclusi e coloro che all'autoesclusione hanno associato una consulenza sottolineando che per gli esclusi dal gioco d'azzardo si è registrata una riduzione delle conseguenze dannose, sebbene, non si abbiano evidenze sulla durata del beneficio.

Peraltro, sempre secondo la ricerca, l'effetto dell'esclusione dal gioco d'azzardo, nel breve termine, potrebbe avere gli stessi risultati della sola consulenza (attesa comunque la necessità di effettuare ulteriori analisi di approfondimento) divenendo un elemento di massima importanza e nella disponibilità immediata della collettività.

Un'ulteriore ricerca sull'autoesclusione di Ludwig Kraus e al.¹² ha analizzato l'efficacia dell'autoesclusione esaminando le politiche adottate da diversi Stati: Finlandia, Germania, Italia, Massachusetts (USA), Norvegia, Svezia e Victoria (Australia). Dall'analisi emerge un quadro eterogeneo tra i diversi paesi e come l'efficacia dello strumento sia condizionata dal contesto normativo e politico generale. L'autoesclusione può avvantaggiare i singoli giocatori d'azzardo e coloro che li circondano, ma non sembra essere in grado di ridurre significativamente i danni al gioco d'azzardo a livello generale.

Per rendere l'esclusione dal gioco una misura efficace per l'intera collettività l'utilizzo della misura dovrebbe essere rafforzato attraverso una modifica del quadro normativo e regolatorio di riferimento (relativamente ai Paesi esaminati dallo studio) prevedendo la "chiusura delle scappatoie" (traduzione letterale dal documento), oltre che:

- la riduzione al minimo del gioco d'azzardo illegale;
- la realizzazione di un registro unico degli autoesclusi completo, che comprenda il gioco d'azzardo online e terrestre con controlli di identità;
- il continuo monitoraggio dell'applicazione delle norme sulla protezione dei giocatori d'azzardo da parte dei fornitori del gioco;
- l'istituzione di un'attività per il riconoscimento precoce del DGA da parte di un organo di controllo indipendente.

12 Kraus L, Loy J.K., Bickl A.M., Schwarzkopf L, Volberg R.A, Rolando S.,Kankainen V.E., Hellman M., Rossow I, Room R., Norman T, Cisneros Örnberg J. (2022). Self-exclusion from gambling: A toothless tiger? – Frontiers in psychiatry.

Un ultimo ma non meno importante aspetto che è stato posto in evidenza dalla ricerca è la necessità di intensificare l'informazione sull'autoesclusione incentivando la motivazione dei giocatori d'azzardo, dei loro parenti e dei fornitori di giochi. Gli autori concludono affermando che un sistema di autoesclusione onnicomprensivo e ben funzionante potrebbe quindi far parte di un approccio di salute pubblica per ridurre efficacemente i danni del gioco d'azzardo.

Sulla base delle ricerche sin qui evidenziate emerge come la misura dell'esclusione dal gioco d'azzardo possa essere considerata non solo come uno strumento individuale di autocontrollo ma come possa costituire una misura di salute pubblica qualora sia sviluppata nell'ambito di una strategia per l'autoesclusione che vede l'azione sinergica e congiunta di molteplici elementi e dei diversi stakeholder e sia inquadrata in un framework normativo e regolatorio che ne amplifichi le occasioni di utilizzo.

4 La strategia dell'esclusione dal gioco in Italia: ipotesi di sviluppo

4.1 L'evoluzione del quadro normativo del *Responsible Gaming* in Italia a livello nazionale

In Italia, nel corso degli anni, la necessità di tutelare i minori e i soggetti vulnerabili dai possibili effetti negativi del gioco d'azzardo ha generato numerosi interventi normativi.

A livello nazionale un primo intervento organico per il contrasto e la prevenzione del gioco minorile e del gioco patologico è rappresentato dal D.L. n. 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 189/2012 (c.d. decreto Balduzzi). Il decreto nasce in seno al ministero della salute allo scopo di tutelare i minori e regolare la comunicazione e l'informazione al giocatore.

In particolare, l'articolo 7 comma 4 di tale decreto introduce il divieto di qualsiasi forma di comunicazione del gioco con vincita in denaro verso i minori e l'obbligo a carico dei concessionari, di informare adeguatamente il consumatore sui rischi della dipendenza del gioco d'azzardo e sulle reali possibilità di vincita (probabilità di vincita) attraverso l'utilizzo di specifiche formule di avvertimento da apporre in modo chiaro sui giochi, nei punti vendita e sulla homepage dei siti internet di gioco a distanza nonché, in tutte le forme di comunicazione commerciale. Tra le formule di avvertimento sono inclusi, tra l'altro, il simbolo 18+, i messaggi sul rischio di dipendenza patologica dal gioco (come ad esempio: il gioco può creare dipendenza patologica) e le informazioni sulla probabilità di vincita.

Successivamente, l'articolo 1, comma 937, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) interviene ulteriormente sulla pubblicità audiovisiva di marchi o prodotti di giochi con vincite in denaro specificando che deve essere effettuata tenendo conto dei principi previsti dalla raccomandazione 2014/478/UE della Commissione, del 14 luglio 2014 e conferma quanto previsto dal decreto Balduzzi, rafforzandone alcuni aspetti.

Nello specifico, il comma 939 vieta la pubblicità dei giochi con vincita in denaro nelle trasmissioni radiofoniche e televisive generaliste, nel rispetto dei principi sanciti in sede europea, dalle 7 alle 22 di ogni giorno. Sono esclusi dal divieto i *media*

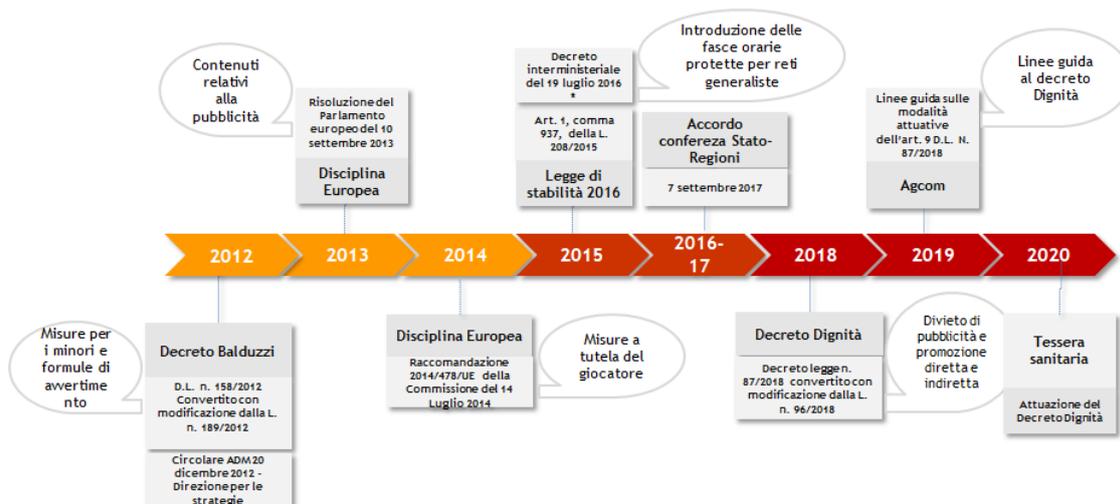
specializzati (individuati con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico).

Nel 2018 l'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", cosiddetto decreto Dignità, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, in materia di pubblicità del gioco a pagamento ha introdotto il divieto generalizzato di qualsiasi forma di comunicazione concernente il gioco con vincita in denaro.

Tale divieto viene esteso dal 1° gennaio 2019 alle sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale. La competenza a contestare e irrogare le sanzioni per la violazione di tali prescrizioni è attribuita all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom).

Tale decreto ha disposto altresì l'introduzione all'articolo 9-quater che l'accesso agli apparecchi da intrattenimento per il gioco lecito sia consentito esclusivamente mediante l'utilizzo della tessera sanitaria, al fine di impedire il gioco da parte dei minori. Per la violazione di tale norma è prevista una sanzione amministrativa di diecimila euro per ciascun apparecchio non in regola con le disposizioni.

Figura 25 - Quadro di sintesi dell'evoluzione normativo-regolatoria in materia di prevenzione del gioco minorile e del DGA



Infine, con le linee guida del Decreto legge del 16 luglio 2021, è data massima evidenza alla prevenzione, individuandosi specifici approcci, definiti come

“promittenti” su scala nazionale ed internazionale, raccomandandosi azioni prioritarie, efficaci e sostenibili, quali:

- prevenzione attraverso iniziative di carattere educativo ed informativo;
- prevenzione attraverso l’analisi del comportamento di gioco;
- prevenzione attraverso azioni di formazione;
- prevenzione attraverso campagne di sensibilizzazione.

Le linee guida individuano anche un approccio alla prevenzione del DGA articolato su molteplici livelli corrispondenti ai diversi obiettivi da raggiungere. Di seguito si riporta il testo integrale.

“Una definizione oramai consolidata di "prevenzione" rispetto al Disturbo da Gioco d’Azzardo (DGA) è la seguente:

- *la prevenzione universale si rivolge alla popolazione generale, senza riferimenti a gruppi particolarmente a rischio (quindi desiderabile per tutta la popolazione - es. cinture di sicurezza). Per quanto concerne il DGA, è un’azione che mira a evitare che la popolazione, in generale, corra il rischio di sviluppare dipendenza patologica verso il gioco d’azzardo;*
- *la prevenzione selettiva si rivolge a specifiche sottopopolazioni con rischi o fattori di rischio significativamente sopra la media (es. vaccino per influenza nei bambini e anziani). Per quanto concerne il DGA, e’ un’azione che mira ad evitare che alcuni soggetti che presentano particolari fattori di "rischio" possano sviluppare dipendenza patologica verso il gioco d’azzardo;*
- *la prevenzione indicata si rivolge alle persone che mostrano minimi ma identificabili segni o sintomi che suggeriscono un disturbo/comportamento patologico. Per quanto concerne il DGA, è un’azione che mira alla riabilitazione dei soggetti che hanno sviluppato dipendenza patologica verso il gioco d’azzardo. Essa è analoga al concetto di ‘trattamento’.”*

4.2 Elementi caratteristici della strategia per l’esclusione

L’esclusione dal gioco si può e deve configurare come una strategia che vede il coinvolgimento di una pluralità di attori e che può essere anche favorita dall’uso delle più moderne tecnologie.

Sotto il profilo del processo, l'esclusione dal gioco può essere articolata in varie fasi che vedono il coinvolgimento del giocatore e di altri soggetti terzi e che necessitano di un inquadramento normativo-regolatorio specifico:

- iscrizione al R.U.E.;
- controllo all'accesso al gioco;
- revoca dell'esclusione.

Le ipotesi alla base dello sviluppo di un modello di esclusione dal gioco d'azzardo in Italia non possono non considerare le evidenze emerse dall'analisi internazionale che riguardano, in particolare, l'efficacia e le tipologie di esclusione.

Relativamente all'efficacia della misura dell'esclusione si evidenzia come essa sia massima in presenza di un'esclusione del giocatore da tutte le tipologie di gioco, da tutti i canali di vendita del gioco (terrestre e online,) indipendente rispetto alle caratteristiche dei punti vendita e valido su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda le tipologie di esclusione dal gioco è possibile individuare l'autoesclusione nel caso in cui la modalità di attivazione del processo di esclusione sia effettuato dal giocatore o l'eteroesclusione nel caso in cui la richiesta di iscrizione al R.U.E. sia effettuata da un soggetto terzo familiare o portatore d'interesse.

La visione dell'esclusione dal gioco d'azzardo come una strategia piuttosto che come un semplice strumento individuale, se inserita nel contesto italiano, potrebbe includere:

- la definizione di un framework normativo e regolatorio in grado di definire i principali aspetti funzionali della strategia;
- la realizzazione di Registro Unico degli Esclusi (R.U.E.) che comprenda il gioco d'azzardo online, terrestre e anche l'eteroesclusione;
- la individuazione del ruolo della comunicazione e dell'informazione al consumatore, al giocatore, ai familiari e ai portatori di altri interessi.

Di seguito si riportano delle prime evidenze sui diversi elementi della strategia dell'esclusione.

4.2.1 Il framework regolatorio: caratteristiche generali

In relazione alla possibile istituzione di un sistema di esclusione in collegamento all'istituzione di un registro delle esclusioni, di seguito si evidenziano i principi che dovrebbero essere sottesi alla detta riforma:

ISTITUZIONE E CARATTERISTICHE GENERALI

- a) Previsione, da parte di una norma di rango primario, di un registro unico delle esclusioni (rappresentato sotto la forma di un'unica banca dati relativa ai giocatori esclusi dal gioco) contraddistinta da due distinte modalità di iscrizione/accesso, l'una l'autoesclusione e l'altra l'eteroesclusione.
- b) Applicazione del sistema dell'esclusione auto ed eterodiretta sia al gioco fisico che al gioco on line ed applicabile a tutte le tipologie di gioco.
- c) Previsione dell'iscrizione "*de iure*" di alcune categorie di soggetti come i soggetti in sovraindebitamento o con patologie a rischio o dipendenze.
- d) Previsione di una durata del periodo di esclusione dal gioco (considerando altresì l'ipotesi a tempo indeterminato) e delle relative modalità di revoca se ritenute applicabili.

PRIVACY

- e) Garanzia di assoluta riservatezza dei dati contenuti del registro, con limitata accessibilità a soggetti, pubblici e privati, specificamente individuati ed unicamente per fini di pubblico interesse (i.e. Concessionari, A.D.M., Ministeri, Autorità giudiziarie, Sistema sanitario).
- f) Necessaria individuazione del soggetto pubblico competente alla tenuta del registro, ed il quale sarà, a fini privacy considerato, a seconda della impostazione normativa, come contitolare del trattamento medesimo, nel caso di più soggetti pubblici che cooperano nella realizzazione del medesimo fine.

COMUNICAZIONE

- g) Definizione delle forme di pubblicità e comunicazione dello strumento dell'esclusione nell'ambito del vigente quadro normativo e tenuto conto del divieto di pubblicità.
- h) Previsione del divieto di qualsiasi forma di comunicazione commerciale individuale verso i giocatori esclusi per tutto il periodo del provvedimento ed eventualmente anche oltre.

ETEROESCLUSIONE

- i) Previsione di un sistema di eteroesclusione come istituto di natura amministrativa e dunque non a valenza giudiziaria, non ritenendosi necessario l'intervento di una Autorità giudiziaria, come di seguito più approfondito.
- j) Riconoscimento del diritto di partecipazione al procedimento di eteroesclusione da parte del "segnalato".
- k) Garanzia di assoluta riservatezza del soggetto segnalante.
- l) Previsione della dimostrabilità, in capo al segnalante, di avere un interesse personale o familiare o di altra natura ma giuridicamente rilevante, all'attivazione del divieto.
- m) Previsione della legittimazione alla presentazione dell'istanza anche in capo a soggetti non familiari ma che siano comunque portatori di un interesse pubblico o economico rilevante, come ad esempio nel campo sanitario o bancario ovvero nel campo della tutela, curatela e/o amministrazione di sostegno.

4.2.2 Il Registro Unico degli Esclusi

Un elemento cardine del processo di esclusione, sia nel caso di auto che di eteroesclusione, è il Registro Unico degli Esclusi (R.U.E.) ovvero la banca dati che raccoglie e dove risiedono le informazioni sui giocatori esclusi necessarie per l'applicazione del divieto dal gioco. Pur considerando che l'esclusione dal gioco può essere utilizzata anche da chiunque per gestire al meglio le sue forme d'intrattenimento, il focus e le successive ipotesi di sviluppo dello strumento in

questo ambito di analisi, sono effettuate tenendo conto prioritariamente le esigenze del giocatore problematico e patologico.

In linea generale si evidenziano alcune condizioni ideali per il funzionamento e la migliore realizzazione del R.U.E.:

- iscrizione semplice e immediata per il giocatore;
- registro unico e valido:
 - per tutti i giochi, superando le differenze tra le tipologie;
 - per tutti i canali (fisico e online) e le tipologie di punto vendita;
 - con validità su tutto il territorio nazionale.

In Italia, in considerazione dello scenario normativo e regolatorio vigente è possibile effettuare diverse ipotesi relativamente alla realizzazione di un R.U.E. partendo dal registro già operativo per il gioco a distanza e dalle esperienze delle case da gioco. Attualmente, il R.U.A. del gioco a distanza non è connesso con le autoesclusioni dei casinò in quanto l'autoesclusione effettuata da un giocatore presso uno dei quattro casinò italiani non rientra nel suddetto registro ed è gestita localmente dalla sala da gioco in cui viene effettuata la richiesta di esclusione.

Per garantire alla strategia di esclusione dal gioco d'azzardo la massima efficacia in termini di riduzione dei rischi dei danni dal gioco è auspicabile, invece, l'adozione di un registro unico per il gioco online e terrestre ed esteso a tutte le tipologie di gioco.

Le modalità di iscrizione al registro possono essere molteplici. Ad oggi il R.U.A. del gioco a distanza è gestito dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e prevede l'iscrizione al registro attraverso una procedura online con accesso dal portale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli oppure mediante una richiesta telematica a un concessionario di gioco.

Nell'ipotesi di un R.U.E. valido anche per il gioco terrestre, e sulla base anche delle esperienze internazionali, per l'iscrizione possono essere ipotizzate diverse soluzioni operative, anche ad esempio la disponibilità presso i punti vendita di moduli da compilare a cura del giocatore in forma elettronica o cartacea o il coinvolgimento di alcune tipologie di uffici pubblici.

Il modulo potrà contenere, a titolo esemplificativo, i dati anagrafici del giocatore, il codice fiscale, la motivazione, il periodo di tempo di validità dell'esclusione e gli estremi di un documento di riconoscimento dell'identità. L'iscrizione al registro potrà altresì avvenire anche attraverso l'uso di strumenti di identificazione semplificata come SPID o CIE con il rilascio al momento dell'iscrizione al giocatore di un attestato di avvenuta registrazione.

In continuità con l'esperienza già in essere, la durata dell'esclusione del gioco d'azzardo potrebbe variare da 30, 60 o 90 giorni o a tempo indeterminato con la possibilità dell'esercizio della revoca al termine del periodo minimo scelto in fase di iscrizione.

Il giocatore escluso dal gioco dovrà essere inibito dal gioco mediante una sua identificazione nella fase di accesso al gioco. Nel caso del gioco a distanza tale circostanza si verifica con l'accesso al portale di gioco dell'operatore e nel caso del gioco terrestre con l'accesso al punto vendita.

L'analisi delle esperienze internazionali hanno altresì evidenziato che le modalità di identificazione del giocatore possono essere molteplici sia fisiche sia attraverso le più moderne tecnologie basate sui parametri biometrici come le impronte digitali, il riconoscimento facciale o dell'iride. È da evidenziare che l'efficacia dello strumento non dipende dalla modalità con cui viene effettuato il controllo ma, piuttosto, dalla qualità del controllo.

4.2.3 Il ruolo dell'informazione

L'informazione del giocatore e prima ancora del consumatore sugli strumenti di RG rappresenta un elemento strategico e fondamentale per promuovere i comportamenti di gioco consapevole e responsabile fermo restando il rigoroso rispetto del divieto di qualsiasi forma di promozione e comunicazione sul gioco d'azzardo posto dal DL 12 luglio 2018, n. 87 convertito dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 così come interpretato dalle "Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del DL 12 luglio 2018, n. 87" emanate dall'Autorità per le garanzie delle comunicazioni.

Stante la natura imperativa delle norme contenute nel suddetto art. 9 e la loro valenza volta alla tutela del consumatore e dei soggetti vulnerabili, il divieto rimane

efficace anche nel caso in cui l'utente abbia acconsentito al rilascio di comunicazioni con scopo promozionale o commerciale. Tale divieto assume ancora maggiore rilevanza nel caso in cui possa riguardare un giocatore con evidenti problemi di DGA e quindi bisognoso di una protezione rafforzata. Le *"Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del DL 12 luglio 2018, n. 87"* evidenziano una deroga al divieto qualora si tratti di *"informazioni rilasciate dall'operatore su richiesta del cliente in ordine al funzionamento e alle caratteristiche del servizio di gioco, ovvero sull'esistenza di nuovi prodotti o servizi di gioco. Tali informazioni, se strettamente pertinenti a quanto richiesto dal cliente, risultano funzionali a consentire scelte di gioco consapevoli"*. Nel caso dei soggetti esclusi dal gioco si può configurare l'opportunità di un'estensione del divieto di comunicazione anche *"alle informazioni su richiesta del giocatore"*.

Se da un lato si rafforza dunque l'idea di un divieto completo della comunicazione commerciale verso i soggetti autoesclusi dall'altro lato, si evidenzia la possibile utilità di una comunicazione sociale verso il consumatore-giocatore inerente i benefici derivanti dall'utilizzo dell'autoesclusione, la conoscenza dello strumento al fine di incentivarne l'uso.

La disponibilità e la facilità di accesso alle informazioni sulle modalità di iscrizione al registro degli esclusi e sulle caratteristiche dello strumento possono dunque influire sul processo decisionale del giocatore in merito all'eventuale utilizzo dello strumento.

Peraltro, il giocatore non è l'unico destinatario dell'informazione potendo essere interessati altri soggetti in qualità di consumatori, di familiari del giocatore e più in generale di portatori di interesse meritevoli di tutela. La pluralità di soggetti potenzialmente interessati allo strumento e le diverse caratteristiche degli stessi evidenziano esigenze informative diverse.

In particolare, il consumatore in quanto non ancora giocatore, in una fase esplorativa e conoscitiva del gioco d'azzardo, potrebbe essere interessato a informazioni generali sullo strumento, mentre il giocatore attivo potrebbe essere attento a comprendere le modalità di iscrizione, utilizzo e revoca dell'esclusione. Ai familiari dei giocatori d'azzardo e ai portatori di altri interessi potranno essere rivolte le informazioni generali sulle caratteristiche e sulle funzionalità dello

strumento previste per l'eteroesclusione. Sulla base di tali considerazioni si può ritenere quindi utile sviluppare una strategia informativa differenziata e definibile "a imbuto" che tenga conto dei diversi livelli di approfondimento informativo richiesto dai diversi utenti mediante un approccio "risk based". Le informazioni guidate dal quadro decisionale informato potrebbero essere rese disponibili attraverso una varietà di pratiche e metodi.

4.3 Il trattamento dei dati personali

Anche il tema di trattamento di dati personali, alla luce del G.D.P.R., ed in relazione ad un necessario bilanciamento di interessi in gioco, ovvero interessi dei consumatori-giocatori, interessi dei Concessionari nonché interesse primario dello Stato, riconducibile al concetto di ordine pubblico di protezione, come si avrà modo di argomentare nel proseguito, l'istituzione di un registro unico delle esclusioni comporterà necessariamente una analisi anche da parte del Garante per la protezione dei dati personali, specialmente in relazione alla eteroesclusione.

In un settore così delicato in cui vi è la possibilità di dover trattare anche le c.d. "altre particolari categorie di dati", definibile come anche ex sensibili, ed in particolare riconducibili a dati anche di natura sanitaria, si pone la stridente necessità di dover affrontare il tema, *de iure condendo*, mediante un approccio valutativo complessivo circa le migliori modalità applicative del registro, circa la sua accessibilità, circa le modalità con cui, specialmente in caso di eteroesclusione, si possa applicare al giocatore auto od eterosegnalato, il c.d. *time out*.

5 L'eteroesclusione dal gioco: l'opportunità giuridica di realizzazione del R.U.E. (Registro Unico delle eteroesclusioni) in Italia.

5.1 Introduzione al tema

Pur se il contesto della presente ricerca afferisce alla realizzazione di un registro unico inerente il gioco fisico (a fronte della vigenza di un R.U.A. sul gioco on line), la medesima ricerca riguarda anche la realizzazione di un "Sistema R.U.E." inerente sia il gioco fisico che il gioco on line.

Queste sono doverose premesse funzionali volte a giustificare il richiamo che, nel corso del testo, si è inteso effettuare anche ad atti comunitari inerenti unicamente il gioco on line (in assenza di specifici provvedimenti inerenti il gioco fisico), dai cui contenuti tuttavia possono estrarsi principi, necessità ed opportunità funzionali alla realizzazione di un R.U.E.

E qui il riferimento è inevitabilmente alla già citata Raccomandazione del 14 luglio 2014, dalla quale si vogliono estrarre talune considerazioni, in particolare sia quelle inerenti all'impatto che il gioco patologico possa avere sulla famiglia e, dunque, su soggetti terzi al giocatore patologico sia quelle inerenti all'opportunità che gli Stati membri dispongano "*norme relative alla richiesta di terzi interessati, ...per l'esclusione dei giocatori dal "sistema gioco"*".

Si pone dunque la cogente necessità di offrire tutela, mediante adeguati strumenti, a tutti quei soggetti terzi che, seppur non affetti da patologia, possano non solo essere interessati a forme snelle di tutela preventiva mediante esclusione dei propri familiari, ma interessati specialmente alla tutela del patrimonio familiare chiaramente "intaccabile" dall'operatività di gioco del soggetto invece direttamente affetto da patologia.

A tal punto si impone una riflessione preliminare.

Calare l'essere umano all'interno di una società -intesa quest'ultima sia in senso ampio come qualsivoglia sede o contesto all'interno del quale l'uomo svolge le proprie attività, realizza i propri desideri, intrattiene relazioni sociali, sviluppa la propria persona e assume decisioni a rilevanza economica per il proprio

sostentamento, significa approfondirne i diritti costituzionalmente garantiti, le libertà, gli interessi e specialmente valutare quanto ampi siano gli spazi di autodeterminazione e di eterodeterminazione nelle proprie scelte quotidiane.

Proprio in relazione al presente progetto scientifico, risulta dunque chiaro il collegamento tra diritto a porre in essere un determinato comportamento (l'azione ludica), la capacità nel porlo in essere nonché eventuali forme legali impositive (da terzi) o volontarie di limitazione dell'agire umano che possano trovare la loro fonte causale in patologie cliniche e, più in generale, in forme di incapacità più o meno assolute che possano minare la coscienza e consapevolezza dei propri atti e che l'ordinamento giuridico vuole tutelare, riponendo così grande attenzione alla cura dei soggetti incapaci di agire.

Ma è altrettanto importante evidenziare il contrasto tra le esigenze di tutela della salute come diritto costituzionalmente garantito e libera scelta dell'individuo nell'autodeterminarsi a porre in essere tutte quelle attività -anche di cura-funzionali a prendere una consapevole decisione di salvaguardarsi da rischi che potrebbero appunto incidere sulla propria persona.

Al centro di tale contrasto vi è la dignità umana da intendersi come valore naturale e giuridico di ogni individuo e che diviene centro motore per azionare forme di bilanciamento tra l'interesse dello Stato a tutelare la salute della persona e l'esercizio, da parte di quest'ultima, di altri diritti costituzionalmente garantiti.

Proprio su questo bilanciamento di interessi si fonda la necessità di realizzare adeguate e snelle forme di eteroesclusione dal gioco.

Riveste dunque particolare importanza analizzare la salute sia come diritto del singolo costituzionalmente garantito sia come limite al proprio potere di autodeterminazione nelle proprie scelte (anche e specialmente di natura economica) partendo dal presupposto logico che l'azione di gioco o di scommessa può essere intesa sia come mero comportamento umano ricreativo (seppur a chiara valenza contrattuale) sia come manifestazione negativa, espressione di una malattia, come azione foriera di patologie psichiatriche, come vera infermità, come processo morboso che possa incidere quantitativamente e qualitativamente sulle capacità di intendere e di volere del singolo e, dunque, sulla propria capacità di

autodeterminazione, sulle capacità volitive e che dunque possa impedire l'assunzione della scelta di "fermare" la propria azione.

5.2 La natura "ambivalente" del diritto alla salute e l'autodeterminazione dell'individuo.

Pur non offrendo una definizione ben precisa di "salute", la nostra Carta costituzionale la qualifica espressamente come diritto fondamentale presupposto per la realizzazione di ogni soggetto umano, e dunque quale diritto primario, inalienabile, intrasmissibile, irrinunciabile e, in certi limiti, indisponibile, in tal modo inserendo la salute tra i diritti ascrivibili all'idea stessa di persona e di cui costituiscono connotati imprescindibili.

Tuttavia, al diritto alla salute riteniamo debba attribuirsi una rilevanza ambivalente, in quanto non solo deve essere inteso come "fondamentale diritto dell'individuo" bensì anche come "interesse della collettività", configurandosi dunque come diritto complesso poiché garantirebbe una molteplicità di posizioni giuridiche soggettive diverse.

Dunque la salute, intesa quale diritto costituzionalmente garantito, impone all'ordinamento di assicurare prestazioni sanitarie assistenziali e di prevenzione, apprestando le risorse (umane, organizzative, finanziarie) necessarie per l'erogazione dei relativi servizi e garantire cure adeguate, in ciò evidenziandosi quell'ambivalenza strutturale e funzionale del diritto alla salute inteso così anche come interesse della collettività che si sostanzia nei mezzi predisposti da parte dello Stato affinché tutti i cittadini possano godere del miglior stato di salute.

L'interesse della collettività che chiaramente rientra anche nel concetto di ordine pubblico (di protezione).

Ma strettamente collegato al diritto alla salute è il diritto all'autodeterminazione, cioè il diritto di ogni paziente di operare una scelta consapevole e libera circa il trattamento sanitario al quale sottoporsi al fine di garantire, nel rispetto dell'art. 32 Cost., le proprie libertà fondamentali: è la stessa Costituzione che riconosce la libertà dell'individuo nel decidere se e come

esercitare tale diritto (c.d. autodeterminazione) scegliendo (o non scegliendo) le modalità di cura migliori, utilizzando l'autonomia privata come strumento per realizzare al meglio lo sviluppo della propria persona.

Stabilendo che *“Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”*, l'art. 32 della Carta Costituzionale conferma in modo esplicito il divieto di effettuare trattamenti sanitari che prescindano dalla volontà del malato (salvo espresse previsioni legislative), indicando come limite invalicabile il rispetto della persona umana.

Con tale formula il legislatore costituzionale mira, dunque, a valorizzare il diritto di autodeterminazione del malato come strumento di garanzia individuale alla completa autodeterminazione *“sul se e sul come”* del trattamento sanitario, riconoscendo il c.d. diritto all'inerzia di fronte a talune necessità terapeutiche.

5.3 Le tutele legali ed assistenziali del giocatore problematico o patologico tra autodeterminazione ed eterodeterminazione

Tali rilievi trovano una specifica applicazione specialmente nel settore dei giochi e delle scommesse: considerando l'agire ludico come forma e strumento negoziale di autonomia privata si nota dunque una stretta correlazione tra il riconoscimento dell'individuo di autodeterminazione al compimento di una specifica azione a valenza negoziale, le conseguenze di tale azione e la necessità di garantire la consapevolezza degli effetti, e ciò in funzione di predisporre idonei strumenti o forme di tutele legali ed assistenziali che non solo possano intervenire al momento del verificarsi dell'aspetto patologico clinico del disturbo da gioco, ma che possano anche *“intercettare ed anticipare”* conseguenze lesive ancora non verificatesi.

Si potrebbe allora procedere ad una categorizzazione di strumenti di tutela distinguendoli tra quelle forme legali di tutela volte a limitare l'azione individuale di gioco e di scommessa (ed a prevedere idonee cure) ma caratterizzate dalla volontarietà e dall'autodeterminazione del malato, quale ad esempio lo strumento dell'autoesclusione, da forme invece caratterizzate dall'eterodeterminazione, in quanto innescate da soggetti differenti dal giocatore patologico o problematico,

compreso lo Stato (si pensi ad esempio all'ipotesi di Tizio, economicamente autonomo e titolare del diritto di disporre dei propri averi anche mediante forme dilapidative del proprio patrimonio, e lo Stato che intervenga al fine di evitare che forme patologiche di prodigalità portino a produrre effettivi negativi sia sulla collettività che sui familiari del prodigo), ma che tuttavia abbiano un effettivo interesse alla cura del disturbo da gioco che può e deve essere inteso sia come malattia ma anche come forma di incapacità (seppur nelle sue diverse graduazioni) di intendere e di volere, come situazione psicopatologica a sé stante che può certamente rientrare, come anche rilevato dalla giurisprudenza di legittimità, nel concetto di infermità di cui agli artt. 88 e 89 del c.p., e dunque come ipotesi di declaratoria di non imputabilità o di semiimputabilità, di cui anche il giudice penale deve tener conto .

Ed è proprio tale coscienza e consapevolezza dei propri atti che l'ordinamento giuridico italiano vuole tutelare in termini generali: si pensi al motivo per il quale il nostro legislatore ripone grande attenzione alla cura dei soggetti incapaci di agire, contemperando tutela e libertà del singolo, al fine di evitare i pregiudizi che potrebbero derivare a seguito del compimento di un atto da parte di un incapace.

E talmente elevata è la cura prestata dal nostro ordinamento che, ai sensi dell'art. 428 c.c. si è inteso disciplinare anche le c.d. incapacità "non legali" e cioè naturali, cioè non cristallizzate in una sentenza o in generale in un pronunciamento giudiziario, con ciò anche tutelando quelle forme di incapacità di intendere e di volere anche transitorie.

E ciò invece a fronte di forme di limitazioni legali alla capacità di agire, quali gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione a cui, nell'oramai non più recente passato si è aggiunta la figura della c.d. amministrazione di sostegno: tale sistema di tutela si fonda sull'investitura fatta al giudice del compito di rendere effettiva la tutela dell'incapace, con l'applicazione, al singolo caso concreto, dei principi dettati a tutela degli interessi della persona e del suo patrimonio.

Tuttavia, queste forme legali e giudiziarie di tutela portano con sé il problema della loro azionabilità non tanto e solo da parte del soggetto direttamente interessato bensì da parte di altri soggetti, le c.d. "Terze parti", toccate

direttamente o indirettamente dalle conseguenze lesive, reali o potenziali dell'agire ludico patologico.

Si pone ciò il problema, da parte di altri soggetti interessati, di azionare forme di tutela giudiziarie, quasi a valere "contro il diretto interessato", e che possano portare a quella che definiremo come pericolosa "forma di segregazione sociale" del tutelato, sia esso interdetto sia esso inabilitato sia esso sottoposto a procedura di amministrazione di sostegno.

A ciò si aggiungano anche i costi giudiziari volti a richiedere un determinato provvedimento, a fronte anche di eventuali forme non solo patologiche bensì problematiche, anche transitorie, che non rientrino ad esempio nell'alveo dell'incapacità legale ma nel diverso, diremo, più ampio campo della capacità naturale.

E proprio in relazione alla tutela giudiziaria delle suddette ipotesi, molto spesso le "Terze parti" si trovano "moralmente e familiarmente obbligate" a non intervenire formalmente e giudizialmente, e ciò al fine di evitare di "trascinare" l'interessato in un giudizio accertativo della propria eventuale condizione patologica.

Se infatti, ed a titolo di esempio, l'istituto dell'amministrazione di sostegno¹³ avrebbe lo scopo di fornire tutela alle persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, mediante l'applicazione del principio di gradualità delle misure di protezione - in forza del quale il giudice deve scegliere tra gli strumenti di

¹³ L'amministrazione di sostegno è un istituto introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 3 della legge 9 gennaio 2004, n. 6 che ha provveduto ad innovare il titolo del codice civile dedicato all'infermità, all'interdizione e all'inabilitazione, recante ora la rubrica "Delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia", e caratterizzato come detto dal duplice aspetto dell'autodeterminazione e dell'eterodeterminazione nell'accesso a tale forma di tutela, potendo essere azionato direttamente dall'amministrato o da soggetti terzi.

In particolare, l'art. 404 c.c. stabilisce che "La persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio".

La precisazione dell'oggetto e delle finalità dell'amministrazione di sostegno (tuttavia ancor oggi poco chiare), si deve in primo luogo alla Corte costituzionale (Corte cost. 9 dicembre 2005, n. 440), la quale ha affermato che prerogativa dell'istituto è quella di limitare il meno possibile la capacità d'agire, così indirettamente andando a dichiarare la residualità di altri istituti quali appunto l'interdizione e l'inabilitazione.

Se da un lato la riforma dimostra ancora una volta l'attenzione del legislatore alla cura e tutela della persona umana e della sua dignità, ha suscitato critiche a causa del mantenimento degli istituti di interdizione e inabilitazione, pur tuttavia introducendo una disciplina che ha realizzato un vero e proprio "strappo normativo" dagli obiettivi perseguiti dagli istituti da ultimo citati, per attuare una nuova politica tesa a fornire un sostegno nel compimento di quelle attività che la persona non possa compiere autonomamente e per creare le condizioni affinché anch'essa possa realizzare in massimo grado il sistema di interessi e di valori di cui è portatrice

protezione offerti dall'ordinamento quello che realizzi la funzione di protezione apportando la minore limitazione possibile della capacità del soggetto interessato ed il principio di flessibilità della risposta protettiva - è altrettanto vero che, per modalità di accesso, per ente legittimato alla nomina, per la procedura e, soprattutto, per i costi e per la tempistica, ci troviamo dinanzi ad una vera azione giudiziaria, a volte incompatibile, per modalità operative, con lo scopo di intercettare e bloccare, con tempestività, situazione di gioco patologiche o problematiche.

Se cioè risponde a verità l'assunto in base al quale il beneficiario-destinatario dell'applicazione dell'istituto conserverà la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedano la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno, potendo dunque continuare a compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana, con ciò non acquistando la qualità giuridica di incapace, è altrettanto chiaro che, mediante la formalizzazione di richiesta di applicazione dell'istituto da parte di un familiare del soggetto interessato, emergerà con chiarezza la volontà, da parte appunto del familiare, specificamente individuato, di eterodeterminare l'interessato nella parte più importante della sua quotidianità, e cioè l'aspetto economico di gestione delle proprie disponibilità economiche che inevitabilmente porta con sé un forte limitazione dell'operare quotidiano.

In tal modo, e la prassi lo conferma, vi sarebbe una sorta di "ritrosia familiare" ad azione formalmente tale istituto.

Se dunque oggi da un lato ci troviamo dinanzi a forme di autoesclusione dal gioco, peraltro ingiustificatamente limitate al gioco on line, ed a forme "giudiziarie" di etero-limitazioni dell'agire economico e ludico (mediante l'istituto dell'amministratore di sostegno), si ritiene che il nostro ordinamento debba riflettere con urgenza, e sulla base anche di esperienze straniere, sulla realizzazione di forme altrettanto semplificate, ma allo stesso tempo proattive ed intercettative di forme di disagio patologico o problematico, che vadano ad ampliare la tutela preventiva del giocatore e, dunque dell'ordine pubblico, mediante procedure snelle di "eterosegnalazione".

Tutto ciò involge il problema della tutela della riservatezza del segnalante, del segnalato e pone la problematica se, in Italia oggi, vi siano simili ammesse forme di eteroindividuazione o di eterosegnalazione di soggetti terzi in funzione di tutela sia dei diritti dei privati che dello Stato, cioè dell'ordine pubblico di protezione.

5.4 L'eterosegnalazione come forme amplificativa di tutela preventiva del giocatore problematico o patologico. Analogie con istituti già vigenti. Il c.d. "Ostracismo legalizzato"

Per i motivi evidenziati si auspica, nel futuro, una riflessione sulla possibilità di introdurre forme di eterosegnalazione (ad esempio da parte di parenti, familiari, medici, banche e, non da ultimo dei concessionari e degli esercenti), utilizzando strumenti già ampiamente presenti nella nostra attuale legislazione quali, a titolo di esempio, il c.d. "Whistleblowing" o, in campo penale, la procedura di c.d. ammonimento in tema di stalking che certamente potrebbe essere utilizzato come schema procedurale per creare ulteriori forme preventive di tutela anche nel settore dei giochi e delle scommesse.

Ovvero si pensi ancora alla disciplina di cui all'art. 35 del d.lgs. 231/07 in tema di segnalazione di operazioni sospette, od ancora, sempre nel medesimo tema, l'istituzione del Registro unico dei titolari effettivi tramite il quale, un terzo (e cioè il rappresentante legale dell'impresa obbligata) ha l'obbligo di comunicare, sotto la propria responsabilità, ad un registro a gestione pubblica, i nominativi dei titolari effettivi dell'azienda da egli rappresentata e, dunque, terzi rispetto alla carica da Egli esercitata ed in generale terzi rispetto alla sua soggettività giuridica.

In termini di "*vulgaria eloquentia*", e come di seguito approfondito, ci troviamo dunque e sovente dinanzi a procedure e processi, ampiamente ammessi dallo Stato italiano, consistenti in forme di "ostracismo legalizzato" o di comunicazione di dati di terzi, a prescindere dalla volontà di questi ultimi, ed in virtù di un sistema di bilanciamento di interessi in cui l'ordine pubblico prevale sulla volontà del singolo.

Un "ostracismo" che tuttavia non porta con sé e come conseguenza l'automatismo di un provvedimento giudiziario, di una condanna o di una esposizione al pubblico dei contenuti dei dati trasmessi, e men che meno ha come

conseguenza diretta l'estromissione legale del segnalato dalla vita sociale, bensì realizza un sistema di prevenzione in funzione di tutela sia di un interesse pubblico che di un interesse privato.

Rilevanti sono le considerazioni che seguono, sul presupposto che il seguente campo di indagine è funzionale all'emersione di principi vigenti, che potrebbero essere applicabili al sistema dell'eteroesclusione.

a) Circa la procedura di ammonimento.

In tema di maltrattamenti in famiglia e atti persecutori si discute da tempo sulla ricerca dei migliori strumenti finalizzati alla tutela delle vittime, specialmente in relazione alla lunghezza del processo e, dunque, all'attesa di una sentenza definitiva nonché di strumenti alternativi alla querela, con lo scopo di garantire al soggetto passivo una tutela più rapida ed anticipata rispetto alla definizione del procedimento penale o comunque ai tempi di intervento da parte dell'Autorità giudiziaria.

Il provvedimento di ammonimento questorile è "istituto di natura amministrativa" e di derivazione anglosassone, introdotto nel nostro Ordinamento dal D.L. n. 11 del 23.02.2009 recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*", convertito con modificazioni dalla L. n. 38 del 23.04.2009. Con lo stesso intervento legislativo si è anche inserito nel Codice penale il medesimo delitto di atti persecutori.

Così, l'art. 8 del D.L. n. 11/2009 oggi prevede che "*Fino a quando non è proposta querela per il reato di cui all'articolo 612 bis del codice penale, introdotto dall'articolo 7, la persona offesa può esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta. La richiesta è trasmessa senza ritardo al questore.*

Il questore, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e

redigendo processo verbale. Copia del processo verbale è rilasciata al richiedente l'ammonimento e al soggetto ammonito. ...".

L'analisi dell'istituto e le considerazioni ad esso afferenti, mostrano stridenti analogie con le dinamiche afferenti i problemi legati ai giochi e le scommesse, in relazione all'interesse di terzi alla salvaguardia, ad esempio, non solo della salute del giocatore ma, come già rilevato, alla salvaguardia dell'integrità del patrimonio familiare ed in generale della tutela degli interessi familiari anche di natura affettiva.

Ed infatti non si può non considerare come spesso, chi subisce atti persecutori, abbia difficoltà a confidarsi con qualcuno per cercare aiuto o sostegno, probabilmente per paura, disagio o perché nutre la speranza di essere in grado di saper gestire da soli la situazione e che tutto si concluda al più presto, sottovalutandone i rischi, o, ancora, sia frenato dal ricorrere immediatamente alle vie giudiziarie a causa del legame affettivo pregresso nei confronti del persecutore.

L'ordinamento ha voluto così offrire alla stessa vittima uno strumento in più che possa dunque incentivarla a reagire mentre, dall'altro lato, si mira a disincentivare l'autore a perpetrare le condotte nella speranza, evidentemente, che tale avviso abbia, soprattutto per il fatto che comunque proviene da una Autorità di polizia, un effetto dissuasivo.

È poi opportuno evidenziare che l'istante non sarebbe neanche perseguibile o punibile per il reato di calunnia nel caso di dichiarazioni eventualmente non veritiere, considerato che non si determina il pericolo di instaurazione di un procedimento penale non gravando sull'Autorità di polizia di trasmetterle a quella giudiziaria.

Il provvedimento emesso, costituisce dunque una misura di prevenzione con finalità dissuasive, finalizzata dunque a scoraggiare ogni forma di persecuzione, come in più occasioni precisato dalla giurisprudenza, la quale ha rilevato che l'ammonimento è preordinato a che gli atti persecutori posti in essere contro la persona non siano più ripetuti e non cagionino esiti irreparabili.

Dunque, al pari della *ratio* che dovrebbe sottendere la procedura di eteroesclusione nel settore dei giochi, il provvedimento di ammonimento assolve ad una funzione tipicamente cautelare e preventiva, in quanto teso a evitare che le azioni sanzionate persistano e provochino danni irrimediabili.

Tuttavia, nel caso in esame l'ammonimento sarebbe un "comando" a carico del prevenuto, che rimane in ogni caso libero di aderirvi o meno senza che ciò comporti di per sé alcuna sanzione penale.

Un ulteriore aspetto di nostro interesse afferisce la partecipazione alla procedura da parte del possibile ammonito, procedura che si ricorda essere molto snella e rapida, perché si tratta di un procedimento amministrativo di prevenzione ed ove -per arrivare alla decisione- il Questore assume, se necessario, informazioni dagli organi investigativi e sente le persone informate sui fatti quando gli occorrono dei chiarimenti (ad es., potrebbe decidere l'audizione di familiari della vittima piuttosto che colleghi di lavoro).

La partecipazione dell'ammonendo garantirebbe nei suoi riguardi il contraddittorio ai sensi della legge generale del procedimento amministrativo, concedendo la possibilità di esporre per iscritto, oltretutto con maggiore ponderazione, quindi con maggior completezza ed efficacia, le proprie ragioni.

È dunque la *ratio* del procedimento di ammonimento che deve essere utilizzata al fine di ricercare le basi giuridiche dell'introduzione di una procedura di eteroesclusione in funzione dell'istituzione di un R.U.E.

Il superamento di una soglia di rispetto della libertà e dignità altrui, comunemente insita nei limiti di un "civile" disaccordo e confronto nelle relazioni interpersonali, ha dunque destato un allarme sociale (pari alla dinamica afferente il D.G.A.) che ha spinto il legislatore a prevedere e sanzionare con l'ammonimento condotte che potrebbero sfociare in ben più gravi forme di violenza e, di conseguenza, a sostegno del provvedimento, è sufficiente un quadro istruttorio da cui emergano sul solo piano indiziario eventi che recano un *vulnus* alla riservatezza della vita di

relazione o, in senso lato e su un piano anche solo potenziale, all'integrità fisica e psichica della persona dal momento che, anche all'ammonimento, deve applicarsi quella logica dimostrativa a base indiziaria e di tipo probabilistico che informa l'intero diritto amministrativo della prevenzione.

Proprio per questo, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, l'ammonimento della Questura è un provvedimento discrezionale chiamato ad effettuare una delicata valutazione delle condotte poste in essere dal potenziale stalker, in funzione preventiva e dissuasiva, finalizzata a scoraggiare ogni forma di persecuzione nel contesto delle relazioni affettive/sentimentali e preordinato a impedire che gli atti persecutori non siano più ripetuti e cagionino esiti irreparabili (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. III, 25 maggio 2015, n. 2599) e, di conseguenza, il provvedimento di ammonimento presuppone non l'acquisizione della prova richiesta ai fini della condanna per il reato di stalking, ma la sussistenza di soli elementi indiziari dai quali sia possibile desumere, con un adeguato grado di attendibilità, un comportamento reiterato anomalo, minaccioso o semplicemente molesto atto a determinare un perdurante e grave stato di "ansia e paura" nella vittima e potenzialmente degenerare, se non fermato, in condotte costituenti reato (Consiglio di Stato Sez. III, 10/12/2020, n.7883; 25/06/2020, n. 4077; 15/02/2019, n.1085; 7/9/2015, n. 4127 25/5/ 2015, n. 2599).

b) Circa il c.d. "Whistleblowing".

In termini sociali e, diremo quasi giornalistici, il segnalatore (o segnalante) di illeciti è un individuo che denuncia pubblicamente o riferisce alle autorità attività illecite o fraudolente all'interno del governo, di un'organizzazione pubblica o privata. Sono ritenuti tali i soggetti che denuncino le condotte illecite o pericoli di cui sono venuti a conoscenza all'interno dell'organizzazione stessa, all'autorità giudiziaria o renderle pubbliche attraverso i media o le associazioni ed enti che si occupino dei problemi in questione.

La figura del “*whistleblower*”¹⁴ è stata introdotta dall’art. 1, comma 51 della legge 6 novembre 2012, n. 190 che ne ha disciplinato per la prima volta la figura, con particolare riferimento al “dipendente pubblico che segnala illeciti”, al quale viene offerta una parziale forma di tutela¹⁵.

Nell’introdurre un nuovo art. 54-*bis* al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si è infatti stabilito che, esclusi i casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile italiano, il pubblico dipendente che denuncia all’autorità giudiziaria italiana o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Inoltre, nell’ambito del procedimento disciplinare, l’identità del segnalante non può essere rivelata (rilievo di particolare interesse ai fini di una futura introduzione del sistema R.U.E.) senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell’addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione.

Si è tuttavia precisato che, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l’identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell’incolpato, con conseguente indebolimento della tutela dell’anonimato.

Dunque, con la legge 190/2012 il legislatore è intervenuto a disciplinare il fenomeno dando attuazione agli specifici obblighi assunti dall’Italia in sede internazionale, poiché le convenzioni internazionali in più occasioni si erano

¹⁴ Da tradursi con “l’arbitro che fischia nel fischietto”, cioè colui il quale “spiffera” al proprio “capo” i comportamenti illeciti dei propri colleghi.

¹⁵ C. BOVA, *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti: il whistleblowing*, in *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge n. 190/2012 e decreti attuativi*, Roma, 2013; P.GHINI, *L’utilizzo di un sistema di whistleblowing quale ausilio nella prevenzione delle frodi e dei reati*, in *Resp. Amm. Soc. Ent.*, 2, 2001.

occupate della necessità di adottare norme a tutela dei dipendenti pubblici (o privati) che avessero segnalato illeciti rispetto ai quali fossero estranei¹⁶.

Ed infatti, come già evidenziato, il nostro legislatore con l'art. 1 comma 51 della l. 190/2012¹⁶, conformandosi alla tendenza inaugurata in sede internazionale, ha sancito per la prima volta la tutela del *whistleblower* introducendo nel d.Lgs. 165/2001 una specifica norma, l'art. 54 bis, rubricato "*Tutela del dipendente che segnala illeciti*", assegnando rilevanza ad un principio, quello del bilanciamento degli interessi (rilevante in tal caso anche ai fini della presente ricerca), per individuare un punto di equilibrio fra il dovere di fedeltà nei confronti del datore di lavoro e il dovere di riferire i fatti illeciti quanto, in funzione della costituzione di un sistema di controllo diffuso della legalità¹⁷.

Al fine di comprendere poi quanto sia elevato l'interesse del nostro ordinamento alla maggiore realizzazione di strumenti di "eterosegnalazione" in funzione della legalità, si ricorda altresì come la richiamata disciplina è stata poi modificata con un ulteriore intervento del legislatore che, con la l. 179/2017 ha da un lato integrato la disciplina già prevista a seguito della l. 190/2012 con disposizioni volte a rafforzare la tutela del dipendente e, dall'altro, ha esteso l'applicazione della suddetta normativa anche ai dipendenti privati introducendo tre nuovi commi all'articolo 6 del Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 "*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300, incidendo sui contenuti dei modelli organizzativi*".

Nella sostanza, ed in estrema sintesi, anche nelle relazioni imprenditoriali privati, il sistema di bilanciamento degli interessi in funzione della legalità ha inteso impattare anche sui modelli organizzativi delle aziende private.

¹⁶ Convenzione civile sulla corruzione (Strasburgo, 1999), ratificata in Italia con legge 8 giugno 2012 n. 112. L'art. 9 della Convenzione in parola, senza fare particolari distinzioni fra il pubblico e il privato, aveva stabilito che: "*ciascuna parte prevede nel suo diritto interno un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti dei dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denuncino fatti di corruzione alle persone o alla autorità responsabili.*" La soluzione posta in sede internazionale era, dunque, volta a bilanciare i doveri di fedeltà e confidenzialità nei confronti del datore di lavoro con la necessità di riferire i fatti corruttivi.

¹⁷ L'ANAC ha espressamente affermato che l'art. 54 bis nel D.Lgs. 165/2001 è volto a prevedere una "*forma di tutela nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, funzionale all'emersione di fenomeni di corruzione e mala gestione*".

Volendo sintetizzare le novità introdotte, al comma 2-bis si dispone che i modelli di organizzazione e gestione debbano prevedere:

- a) adeguati canali che, garantendo la riservatezza dell'identità del segnalante, consentano ai soggetti apicali e sottoposti di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite o di violazioni del modello;
- b) almeno un canale alternativo di segnalazione che garantisca la riservatezza del segnalante;
- c) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del segnalante per ragioni collegate alla segnalazione;
- d) adeguate sanzioni nei confronti di chi violi le misure a tutela del segnalante nonché di chi effettui, con dolo o colpa grave, segnalazioni che si rivelino infondate.

Ma l'evoluzione della disciplina ha anche apportato modifiche alla attuale disciplina in tema di contrasto al riciclaggio bancario e finanziario mediante il d.lgs. 90/2017 che ha recepito la direttiva 2015/849/UE (Quarta direttiva Antiriciclaggio), introducendo nel decreto 231/07 l'art. 48 *"segnalazioni di violazioni"* ai sensi del quale i destinatari della disciplina sono, oggi, tenuti a istituire *"procedure per la segnalazione al proprio interno [...] di violazioni, potenziali o effettive, delle disposizioni dettate in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo"*.

Ai sensi dell'art. 48 del richiamato decreto 25 maggio 2017, n. 90, sono i dipendenti e le persone in posizione comparabile a poter effettuare segnalazioni di comportamenti in violazione delle disposizioni antiriciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Ed ancora, il recepimento delle Direttive MiFID II e MiFIR ha costituito l'occasione per l'introduzione nel TUF di una disciplina unitaria dei sistemi di segnalazione delle violazioni nel settore del mercato finanziario. La nuova disciplina è contenuta negli articoli 4-*undecies* e 4-*duodecies* inerenti, rispettivamente, il c.d. *whistleblowing interno* e il c.d. *whistleblowing esterno*.

In particolare, con l'art. 4-*undecies* del TUF, è stato stabilito che tutti gli intermediari finanziari e assicurativi, *“adottano procedure specifiche per la segnalazione al proprio interno, da parte del personale, di atti o fatti che possano costituire violazioni delle norme disciplinanti l'attività svolta, nonché del Regolamento (UE) n. 596/2014”*.

E da ultimo, sempre in ambito bancario, l'articolo 52-*bis* *“Sistemi interni di segnalazione delle violazioni”* del T.U.B. dispone che *“Le banche e le relative capogruppo adottano procedure specifiche per la segnalazione al proprio interno da parte del personale di atti o fatti che possano costituire una violazione delle norme disciplinanti l'attività bancaria. 2. Le procedure di cui al comma 1 sono idonee a: a) garantire la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione, ferme restando le regole che disciplinano le indagini o i procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria in relazione ai fatti oggetto della segnalazione; b) tutelare adeguatamente il soggetto segnalante contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti la segnalazione; c) assicurare per la segnalazione un canale specifico, indipendente e autonomo”*.

L'informatore dunque *“spera di fermare il gioco dell'illegalità”* al pari delle c.d. *“Third parties”* nel settore dell'eteroesclusione in funzione di fermare le conseguenze lesive del gioco e delle scommesse.

c) *Circa il Sistema di Segnalazione di operazione sospetta antiriciclaggio e bilanciamento degli interessi.*

Ulteriori spunti di riflessione, funzionali a ricercare adeguate basi normative, già vigenti nel nostro ordinamento, dalle quali far emergere la chiara possibilità e giustificatezza di un sistema di *“eteroesclusione”* nel settore giochi e scommesse, riguarda il sistema segnaletico di cui all'art. 35 del d.Lgs. 231/07 la cui vigenza, oramai da anni, ha già posto in evidenza la problematica coinvolgente il giusto e ragionevole bilanciamento che deve essere effettuato tra valori omogenei allo scopo di non sacrificare diritti e libertà del cittadino in mancanza di specifiche esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza generale.

Bilanciamento degli interessi e dei valori coinvolti che deve avvenire tramite un processo di proporzionalità che si snoda attraverso una prima fase di individuazione dell'interesse pubblico meritevole di tutela che giustifica la misura limitativa, di una seconda fase che valuta l'idoneità della misura a perseguire, concretamente, quel dato interesse ed una terza fase di verifica della non eccedenza della misura rispetto alle finalità, ovvero possibilità di escludere ragionevolmente che quel dato interesse non sia tutelabile anche attraverso altre misure, meno restrittive (tutti ragionamenti questi funzionali alla presente ricerca).

Così come in tema di prevenzione del disturbo da gioco, anche in tema di presidi antiriciclaggio ci troviamo dinanzi all'interesse e tutela della sicurezza pubblica (e, in tema di D.G.A.A., tutela della salute pubblica e dell'ordine pubblico di protezione) rispetto ai diritti dei singoli ed alla privacy dei dati afferenti i singoli che, proprio con il sistema della Segnalazione di operazione sospetta, vengono trasmessi all'autorità pubblica in funzione non più solo eventualmente repressiva, bensì in funzione preventiva.

Proprio in tema di antiriciclaggio, già il legislatore europeo e poi nazionale in sede di recepimento, hanno dimostrato l'interesse a tutelare come "interessi generali" e dunque preminenti, la tutela del mercato interno e la tutela della sicurezza nazionale, in quanto considerati interessi meritevoli di essere perseguiti dagli Stati membri e dall'Unione Europea, talvolta anche mediante l'utilizzo di misure particolarmente restrittive, al fine di rendere maggiormente efficace la loro protezione, ma allo stesso tempo l'art. 43 della direttiva n. 849/2015 dispone che il corretto trattamento dei dati personali, effettuato sulla base della medesima direttiva, è da ritenersi di preminente interesse pubblico.

Pertanto, è opportuno considerare che tale normativa, per sua natura intrinseca volta alla lotta dei suddetti crimini, determina l'utilizzo di numerosi dati inerenti una o più persone fisiche, al fine di poter essere in grado di identificare concretamente potenziali minacce e, dunque, determinando inevitabilmente una vera e propria compressione legittima

e/o legalizzata della tutela inerente la privacy e il trattamento dei dati personali.

Compressione questa certamente rinvenibile in un futuro sistema di eterosegnalazione in tema di D.G.A., che deve necessariamente prendere in considerazione, come già rilevato in precedenza, la attuale disciplina circa i c.d. “dati ex sensibili” di cui all’art. 9 del GDPR ove si stabilisce il divieto di trattare queste “*categorie particolari di dati personali*”, salve particolari eccezioni in relazione a casi o fattispecie che possono qualificarsi come indispensabili per il raggiungimento del fine prefissato; ad ogni modo, laddove si rendessero assolutamente necessario in determinate circostanze, è compito del legislatore individuare eventuali linee di azione, al fine di evitare discriminazioni ingiustificate: questa previsione dovrà chiaramente essere oggetto di specifica norma di legge.

Affiancando la normativa in tema di S.o.s. all’esigenza di realizzare un registro delle eteroesclusioni sulla base di una apposita procedura, si denota con immediatezza una base comune di principi e ragionamenti afferenti la problematica relativa al bilanciamento, in un contesto storico in cui se la privacy si configura come un diritto fondamentale, centrale per la continuità di una società democratica, le sue limitazioni sono comunque ammissibili ma devono avvenire in circostanze estremamente specifiche e devono essere assistite da idonee garanzie.

Dunque anche nel caso dell’istituzione di un R.U.E., le limitazioni di tale diritto saranno da considerarsi legittime e non eccessive, laddove:

- vi sia una base legislativa precisa e specifica;
- vi sia la necessità di una simile limitazione al fine di perseguire uno scopo legittimo, considerato anch’esso di interesse generale;
- vi sia la sicurezza che una tale limitazione avvenga secondo corretti parametri di proporzionalità, rispetto allo scopo perseguito;
- vi sia la necessità di una tale limitazione per realizzare l’attuazione di interessi superiori e generali di sicurezza.

d) Circa il nuovo Registro dei titolari effettivi e le problematiche sulla tutela dei dati personali.

Un ulteriore argomento giustificativo circa la base giuridica su cui si dovrà ragionare in sede di istituzione del R.U.E. può essere ricercato nella recentissima disciplina introduttiva del Registro dei Titolari Effettivi, materia questa che è già stata sottoposta al vaglio del Garante della Privacy proprio in relazione al principio del bilanciamento degli interessi.

È stato infatti pubblicato in Gazzetta ufficiale (n. 121 del 25 maggio 2022) il Decreto 11 marzo 2022 n. 55 del Ministero dell'economia e Finanza di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, dal titolo "*Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust*".

Il decreto, che contiene le disposizioni regolamentari relative al c.d. registro dei titolari effettivi delle imprese dotate di personalità giuridica, delle persone giuridiche private e dei trust e istituti affini, ha già posto vari interrogativi in merito alla liceità dei trattamenti di dati personali derivanti dal suo funzionamento, sulla quale il Garante per la protezione dei dati personali è stato chiamato ad esprimere il proprio parere.

Anche in tale disciplina, anch'essa collegata alla normativa antiriciclaggio, si rammostra con evidente chiarezza un sistema di eterosegnalazione di dati.

In forza dell'istituzione del Registro dei Titolari Effettivi, gli amministratori di persone giuridiche (e si vuole precisare anche se non soci e non titolari effettivi dell'impresa da essi rappresentata) trust e istituti giuridici affini, dovranno comunicare alla Camera di Commercio, entro i 60 giorni successivi alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del provvedimento con il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze attesterà l'operatività del Registro stesso, i dati personali dei titolari effettivi, ovvero, secondo la definizione di cui al d. Lgs 231/2007, della persona fisica o delle persone

fisiche che in ultima istanza possiedono o controllano l'ente o che in altro modo esercitano il controllo sullo stesso.

Si tratta in particolare di dati identificativi (nome, cognome e anno di nascita) e cittadinanza, nonché entità della partecipazione al capitale dell'ente o modalità di esercizio del controllo.

La finalità del Registro è ovviamente quella di prevenzione e contrasto dell'uso del sistema economico per finalità di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Pur nell'ambito di tale finalità, sussistono aspetti delicati relativi al trattamento dei dati personali delle persone fisiche individuate quali titolari effettivi in ragione dei quali l'emanazione del Decreto è stata preceduta da diverse interlocuzioni con il Garante per la protezione dei dati personali, le cui indicazioni sono confluite nello schema di decreto sul quale il Garante ha espresso il proprio parere favorevole con provvedimento del 14 gennaio 2022.

Anche in tali ipotesi, e sempre in funzione di prevenzione, si ammette la possibilità che dati di terzi siano "comunicati" o "segnalati" a soggetti terzi, da persone che non siano i diretti interessati al trattamento del dato personale: ciò, ad esempio, al fine di prevenire il reato di cui all'art. 512 *bis* del codice penale, ovvero il reato di "*Trasferimento fraudolento di valori*", notoriamente reato presupposto al riciclaggio.

APPENDICE

Metodologia

La ricerca riporta i risultati emersi dall'esame delle principali evidenze emerse nel corso dell'analisi di fonti primarie di informazione disponibili, come le ricerche scientifiche sull'autoesclusione e dati e informazioni pubblicati da enti e istituzioni governative sui propri siti internet o mediante pubblicazioni cartacee.

In particolare, per l'analisi di benchmarking internazionale si è fatto riferimento a fonti primarie di informazione come, ad esempio, studi e dati resi disponibili dalle autorità competenti in materia di gioco oltre, a eventuali pubblicazioni scientifiche attinenti alla materia della presente ricerca.

Le ricostruzioni relative alle reti distributive rappresentano una visione d'insieme esemplificativa e non esaustiva e puntuale delle reali articolazioni sul territorio del gioco paesi, risultando tale elemento utile solo al fine di un inquadramento generale. Per l'Arizona pur considerando estremamente interessante l'analisi dello strumento dell'esclusione non si è ritenuto opportuno approfondire l'analisi sull'articolazione della rete distributiva in quanto eccessivamente aliena dal sistema italiano.

Gruppo di lavoro:

Prof. Cristiano Iurilli

Dott.ssa Laura D'Angeli

Indice delle figure

Figura 1 - Tipologie di gioco con vincita in denaro e tassazione (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli –Libro Blu 2021)	6
Figura 2 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco a distanza.....	19
Figura 3 - Giocatori autoesclusi anni 2020, 2021, 2022 (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli).....	19
Figura 4 - Giocatori autoesclusi a tempo indeterminato anni 2020, 2021, 2022 (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli)	19
Figura 5 - Andamento della variazione dei giocatori attivi e degli autoesclusi periodo 2020-2022 (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli)	20
Figura 6 -Numero di esclusioni per tipologia (fonte: Agenzia Dogane e Monopoli)	20
Figura 7 – Principali tipologie di punto vendita e giochi in Belgio	27
Figura 8 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Belgio.....	30
Figura 9 - Motivazioni di esclusione dal gioco dati al 1° ottobre 2022 (fonte: Rapporto annuale EPIS Commissione gioco d'azzardo belga – 2022)	32
Figura 10 – Principali tipologie di punto vendita e giochi in Francia.....	32
Figura 11 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Francia.....	34
Figura 12 – Principali tipologie di punto vendita e giochi in Gran Bretagna	35
Figura 13 – Tipologie di esclusione dal gioco in Gran Bretagna.....	40
Figura 14 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Gran Bretagna	41
Figura 15 - Principali tipologie di punto vendita e giochi in Spagna	42
Figura 16 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in alcune Comunità Autonome e a livello statale in Spagna.....	44
Figura 17 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Spagna.....	45
Figura 18 - Principali tipologie di punto vendita e giochi.....	46
Figura 19 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Germania.....	48
Figura 20 - Elementi caratteristici dell'esclusione dal gioco in Arizona	50
Figura 21 – Perimetro geografico della regolazione del gioco d'azzardo	51
Figura 22 - Sintesi degli elementi caratteristici.....	53
Figura 23 - Reno model	55
Figura 24 - Esempificazione metodologia per sottotipi di giocatori.....	58
Figura 25 - Quadro di sintesi dell'evoluzione normativo-regolatoria in materia di prevenzione del gioco minorile e del DGA.....	63

Bibliografia

- G.C. Anders, *Native American casino gambling in Arizona: A case study of the Fort McDowell reservation*, in *J Gambling Stud*, 1996.
- A. Blaszczynski, R. Ladouceur e H. J. Shaffer, *A Science-Based Framework for Responsible Gambling: The Reno Model* - *Journal of Gambling Studies* · FebR.U.A.ry 2004 .
- C. Bova, *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti: il whistleblowing*, in *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge n. 190/2012 e decreti attuativi*, Roma, 2013.
- M. Carran, *Consumer protection in eu online gambling regulation, Review of the implementation of selected provisions of the European Commission Recommendation 2014/478/EU across EU Member States. Follow Up Study*, November 2021.
- M. Davis, *Some Paradoxes of Whistle-Blowing in Ethical Treatment of Employees*, vol. 15, n. 1, Spring, 1996.
- P.Ghini, *L'utilizzo di un sistema di whistleblowing quale ausilio nella prevenzione delle frodi e dei reati*, in *Resp. Amm. Soc. Ent.*, 2, 2001.
- P. Ghirardelli, *Lo stalking, Linee guida per la prevenzione e la tutela*, Milano, 2011.
- N. Hing, Russell A., Tolchard B. & Nuske E. (2015). *Are there Distinctive Outcomes from Self-Exclusion? An Exploratory Study Comparing Gamblers Who Have Self-Excluded, Received Counselling, or Both*. *International Journal of Mental Health and Addiction*.
- P. Kotler, Roberto N., Lee N. (2002). *Social Marketing – Improving the Quality of Life*.
- L. Kraus, Loy J.K., Bickl A.M., Schwarzkopf L., Volberg R.A, Rolando S.,Kankainen V.E., Hellman M., Rossow I, Room R., Norman T, Cisneros Örnberg J. (2022). *Self-exclusion from gambling: A toothless tiger? – Frontiers in pichiatriy*.
- V. Marionneau e J. Järvinen–Tassopoulos, *Consumer protection in licensed online gambling markets in France: the role of responsible gambling tools*, in *Addiction Research & Theory*, 2017.
- A. Urbani, *Disciplina antiriciclaggio e ordinamento del credito*, Padova, 2005.
- A.J.Van rooij, A. Mariek Vanden, J. Van Looy, *Gambling and Gaming in Belgium: Opportunities and Risks associated with Online Digital Gambling*, 2017.
- G.D. Wiebe (1951). *Public Opinion Quarterly*, Volume 15, Issue 4, Winter.
- Z. Xuan, & H. Shaffer (2009). *How do gamblers end gambling: Longitudinal analysis of internet gambling behaviors prior to account closure due to gambling related problems. Journal of Gambling Studies*.
- Agenzia Dogane e Monopoli (2021) – *Libro Blu 2021*
- Agenzia Dogane e Monopoli (2020) – *Libro Blu 2020*