

IL SISTEMA ITALIANO DI REGOLAZIONE DEL GIOCO D'AZZARDO: GIUSTIFICAZIONI E CONTROARGOMENTAZIONI

Sara Rolando, Alice Scavarda

Eclectica, Istituto di Ricerca e Formazione (Torino)

Obiettivi

Il contributo è tratto da uno studio di caso condotto per l'Università di Helsinki nell'ambito del progetto "Gambling policy in European Welfare Regimes. A European research project on the Profitability of Gambling", finanziato dall'Academy of Finland.

Lo studio si basa su un'analisi documentale (letteratura, leggi promulgate a partire dagli anni Ottanta e fonti secondarie: discussioni parlamentari, report...) e sei interviste individuali dirette a studiosi del tema e a testimoni privilegiati.

Obiettivo principale era quello di ricostruire i principali passaggi legislativi che hanno portato all'attuale assetto regolativo del gioco d'azzardo italiano, descrivere le principali caratteristiche di quest'ultimo e analizzare le principali giustificazioni che il legislatore ha utilizzato e utilizza in merito alle politiche adottate.

Caratteristiche peculiari del sistema di regolazione del gioco italiano

La legislazione italiana in tema di gioco d'azzardo si contraddistingue nel panorama europeo innanzitutto per l'assenza di una normativa completa, sistematica e omogenea (Zenaro 2006; Fiasco 2011). La Corte Costituzionale (sentenza 152/1985) ha da tempo invitato il legislatore a promulgare una legge quadro nazionale, tuttavia questa richiesta non è ancora stata soddisfatta: la proposta di legge n. 23/2014, non approvata, rappresenta la più recente occasione mancata. Così l'attuale cornice regolativa mostra tutte le contraddizioni di un lungo e complesso processo di stratificazione legislativa (Bonfiglioli 2014), che ha visto le riforme modificare prima i corollari che gli aspetti centrali (Fiasco 2010), principalmente attraverso le leggi finanziarie o di stabilità.

Un'altra peculiarità del sistema italiano è il modello che regola il monopolio di Stato, basato su un mercato governato attraverso le "concessioni", che rappresentano una sorta di delega della funzione pubblica che permette di acquisire una posizione privilegiata in un mercato dove non c'è concorrenza. A differenza del sistema più diffuso in Europa basato sulla "licenza", secondo cui le aziende autorizzate devono operare in accordo con le leggi ordinarie che riguardano il diritto privato, amministrativo e penale, la "concessione" rappresenta l'esercizio di una funzione pubblica che non implica responsabilità oltre a quelle imposte dalle condizioni opera-

tive, in primis la condivisione dei proventi. I concessionari non sono quindi responsabili delle conseguenze del gioco sulla popolazione (Fiasco 2014) e i diritti dei consumatori non trovano in questo modello – che di fatto impedisce le c.d. "class action" – un'ade-guata considerazione e protezione.

Infine, l'uso dei proventi del gambling non è trasparente, cioè non c'è un'informazione pubblica su come questi vengano effettivamente spesi, anche quando, come nel caso del Decreto Abruzzo, il governo o un ministero facciano appello a bisogni economici specifici per introdurre dei cambiamenti normativi. Inoltre il sistema di tassazione non è legato a scopi specifici.

Breve storia del sistema legislativo dagli anni 80

Secondo Fiasco (2010) la legislazione italiana sul gioco ha attraversato quattro periodi. Il primo è durato dal 1889 al 1992, durante il quale il gambling era un'attività da limitare attraverso la gestione diretta di pochi tipi di gioco circoscritti a luoghi specifici, mentre l'installazione di macchine da gioco in luoghi pubblici era vietata. I primi segni della liberalizzazione possono essere però rintracciati nella legge 123/1987, che autorizzò il gioco del lotto in più di 400.000 tabaccherie che andavano a sostituire la rete delle ricevitorie amministrate dallo Stato. Sempre secondo Fiasco (2010) la seconda fase ha avuto inizio nel 1992, anno caratterizzato da una profonda crisi istituzionale ed economica, e dal bisogno urgente di entrate fiscali al fine di rientrare nei parametri di Maastricht. Da quel momento in poi il gioco è diventato una delle leve fiscali principali dello stato attraverso l'incremento del numero e dei tipi di gioco consentiti e dei luoghi in cui il gioco è possibile giocare (Pedroni 2014). Al fine di incrementare i proventi il governo adottò misure specifiche rispetto all'autorizzazione, la concessione e la gestione delle attività di gioco, dando inizio a un processo di esternalizzazione. In questo quadro si inseriscono l'introduzione delle lotterie istantanee (1994), il lancio del Superenalotto (1997) e soprattutto la legalizzazione delle slot machine nei luoghi pubblici (L.425/1995). Il processo di legalizzazione è culminato nella Finanziaria del 2001, che ha concesso ai governi locali l'autorizzazione per l'apertura di sale scommesse (previste fin dal 1997). Il 2003 segna l'inizio della terza fase caratterizzata da norme che, più che ad aumentare i proventi, mirano a stimolare e promuovere gli investimenti nel settore del gioco (Fiasco, 2010), diventato via via più libero dalle funzioni di controllo della pubblica sicurezza (Fiasco, 2012). Infatti con la legge 33 del 2002 l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) ha acquisito un'ampia autonomia nell'esercizio della funzione pubblica di regolazione e controllo fiscale del mercato. Diverse funzioni (gestione, regolazione, pianificazione e strategia di mercato) sono state così concentrate in un'unica agenzia, la cui autonomia è stata aumentata ulteriormente con il Decreto n. 138/11 e la sua integrazione nella nuova Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (2012). E' in questo periodo che secondo Pedroni (2014) lo stato, rinunciando a esercitare un ruolo forte sul settore, ha perso definitivamente il suo "capitale simbolico", cioè credibilità, di fronte all'opi-

nione pubblica. Una delle leggi più importanti di questa fase è il Decreto Bersani (n. 248/2006) che, oltre ad autorizzare il gioco online, ha aperto il mercato ai concessionari stranieri. Nella stessa ottica la Finanziaria del 2007 ha introdotto nuove forme di Lotto e di Enalotto online e la legge 149/2008 ha autorizzato le videolotterie, ufficialmente introdotte dal Decreto Abruzzo (L.39/2009). Se la prima decade del 2010 è stata caratterizzata da numerose norme atte a espandere il mercato del gioco online e ad aprire la strada agli investitori stranieri, nello stesso tempo il legislatore ha preso atto per la prima volta dei problemi legati al gioco, introducendo il concetto di "ludopatia" (L.220/10). E' del 2012 il c.d. decreto Balduzzi che ha incluso il gioco patologico nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), imposto agli operatori del sistema gioco l'affissione di informazioni sui servizi di trattamento e introdotto limitazioni sulla pubblicità del gioco e sulla dislocazione delle slot machine miranti a proteggere i minori. Secondo Pedroni (2014), almeno per il suo impatto simbolico e mediatico, questa legge ha segnato una svolta nella storia della regolamentazione caratterizzata da un approccio restrittivo. Al contrario, secondo la maggior parte degli intervistati, la norma non ha avuto un impatto significativo in tal senso, considerato anche che la stessa legge introduce un nuovo tipo di SuperEnalotto. Molto più efficace, ma nella direzione opposta, è stato secondo Fiasco (2010) il Decreto n. 98/2011, che ha aperto la strada ai casinò online, segnando l'inizio della quarta fase della storia legislativa del gambling. Secondo l'autore la possibilità di giocare ovunque, grazie agli apparecchi mobili, quali cellulari e tablet, ha avuto l'effetto di una bomba all'idrogeno sul fenomeno, dal punto di vista legale, etico-politico e criminologico (ivi).

Giustificazioni e contro-argomentazioni

Il legislatore ha sostenuto e giustificato le scelte che hanno determinato la liberalizzazione e l'espansione del mercato del gioco italiano con due argomenti principali, spesso utilizzati insieme: il primo è il bisogno di incrementare le entrate fiscali, o meglio di generare flussi di cassa, il secondo è la necessità di contrastare il mercato illegale offrendo un'ampia gamma di giochi legali.

Il Decreto Abruzzo (L. 39/2009) fornisce un esempio particolarmente calzante in quanto implica l'uso strumentale di una tragedia nazionale, il terremoto occorso a L'Aquila il 6 Aprile 2009, per estendere il mercato del gioco, sia introducendo nuovi giochi e ampliando le modalità e i tempi in cui è possibile giocare, sia modificando le aliquote fiscali. Il Decreto prevede inoltre che le tabaccherie possano restare aperte anche nei giorni festivi e rende legali il poker, la roulette e i casinò online. Infine con questo provvedimento vengono lanciate le videolotterie (formalmente introdotte già dalla legge 184/2008). Il voto di fiducia richiesto dai rappresentanti del Popolo della Libertà ha indotto i senatori del Partito Democratico e di Italia dei Valori a ritirare tutti gli emendamenti presentati, in segno di responsabilità politica verso le persone terremotate. In questo modo il Decreto è stato approvato con l'astensione dal voto da parte delle opposizioni.

Tuttavia, alla tesi del gambling quale investimento economico si contrappone la teoria del gioco come "moltiplicatore di povertà" (Fiasco, cit. in Zavattiero 2010), secondo la quale il gioco non genera guadagni, in quanto rappresenta un bene dalla catena di distribuzione breve e i giocatori raramente investono i soldi guadagnati in attività produttive, ma piuttosto le reinvestono in gioco. Secondo Fiasco (2009) il gambling ha contribuito all'impoverimento delle famiglie italiane, minando alla loro capacità di gestione dei consumi, secondo Dotti (2013) implica una "reale diseconomia", che, attirando investimenti e risorse, cresce proporzionalmente alla crisi del commercio, dell'industria e dei servizi creando un circolo vizioso. Un'altra argomentazione che si oppone all'utilità del gambling quale fonte di guadagno per lo Stato è quella del paradosso per cui nonostante il costante aumento della c.d. "raccolta", le entrate erariali non hanno avuto una crescita proporzionale ma sono rimaste stabili o addirittura sono diminuite, come tra il 2010 e il 2012 (Fiasco 2010; Dotti 2013; Gandolfo e De Bonis 2013). Il paradosso si spiega con il fatto che il sistema di tassazione prevede aliquote differenti per i giochi tradizionali (lotterie, scommesse sportive...) e per i nuovi giochi (newslot, videolotterie, giochi online). Poiché i ricavi che derivano allo Stato da questi ultimi sono decisamente inferiori rispetto alle entrate garantite dai primi, da quando nel 2009 la quota di mercato dei nuovi giochi ha superato quella dei giochi tradizionali (i cui ricavati rappresentavano in questo anno il 71% del mercato totale) ciò è andato a scapito delle entrate erariali (Gandolfo e De Bonis 2013).

Alla seconda giustificazione del gioco legale quale mezzo per contrastare la diffusione del gioco illegale, diffusa fin dagli anni Novanta, si oppongono i risultati della "Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito", frutto dell'indagine promossa dalla Commissione Anti-Mafia e dalla Commissione Affari sociali della Camera, discussa e approvata in Senato il 5 ottobre 2011, i cui risultati non hanno curiosamente attirato l'attenzione mediatica. L'indagine sottolinea l'abilità delle organizzazioni criminali nel penetrare il mercato legale, diventando operatori regolari. Le modalità sono molte e non mancano gli esempi recenti, come la scoperta di dozzine di società straniere e di centinaia di siti di scommesse che offrivano un doppio canale di scommessa, legale e illegale (si veda ad es. La Stampa del 22 luglio 2015). Il rapporto citato nota inoltre che l'introduzione delle slot-machines ha intenzionalmente offerto nuove opportunità alla criminalità organizzata, sia per la scarsa possibilità di controllo dei flussi che per la proliferazione dei punti gioco, che a loro volta incentivano l'usura. Lo stesso processo legislativo mostra come i confini tra il gioco legale e quello illegale siano labili: Dotti (2013) ad esempio introduce il concetto di "legalizzazione dell'economia illegale" a proposito del fatto che le slot siano state illegali ma di fatto tollerate fino al 2003, quando la legge Finanziaria le ha autorizzate, proibendo nello stesso tempo i video poker, a loro volta introdotti negli anni Novanta con l'escamotage di vincite non in denaro. Non solo dunque il mercato legale e quello illegale coesistono, ma uno studio recente

(Fiasco, 2014) ha evidenziato come quest'ultimo sia cresciuto notevolmente negli ultimi vent'anni, nonostante la parallela espansione del mercato pubblico.

Conclusioni

Lo studio mette in evidenza diversi aspetti peculiari del sistema italiano di regolazione del gioco d'azzardo e alcuni aspetti critici che meriterebbero di essere indagati e approfonditi in una prospettiva multidisciplinare, in modo da ottenere una comprensione del fenomeno che renda conto della sua complessità. In quest'ottica andrebbero incrementati anche gli studi sociologici sul tema che nel nostro paese sono ancora scarsi e ricevono poca attenzione.

Riferimenti bibliografici

Bonfiglioli (2014). *La normativa italiana in materia di gioco d'azzardo: un commento*, in Cipolla (a cura di), *Le implicazioni sociali del gioco d'azzardo. Il caso dell'Emilia Romagna*, Milano: Franco Angeli, pp. 33-43.

Dotti 2013: *Slot City, Brianza-Milano e ritorno*. Roma: Round Robin Editore.

Fiasco 2010: *Breve storia del gioco in Italia: tre epoche per tre strategie*, *Narcomafie* 9/10: 22-30.

Fiasco 2011: *L'azzardo di Stato sarà la nostra bolla, in AAVV: Ma a che gioco giochiamo? Il gioco d'azzardo da problema sociale e di dipendenza, a interessi economici, politici e criminali*, *Centro Sociale Papa Giovanni XXVIII*.

Fiasco 2012: *Il gioco d'azzardo e le sue conseguenze sulla società italiana. La presenza della criminalità nel mercato dell'alea*, <http://www.consultantiusura.it/attivita/file/179-ricerca-2014-qil-gioco-dazzardo-e-le-sue-conseguenze-sulla-societa-italiana-la-presenza-della-criminalita-nel-mercato-dellalea.html>

Fiasco 2014: *Misure e proposte per la regolamentazione del gioco d'azzardo*, lesson on Youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=WLD1qXf14YY>.

Gandolfo e De Bonis 2013: *Il modello italiano di tassazione del gioco d'azzardo: linee guida di politica fiscale per lo "sviluppo sostenibile di un mercato importante e controverso"*. *Discussion Papers of the Economy and Management Department – Università di Pisa*, n.173 (<http://www.dse.ec.unipi.it/index.php?id=52>).

Pedroni 2014: *The "banker" state and the "responsible" enterprises. Capital conversion strategies in the field of public legal gambling*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1: 71-97.

"*Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*" (2011), Doc. XXIII n.8 della XVI Legislatura.

Zenaro 2006: *Gioco d'azzardo e criminalità. Uno studio introduttivo sugli aspetti criminologici e sulle problematiche trattamentali del giocatore d'azzardo patologico in esecuzione di pena*, *Rassegna penitenziaria e criminologica*, pp. 79 ss.

IL GAMBLING TRA SOCIETÀ, ISTITUZIONI E CURA

Antonio Tomaselli*, **Margherita Taddeo****, **Lucia Ponzetta*****, **Vincenza Ariano******

*Ph.D. *Filosofia del Diritto Dipartimento Scienze Giuridiche Università del Salento*

***Psicologo-Psicoterapeuta, Ref. Servizio Gioco Patologico e Dipendenze Comportamentali, DDP ASL TA*

****Infermiere CPS Servizio Gioco Patologico e Dipendenze Comportamentali, DDP ASL Taranto*

*****Medico, Tossicologo, Igienista, Direttore Dipartimento Dipendenze Patologiche ASL Taranto*

Abstract

With this article we want to tell how the gambling represents the most eloquent form of the complexity of contemporary risk society. It recognized the inability of the institutions and law to manage the problem because organized selectively, we show also how through the state operation mode is producing more and more social risk and deviance of this type. We think that a solution will come from the creation of social bonds through mutual assistance solidarity accompanied by observing psycho-educational.

I

L'argomento che viene affrontato in questo articolo racconta una delle forme che ha assunto negli ultimi anni il problema della devianza: il gambling. Esso si iscrive all'interno dell'alto livello di complessità raggiunta dalle società contemporanee, per questo il problema necessita di essere osservato da punti differenti: quello della società del mondo e del diritto, quello istituzionale e socio-sanitario. Il punto di partenza intende circoscrivere il tema chiamando in causa i concetti di biopolitica, libertà e cura¹. Viene alla luce come il governo politico della vita sia un fenomeno complesso che mette in campo una serie di pratiche che correlano la gestione di essa all'esercizio della libertà, dove quest'ultima si profila quale governo² autonomo di sé. La cura invece appare riconducibile alla sfera dei bisogni e dunque della necessità ed in questo senso può essere concepita come una condizione della libertà in cui l'analisi della biopolitica apre uno spazio teorico per pensare il nesso intrinseco esistente tra la libertà e la produzione di essa attraverso un esercizio anche ascetico di trasformazione della propria persona. In considerazione di ciò è interessante rilevare l'attualità del pensiero di M. Foucault che ebbe modo di affrontare la riflessione sul governo di sé e degli altri al mutamento che a partire dalla fine degli anni '70 subì il concetto di potere, il quale non venne più concepito come stato di dominio ma come la capacità di dirigere la condotta dell'altro servendosi di giochi strategici aperti tra le libertà. In questo senso il potere è pratica di