



Dipartimento di **Scienze Politiche**

Cattedra di **Analisi delle politiche pubbliche**

IL GIOCO D'AZZARDO IN ITALIA: ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLICIES

RELATORE

Prof.ssa Marzia Basili

CANDIDATO

*Fabrizio De Carlo
Matr. 067092*

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

INDICE

INTRODUZIONE **3**

CAPITOLO I

IL GIOCO D'AZZARDO IN ITALIA

1. Il gioco, il gioco d'azzardo e il gioco pubblico	6
1.1. <i>Il gioco: una breve definizione</i>	6
1.2. <i>Il gioco d'azzardo: perché non è un gioco come gli altri</i>	7
1.3. <i>Il gioco pubblico: storia di una issue politica lunga millenni</i>	7
2. Il gioco pubblico in Italia	9
2.1. <i>Il sistema italiano del gioco pubblico</i>	9
2.2. <i>Una questione di ordine pubblico e sicurezza</i>	11
2.3. <i>Il divieto con riserva di permesso: compatibilità a livello europeo</i>	12
3. Il mercato del gioco	14
3.1. <i>La terza industria del paese</i>	14
3.2. <i>Il mercato illegale</i>	17
4. GAP: Il gioco d'azzardo patologico	19
4.1. <i>Una definizione del giocatore patologico</i>	19
4.2. <i>Quanti e quali sono i giocatori patologici in Italia</i>	20

CAPITOLO II

IL PROCESSO NORMATIVO RIGUARDANTE IL GAP E L'ADOZIONE DEL DECRETO BALDUZZI

1. L'ambiente	25
1.1. <i>Gli errori politici e i media</i>	25
1.2. <i>Una nuova sensibilità politica riguardo il gioco</i>	27
2. L'indagine conoscitiva	29
2.1. <i>Perché un'indagine conoscitiva</i>	29

2.2. <i>Lo svolgimento dell'indagine</i>	30
3. <i>Il decreto Balduzzi</i>	32
3.1. <i>Come si arriva al decreto legge</i>	32
3.2. <i>Dalla bozza al decreto: cosa cambia</i>	33
4. <i>La conversione in legge</i>	37
4.1. <i>Gli emendamenti</i>	37
4.2. <i>L'approvazione della legge di conversione</i>	41

CAPITOLO III

LA VALUTAZIONE DELLA NORMATIVA E L'OSTACOLO DELLA POLITICS

1. <i>I limiti del decreto Balduzzi</i>	44
1.1 <i>I livelli essenziali di assistenza</i>	44
1.2 <i>La pubblicità</i>	45
1.3 <i>La pianificazione della rete di gioco</i>	47
2. <i>Politics italiana</i>	50
2.1 <i>Il legame tra politica e gioco d'azzardo</i>	50
2.2 <i>Politica, imprese e finanza: il caso BPlus</i>	51
3. <i>Le misure di prevenzione e cura del GAP</i>	54
3.1 <i>La tutela del cittadino</i>	54
3.2 <i>Il recupero del giocatore patologico</i>	55
3.3 <i>Riconsiderare il sistema di gioco</i>	57

CONCLUSIONI	59
--------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA	60
---------------------	-----------

SITOGRAFIA	63
-------------------	-----------

INTRODUZIONE

Questo lavoro si propone di realizzare una sintetica panoramica della *issue* politica del gioco d'azzardo, consegnando al lettore delle chiavi di lettura sull'attuale situazione italiana. La scelta di analizzare questo tema è stata presa sulla base di esperienze personali, nonché in virtù dell'interessante stratificazione di considerazioni accademiche a livello giuridico, sociale ed economico sul tema.

A tal proposito, si cercherà di descrivere le particolarità del sistema italiano di gioco pubblico, partendo da basi storiche e teoriche per poi passare ad analisi normative e socioeconomiche. Una volta contestualizzato l'impianto di analisi, si esaminerà il processo di adozione e i contenuti del decreto legge 13 Settembre 2012, n.158 ("*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*"), noto anche come decreto Balduzzi. Il decreto Balduzzi costituisce il primo tentativo di introdurre delle norme a tutela del cittadino in materia di gioco d'azzardo patologico (GAP). Infine, si cercherà di valutare gli interventi del decreto Balduzzi, esaminando i limiti delle disposizioni introdotte. Inoltre, si cercherà di indicare dei possibili miglioramenti dell'impianto normativo in materia di gioco d'azzardo, tenendo conto degli attuali vincoli di *politics*.

Nel primo capitolo verrà inquadrato il tema di questo lavoro, mettendo in risalto l'ambiente nel quale è venuto a maturare il decreto Balduzzi. Per prima cosa si esporrà la differenza tra gioco, gioco d'azzardo, e gioco pubblico. Inoltre, si faranno brevi cenni storici al gioco d'azzardo, sul come è stato trattato in tempi e luoghi differenti, sottolineandone la sua natura antropologica e sociale. Entrando nel merito della questione, il secondo paragrafo realizzerà una panoramica sul sistema legale del gioco pubblico italiano, definendone il ruolo anche in accordo alla normativa europea. Definitisi i parametri normativi, si esaminerà la consistenza economica di tale mercato e delle rilevanti infiltrazioni criminali che ne minacciano la legalità. Infine, si esporrà l'insorgenza del gioco d'azzardo patologico, descrivendo la natura di tale malattia e l'incidenza della stessa a livello italiano.

Il secondo capitolo vedrà la delineazione del percorso di adozione e i contenuti del decreto Balduzzi. Per prima cosa si descriverà il processo di *agenda setting* che inserisce la questione del GAP all'interno dell'agenda istituzionale, sottolineando il ruolo dei *media* e della politica. Nel secondo paragrafo verrà trattata l'importante fase di indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo, condotta dalla Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati. In seguito, si analizzerà la fase di stesura e approvazione del decreto Balduzzi,

ponendo in risalto i punti di contrasto politico all'interno del Consiglio dei Ministri. Infine, verrà esaminata la fase di conversione in legge del decreto, che vede l'approvazione di numerosi emendamenti e l'apertura del dibattito parlamentare.

Nel terzo capitolo si cercherà di fornire delle valutazioni sulle disposizioni introdotte e il relativo contesto di *politics*. Il primo paragrafo si soffermerà sui limiti dimostrati dalle norme introdotte con il decreto Balduzzi, in particolare per quanto riguarda l'introduzione del GAP tra i livelli essenziali di assistenza (LEA), la pubblicità e la pianificazione della rete di gioco. Successivamente si esaminerà la *politics* italiana, mettendo in rilievo i rapporti tra politica, imprese e finanza. A tal proposito, verrà focalizzato l'emblematico caso della concessionaria BPlus. Infine, si concluderà cercando di suggerire delle soluzioni volte alla prevenzione e alla cura del GAP, e auspicando una radicale ridefinizione del sistema di *governance* del gioco pubblico.

Le conclusioni del lavoro dimostreranno la mancanza di una normativa adeguata che disponga di una visione di ampio respiro, così come la controversa *policy* del gioco d'azzardo richiederebbe. L'adozione del decreto Balduzzi si configurerà in accordo alla tendenza del legislatore ad attuare disposizioni specifiche e particolari che non intaccano le criticità del sistema di amministrazione del monopolio pubblico del gioco d'azzardo, provando in questa maniera la legittimità delle rimostranze provenienti dall'*advocacy coalition* a tutela dei cittadini.

CAPITOLO I

IL GIOCO D'AZZARDO IN ITALIA

1. Il gioco, il gioco d'azzardo e il gioco pubblico

1.1. Il gioco: una breve definizione

“Il gioco è più antico della cultura, perché il concetto di cultura, per quanto possa essere definito insufficientemente, presuppone in ogni modo convivenza umana, e gli animali non hanno aspettato che gli uomini insegnassero loro a giocare. Anzi si può affermare senz'altro che la civiltà umana non ha aggiunto al concetto stesso di gioco alcuna caratteristica essenziale.” (HUIZINGA, 1938) Partendo da una semplice osservazione come quella di Huizinga, non si può far a meno di considerare il gioco come un elemento fondamentale della vita. Oggi, alla luce di numerosi studi succedutisi, le posizioni di Huizinga appaiono in parte inficiabili, ma l'importanza che egli ascrive al gioco e la descrizione del momento ludico nei più svariati contesti rimangono una pietra miliare per la materia. I contesti del gioco sono innumerevoli, con ricerche che oggi arrivano a comprendere la relazione tra *gaming online* e l'apprendimento della lingua inglese (RYU, 2013). Lo psicologo francese Jean Piaget fu tra i primi a riconoscere tale potere educativo e formativo¹, tanto che già nel 1959 il diritto al gioco viene inserito nella Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo dell'ONU.²

Se per Paul Valéry il gioco è quando “*l'ennui peut délier ce que l'entrain avait lié*”³, è con Roger Caillois che si definisce sistematicamente la nozione di gioco. Per Caillois il gioco è un'attività:

- **Libera**, senza costrizioni, dove ci si può ritirare semplicemente dicendo “io non gioco più”;
- **Separata**, circoscritta nello spazio e nel tempo, definita in anticipo;
- **Incerta**, perché il ruolo dei giocatori è essenziale allo svolgersi del gioco;
- **Improduttiva**, perché alla fine del gioco la situazione è uguale a come era all'inizio, ad eccezione in cui ci sia stato uno scambio di oggetti tra le parti;
- **Regolata**, sotto convenzioni che sospendono le normali leggi e ne creano di nuove;
- **Fittizia**, accompagnata da una consapevolezza di trovarsi in una non-realtà.

Definita formalmente la base qualitativa del gioco, Caillois procede nel classificare i vari tipi di giochi. Egli ritiene che il gioco si svolga tra due estremi: la *paidia*, gioco libero e sfrenato, e

¹ Cfr. Jean Piaget, 1923, *Le Langage et la pensée chez l'enfant*.

² Cfr. Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo, 1959, par.7 “*Il fanciullo deve avere tutte le possibilità di dedicarsi a giochi e attività ricreative che devono essere orientate a fini educativi; la società e i poteri pubblici devono fare ogni sforzo per favorire la realizzazione di tale diritto.*”

³ Cfr. Paul Valéry, 1943, *Tel Quel*.

il *ludus*, gioco convenzionale e costruito. Tra questi due estremi si sviluppano quattro tipi di giochi: *agōn*, basato sulla competizione e il merito; *alea*, basato sul caso; *mimicry*, basato sulla simulazione di ruoli e persone; *ilinx*, basato sulla ricerca della vertigine, del disordine e della distruzione.

1.2. Il gioco d'azzardo: perché non è un gioco come gli altri

Il gioco e l'azzardo sembrano confondersi l'un altro da sempre. “*Alea*” era il termine con cui gli antichi romani indicavano il gioco dei dadi, e per estensione il termine “aleatorio” ora definisce tutto ciò che è governato dal caso. Ma anche il termine “azzardo”, derivante dal francese “*hazard*” ha matrice etimologica nel gioco dei dadi, dall'arabo “*zarah*”. *Alea iacta est*, il dado è stato lanciato, e non si può far altro che aspettare il risultato. “*Alea signifies and reveals the favor of destiny. The player is entirely passive; he does not deploy his resources, skill, muscles, or intelligence. All he need do is await, in hope and trembling, the cast of the die. He risks his stake.(...) In contrast to agōn, alea negates work, patience, experience and qualifications.*” (CAILLOIS, 1958)

Le tipologie di Caillois sono senza soluzione di continuità. Il rischio e il caso sono fondamentali, ma non tutti i giochi d'azzardo sono completamente privi di *agon*, *ilinx*, o *mimicry*. Considerando le innumerevoli combinazioni possibili di giochi che travalicano il confine strettamente inteso dell'*alea*, si può più semplicemente definire il gioco d'azzardo come un gioco in cui le caratteristiche sono le seguenti:

- Il giocatore mette in palio denaro o oggetti di valore
- La posta scommessa è irreversibile
- La vincita dipende principalmente o totalmente dal caso

Tenendo conto dell'irreversibilità della posta, va da sé che le stesse regole del gioco, una volta fissate, non possono essere cambiate se non di comune accordo. Le regole sono molto importanti per qualsiasi gioco ma è solo nel gioco d'azzardo che si corre il rischio di perdere o di vincere qualcosa di ben quantificabile, e per questo motivo gli stati e le società pre-statali hanno sempre cercato di controllarlo. In tal modo si è dato vita a un complesso di norme che ha trasformato il gioco d'azzardo in una forma di gioco regolata e socialmente accettabile che chiameremo “gioco d'azzardo pubblico” o più brevemente “gioco pubblico”.

1.3. Il gioco pubblico: storia di una issue politica lunga millenni

Tra gli antichi romani il gioco più comune era sicuramente quello dell'astragalo: quattro ossi brevi che venivano lanciati allo stesso momento per un totale di trentacinque combinazioni possibili (LOMBARDI, 2013). Nell'antica Roma il gioco d'azzardo affascinava sia poveri che ricchi, tanto

che sembra che gli imperatori Nerone, Claudio e Caligola fossero dei gran giocatori d'azzardo e che lo stesso Claudio redasse un volume intero sulla bellezza del gioco (DICKERSON, 1993). Ma il gioco era anche fonte di problemi, e molti furono i tentativi di legiferare in materia. Una di queste leggi, la *Lex Alearia*, bandiva molti tra i giochi più in voga per cercare di tutelare i cittadini dal rischio del gioco e per limitare le numerose controversie che ne scaturivano.

Ma i romani non erano gli unici giocatori del tempo, e neanche i primi. Tacito racconta che le popolazioni germaniche arrivavano a scommettere perfino la propria famiglia e la propria libertà. Nel frattempo in Cina le lotterie venivano già utilizzate come mezzo di finanziamento delle casse imperiali. La lotteria, infatti, contribuì all'ascesa e al consolidamento della dinastia Han (206 a.C.-220 d.C), finanziando la guerra di conquista e la costruzione della grande muraglia a difesa dei confini.

A partire dal XV secolo le lotterie divennero popolari in tutta Europa. Nel 1445 e nel 1446 si tennero a Gent e a Utrecht le prime lotterie moderne nel Vecchio Continente, i cui proventi furono utilizzati per fortificazioni, chiese e spese municipali. (WILLMANN, 1999). Nel 1731, nonostante la condanna formale del gioco d'azzardo, papa Clemente XII trasforma il lotto in gioco di Stato. Nel 1776 Luigi XVI monopolizza tutte le lotterie francesi per far fronte ai debiti erariali e rimpinguare le casse dello Stato. Nel XIX secolo nascono, insieme alla roulette e alla "poker" slot machine, i primi Casinò e club privati di gioco d'azzardo. Frequentati dalle classi più alte e ricche, danno vita a un mondo fatto di eccessi, lussi e sconfitte così ben descritte da Dostoevskij nel suo "Il giocatore".

Emerge, in conclusione, come in tutte le epoche il gioco d'azzardo abbia fatto parte, in maggiore o minor misura, della vita sociale dell'uomo. Alla base di questo fenomeno è stata ravvisata una naturale predisposizione al gioco e al rischio dell'essere umano, comportamenti che condivide con gran parte del regno animale. Per queste ragioni il rapporto tra uomo e gioco d'azzardo è stato frequentemente oggetto di normazione. Alcuni studi mettono in risalto come nel trascorrere degli anni la questione sia stata trattata prima in chiave religiosa (scommettere è peccato), poi istituzionale (scommettere è illegale), ed infine medica e psicologica (scommettere, se compulsivamente, è malattia) (CROCE, ZERBETTO 2001). L'azione dello Stato è quindi spesso oscillata tra la volontà di tutelare il cittadino e l'interesse di sostenere il bilancio statale attraverso le più svariate modalità di raccolta del gettito erariale derivante da gioco (GIDLICK, 2012).

La policy italiana relativa al gioco d'azzardo, s'inserisce proprio nel solco di queste tensioni tra interessi contrastanti. Al crocevia tra la continua espansione del mercato del gioco d'azzardo e il preoccupante aumento dei giocatori patologici, la normativa italiana vigente presenta alcune contraddizioni che verranno esaminate nel corso di questo lavoro.

2. Il gioco pubblico in Italia

2.1. Il sistema italiano del gioco pubblico

Tra il 2001 e il 2002⁴, una serie di provvedimenti unifica le competenze in materia di giochi, inizialmente ripartite tra il Ministero delle Finanze, il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e l'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE), affidandole all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS). A quest'ultima sono affidate le funzioni di regolazione, indirizzo, coordinamento e controllo dell'intero comparto del gioco pubblico. Dal 1° dicembre 2012, in applicazione del decreto legge n.95 del 6 Luglio 2012 recante *“disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”*, l'Agenzia delle Dogane ha incorporato AAMS, assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).

L'ordinamento italiano prevede un regime di concessione caratterizzato da un doppio vincolo per l'esercizio dell'attività di gioco e scommessa. I due vincoli sono:

- Il rilascio della concessione amministrativa da parte di AAMS;
- L'autorizzazione per pubblica sicurezza.⁵

⁴ *“Nel 2001, con la legge 18 ottobre 2001, n. 383, si stabilì che tutte le funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi e le relative risorse, dovessero essere riordinate, con regolamento governativo, secondo i seguenti criteri: a) eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di competenze; b) razionalizzazione dei sistemi informativi esistenti, con attribuzione delle funzioni medesime ad una struttura unitaria, preposta al ‘governo’ del settore, da individuare in un organismo pubblico esistente (articolo 12 del DPR n. 383/2001). In seguito, con il Decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 2002, n. 33, fu previsto che le funzioni statali in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici, ivi comprese la gestione delle relative entrate, già svolte dall'Agenzia delle Entrate, fossero esercitate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso la struttura unitaria nazionale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - AAMS (articolo 1 del DPR n. 33/2002). Successivamente, la normativa da ultimo citata fu integrata dall'articolo 4 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178, prevedendo che le funzioni relative ai giochi, alle scommesse ed ai concorsi pronostici connessi con le manifestazioni sportive fossero trasferite ad AAMS alla quale venivano così demandate le funzioni di regolazione, indirizzo, coordinamento e controllo dell'intero comparto del gioco pubblico.”* (SBORDONI, 2009)

⁵ L'articolo 88 del regio decreto 18 Giugno 1931, n.773 (*“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza – TULPS”*) recita: *“La licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione.”* L'articolo 161 del regio decreto 6 maggio 1940, n.635 (*“Regolamento per l'esecuzione del TULPS”*) recita: *“La licenza per l'esercizio di scommesse nelle corse, nelle regate, nei giuochi di palla o pallone e in altre simili gare, di cui all'art. 88 della Legge, è subordinata all'approvazione, da parte del Questore, delle norme che le regolano. Tali norme devono tenersi affisse in pubblico in modo da essere facilmente consultate da chiunque vi abbia interesse. Ogni infrazione alle norme stesse, ancorché dovuta a sola negligenza del concessionario, può dar luogo a revoca della licenza.”*

Le concessionarie sono imprese private che, a seguito di gara pubblica, ricevono da AAMS la concessione per la conduzione della rete telematica assicurandone l'operatività. La raccolta del fatturato di gioco è la somma delle spese e delle vincite dei giocatori di cui i riceventi concessione ne sono responsabili verso AAMS, concludendo a tale scopo distinti contratti con i gestori. I gestori distribuiscono, installano e amministrano la raccolta. Solitamente sono questi stessi soggetti a essere proprietari degli apparecchi da gioco, garantendone la conformità alla normativa vigente. Gli apparecchi, infine, sono consegnati agli esercenti che ne fanno richiesta, ai quali viene corrisposto un guadagno sulle giocate in cambio dello spazio e del collegamento degli apparecchi. Questo sistema così ramificato deriva dai numerosi interventi a cui nel corso degli anni si sono affiancate norme e direttive per il controllo e la gestione del sistema di gioco.⁶

Come conseguenza dell'aumento di frodi e del dilagare delle scommesse clandestine, la legge 13 Dicembre 1989, n.401 (*"Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive"*) introduce nuove fattispecie di reato per contrastare i suddetti fenomeni. In particolare, all'articolo 4 vengono disciplinati sotto il profilo penale i vari casi di esercizio abusivo delle scommesse, stabilendone le relative sanzioni.⁷

⁶ L'articolo 22 (Misure di contrasto dell'uso illegale di apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento. Disposizioni concernenti le scommesse ippiche e sportive) della Legge 27 Dicembre 2002, n. 289 (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003"*).

L'articolo 38 (Misure di contrasto del gioco illegale) del decreto legge 4 Luglio 2006, n.223 (*"Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"*) convertito, con modificazioni dalla legge 4 Agosto 2006, n.248.

Il decreto legge 25 Settembre 2008, n. 149, (*"Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi"*), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 Novembre 2008, n.184.

L'articolo 30-bis (Disposizioni fiscali in materia di giochi) del decreto legge 29 Novembre 2008, n.185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale).

L'articolo 3 (Facilitazioni per imprese e contribuenti) del decreto legge 2 Marzo 2012 n.16 (*"Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento"*), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 Aprile 2012, n.44 prevede che la pubblicazione dei provvedimenti dei direttori delle Agenzie fiscali (nonché del direttore generale di AAMS) sui rispettivi siti internet tenga luogo della pubblicazione dei medesimi documenti nella Gazzetta Ufficiale.

⁷ L'articolo 4, riguardante l' "Esercizio abusivo di attività di giuoco e di scommessa" punisce con pene detentive che vanno da 3 mesi a 3 anni in base alla gravità del caso. Tale articolo viene modificato con la legge 23 Dicembre 2000, n. 388 (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001"*), tramite la quale vengono inseriti i commi 4-bis e 4-ter, che estendono le pene a qualsiasi tipo di gioco d'azzardo illegale, anche per via telefonica e telematica. L'articolo 24 (Adeguamento comunitario di disposizioni tributarie), comma 23, della legge 7 Luglio 2009, n.88 (*"Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee"*) ha ulteriormente modificato l'articolo 4 della legge 13 Dicembre 1989, n.401, affiancando in alternativa alla pena detentiva un'ammenda che va da euro 500 a euro 5.000.

2.2. Una questione di ordine pubblico e sicurezza

Nell'ordinamento italiano il debito da gioco viene considerato un'obbligazione naturale, cioè un obbligo la cui fonte è tra i doveri morali e sociali, ma non giuridici (Codice Civile, articolo 2034). Un debito da gioco è quindi incoercibile: si legge all'articolo 1933 del Codice: "Non compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa, anche se si tratta di giuoco o di scommessa non proibiti."⁸

Lo Stato italiano ha sempre mantenuto un approccio paternalistico per quanto riguarda il rapporto tra il gioco e il cittadino. Nel 1932 scommettere era considerato illegale, così come si può evincere dagli articoli 718 e seguenti del Codice Penale e dall'articolo 110 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS).⁹ Parte di questo impianto legislativo, caratterizzato da un'impronta proibizionista, viene superato da una serie di disposizioni successive.

Posto che il gioco d'azzardo attiene alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza,¹⁰ la Costituzione ne riserva la potestà legislativa esclusiva allo Stato (articolo 117 della Costituzione Italiana, comma 2, lettera H). Inoltre, all'articolo 1 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 (*"Disciplina delle attività di giuoco"*) si legge che *"L'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi 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."* Il gioco, quindi, è controllato e gestito dallo Stato, che può decidere in maniera autonoma

⁸ Inoltre, una volta consegnata la posta, questa non può essere più ritirata, se non in alcuni casi specifici: si legge infatti all'articolo 1933 del codice civile: "Il perdente tuttavia non può ripetere quanto abbia spontaneamente pagato dopo l'esito di un giuoco o di una scommessa in cui non vi sia stata alcuna frode. La ripetizione è ammessa in ogni caso se il perdente è un incapace." Altro caso specifico è quello di un debito da gioco estero riconosciuto giuridicamente (SBORDONI, 2011).

⁹ Così recita l'articolo 718 (Esercizio di giuochi d'azzardo) del codice penale: "Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, tiene un giuoco d'azzardo o lo agevola è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore a lire quattrocentomila. Se il colpevole è un contravventore abituale o professionale, alla libertà vigilata può essere aggiunta la cauzione di buona condotta."

Così recita l'articolo 719 (Circostanze aggravanti) del Codice Penale: "La pena per il reato preveduto dall'articolo precedente è raddoppiata: 1) se il colpevole ha istituito o tenuto una casa da giuoco; 2) se il fatto è commesso in un pubblico esercizio; 3) se sono impegnate nel giuoco poste rilevanti; 4) se fra coloro che partecipano al giuoco sono persone minori degli anni diciotto."

Così recita l'articolo 721 (Elementi essenziali del giuoco d'azzardo. Case da giuoco) del codice Penale: "Agli effetti delle disposizioni precedenti: sono "giuochi di azzardo" quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria; sono "case da giuoco" i luoghi di convegno destinati al giuoco d'azzardo, anche se privati, e anche se lo scopo del giuoco è sotto qualsiasi forma dissimulato."

¹⁰ L'articolo 110 del regio decreto 18 Giugno 1931, n.773 (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza – TULPS) recita: "In tutte le sale da biliardo o da giuoco e negli altri esercizi, compresi i circoli privati, autorizzati alla pratica del giuoco o all'installazione di apparecchi da giuoco, è esposta in luogo visibile una tabella, predisposta ed approvata dal questore e vidimata dalle autorità competenti al rilascio della licenza, nella quale sono indicati, oltre ai giochi d'azzardo, anche quelli che lo stesso questore ritenga di vietare nel pubblico interesse, nonché le prescrizioni ed i divieti specifici che ritenga di disporre. (...)"

gli interventi in materia. Con il regio decreto legge 27 aprile 1924, n. 636, (*“Che disciplina le case da giuoco”*) lo Stato italiano concede l’autorizzazione all’esercizio di giochi e scommesse ai Casinò di Campione d’Italia, Saint Vincent, Sanremo e Venezia. È lo Stato che decide a chi destinare tali concessioni: in questo caso l’esercizio della libera iniziativa economica dei privati è limitata. Tale riserva è riconosciuta come legittima dall’ordinamento all’articolo 41 della Costituzione che ne pone riserva di legge nei casi previsti, e dall’articolo 43 della Costituzione che legittima tali interventi nell’interesse generale dello Stato.¹¹

Tale riserva non concede arbitrarietà di scelta nella concessione del gioco pubblico. Il divieto di scommettere si trasforma quindi in *“divieto con riserva di permesso, una delle tecniche di controllo giuridico delle attività che potrebbero esporre a rischio gli interessi pubblici (ordine pubblico e sicurezza) e che quindi devono essere fortemente vigilate e eventualmente autorizzate”* (IORI, 2012).

2.3. Il divieto con riserva di permesso: compatibilità a livello europeo

Come riconosciuto dalla giurisprudenza europea, la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di gioco d’azzardo è compatibile con i principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi che regolano il nostro mercato in quanto membro dell’Unione Europea. Tale riserva è legittima finché le norme adottate si dimostrano essere:

- supportate da motivi imperativi di interesse generale;
- adatte al raggiungimento dello scopo;
- non sproporzionate;
- non discriminatorie.¹²

Inoltre, come ribadito in tali sentenze, è il giudice nazionale che è tenuto alla verifica del rispetto di tali misure.¹³

¹¹ L’articolo 41 della Costituzione Italiana recita: “L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.”

L’articolo 43 della Costituzione Italiana recita: “A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.”

¹² Questi parametri si affermano in via giurisprudenziale. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ne ha segnato l’importanza in più sentenze: Corte di Giustizia 24 marzo 1994, C275-92, Schindler; Corte di Giustizia 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti; Corte di Giustizia 6 novembre 2003, C-243/01, Gambelli; Corte di Giustizia, 6 marzo 2007, C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica ed altri.

In particolare, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con la sentenza dell'8 settembre 2009 (Causa C-42/07, nota come Santa Casa), riconosce al punto 64, che *“un'autorizzazione limitata dei giochi in un ambito esclusivo presenta il vantaggio di incanalare la gestione dei giochi medesimi in un circuito controllato, e di prevenire il rischio che tale gestione sia diretta a scopi fraudolenti e criminosi.”* Inoltre, si legge ai punti 58 e 59 della sentenza: *“Il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare (...) Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito. Tuttavia, le restrizioni che essi impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità”*.

Questa esigenza di controllare il cospicuo flusso di denaro derivante da gioco è rintracciabile anche nella giurisprudenza italiana¹⁴ per motivi di tutela dell'ordine pubblico, di contrasto alla criminalità, nonché di tutela della fede pubblica¹⁵ e dei giocatori stessi.

¹³ Così si legge al punto 43 della sentenza della Corte di Giustizia 30 Giugno 2011, C-212/08, Zeturf: *“Tuttavia, resta il fatto che le restrizioni imposte debbono soddisfare le condizioni che derivano dalla giurisprudenza della Corte per quanto attiene alla loro proporzionalità, circostanza che spetta ai giudici nazionali verificare.”*

¹⁴ Cfr. pronunciamenti del Consiglio di Stato (Sentenza n.962, 1 Marzo 2006, Sezione IV; sentenza n.3111, 5 Giugno 2013, Sezione IV), della Corte di Cassazione (Sentenza n.4994, 1 Aprile 2003, Sezioni Unite), e del T.A.R. del Lazio (sentenza n.4296, 31 Maggio 2005, Sezione II).

¹⁵ Per fede pubblica si intende la fiducia verso determinati oggetti o simboli, sulla cui genuinità o autenticità deve potersi fare affidamento al fine di rendere certo e sollecito lo svolgimento del traffico economico e/o giuridico. Il Titolo VII del codice penale contempla i delitti contro la fede pubblica. (Cino Augusto Cecchini, 2006)

3. Il mercato del gioco

3.1. La terza industria del paese

Attualmente le aziende che operano nel settore giochi e scommesse si stima siano oltre 150.000, comprendendo tra queste anche quelle che hanno nel gioco una forma complementare di attività secondaria (tabaccherie, pubblici esercizi, ecc.). La forza lavoro impiegata direttamente nel sistema del gioco è di circa 20.000 unità, mentre si stima che indirettamente occupi circa 200.000 lavoratori¹⁶. Il reparto di concessione si caratterizza invece per la presenza di dieci aziende che si dividono metà del fatturato del sistema. A questi dieci elementi leader fanno seguito circa 1.500 società che si dividono la restante metà della torta¹⁷. Con una raccolta di 88 miliardi di euro nel 2012, il sistema del gioco pubblico italiano si dimostra essere il più grande mercato europeo delle scommesse e uno tra i più grandi del mondo.¹⁸

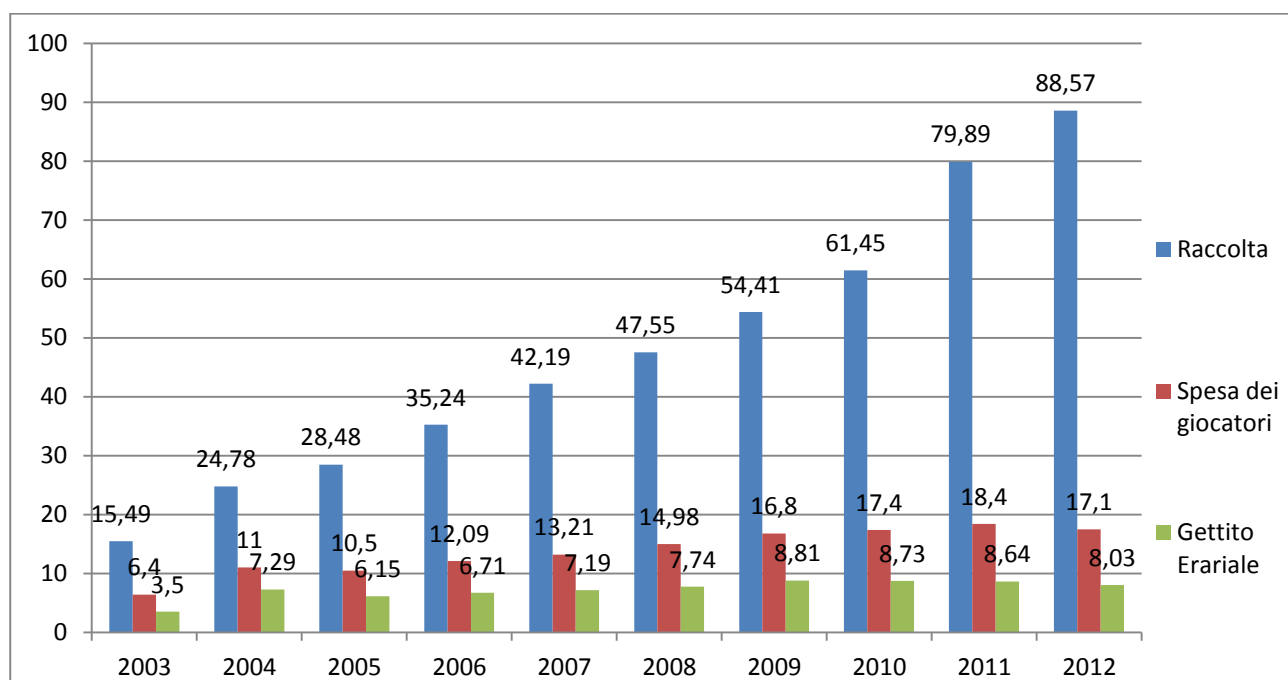


Figura 1.1. Elaborazione dati AAMS. I dati riguardanti raccolta e gettito erariale nel 2012 sono tratti dal documento ADM fornito in occasione dell'audizione in VI commissione il 6 giugno 2013.

La necessità di una valutazione qualitativa discende direttamente da una serie di elementi che non possono non essere considerati. Il comunicato stampa di AAMS del 21 gennaio 2009 già

¹⁶ Cfr. Documento Agenzia delle Dogane e dei Monopoli presentato in VI Commissione il 6 giugno 2013

¹⁷ Cfr. repubblica.it, Alberto Custodero, *I dieci padroni del gioco d'azzardo; la terza industria dopo Eni e Fiat*, 2011

¹⁸ Cfr. Reuters, Steve Scherer, *Insight: Italian gaming liberalization: a bet that did not pay off*, 2012

metteva in risalto come l'aumento del fatturato e delle entrate erariali fosse il risultato dell'azione di diversi fattori:

- L'ammodernamento della rete di vendita;
- L'avvio del gioco online legale;
- Il recupero di quote dal gioco illegale;
- La stabilizzazione del fatturato lotterie;
- L'aumento del fatturato degli apparecchi;
- Una politica di progressiva riduzione delle imposte sulle scommesse. L'aliquota media dell'imposizione sul gioco è passata, infatti, dal 22,6% del 2003 e dal 17,1 % nel 2007 al 16,3% nel 2008.

Nel periodo 2010-2013 invece, la corsa del mercato del gioco rallenta. Come evidenziato nella figura 1.3.1, nonostante l'aumento della raccolta, la spesa dei giocatori si assesta tra i 17 e i 18 miliardi di euro. Occorre quindi far chiarezza sui termini sopracitati: la spesa dei giocatori (definita anche come *Gross Gaming Revenues – GGR*) è la differenza tra quanto viene giocato (raccolta) e le somme restituite in vincite (*payout*). Ad esempio, comprando un gratta e vinci da 5 euro si potrebbero vincere 10 euro, spenderli subito per altri due biglietti e perdere tutto. A questo punto la raccolta del sistema ammonterebbe a 15 euro e la spesa del giocatore sarebbe di 5 euro (da notare il fatto che il 39% dei Gratta e Vinci è vincente, di cui il 92% di queste vincite è da 5 o 10 euro)¹⁹. Questo punto è fondamentale nell'esaminare i dati forniti da AAMS. Molto spesso il dibattito politico si è dimostrato incapace di recepire tale differenza, così come sottolineato dai rappresentanti del settore dei giochi nelle indagini conoscitive sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo in Camera dei Deputati.²⁰ Sebbene possa sembrare contro intuitivo il fatto che la raccolta aumenti e il gettito erariale (oppure la spesa del giocatore) diminuisca, questi fattori non sono direttamente legati. Questo per via di:

- la decisa diminuzione nell'ultimo triennio delle entrate derivanti dal Lotto, Superenalotto e Scommesse;

¹⁹ Cfr. Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo, 2012.

²⁰ Cfr. Indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo, seduta del 19 Aprile 2012. Massimo Passamonti, Presidente della Federazione Sistema Gioco Italia: “ Vorrei precisare, con riguardo alle osservazioni dell'onorevole Miotto, che il giocato effettivo in Italia non equivale a 60 miliardi, ma a 17 miliardi di euro”.

- l'aumento della raccolta da apparecchi da divertimento ed intrattenimento come slot machine (anche definite *Amusement With Prizes - AWP*) e videolottery (*Video Lottery Terminal - VLT*)²¹
- la crescita dei nuovi giochi online (poker e casinò) in termini di raccolta.

La trasmigrazione della spesa del giocatore verso altri giochi con tassazione inferiore ed a più alto *payout*²² comporta una diminuzione del gettito erariale e un aumento della raccolta. I dati indicano che il mercato si sta spostando verso giochi più rapidi, con vincite immediate e frequenti. Proprio per questo motivo, nel 2012 il solo comparto di VLT+AWP ha fatturato più della metà dell'intero sistema del gioco. Questo trend è confermato da ADM anche per il 2013: sembra infatti che il comparto VLT stia erodendo quello AWP, caratterizzato da Prelievo Erariale Unico (PREU) tre volte superiore, ragion per cui il gettito erariale non potrà che non subire un'ulteriore flessione. Tale differenza di trattamento erariale deriva dall'idea di poter contrastare il mercato illegale attraverso un'offerta legale più competitiva.

	Raccolta 2011	Raccolta 2012	Spesa del giocatore 2011	Spesa del giocatore 2012	Entrate erariali 2011	Entrate erariali 2012
AWP (slot machine)	30	27,4	7,2	6,7	3,5	3,2
Lotterie e Gratta e Vinci	10,2	9,8	2,8	2,8	1,3	1,6
VLT (videolotteries)	14,9	21,3	1,2	2,5	0,3	0,9

²¹ Le VLT sono degli apparecchi da gioco collegati a un server che paga in base al calcolo del ciclo di payout stabilito dal concessionario sia su base di sala, che di circuito, che nazionale. Le slot machine tradizionali invece pagano in base al coin-in singolo (il totale delle monete inserite nella singola macchina). Le VLT sono caratterizzate dalla presenza di vincite Jackpot fino a 500.000 euro.

²² Le AWP hanno algoritmi che per legge devono restituire almeno il 74% delle giocate ogni ciclo di 140.000 partite. I videotermini collegati ad un sistema di gioco VLT, invece, restituiscono una percentuale minima pari all'85% per ogni sistema di gioco e per ogni gioco sul medesimo installato.

Lotto	6,8	6,2	2,8	2,1	1,7	1,1
Superenalotto	2,4	1,8	1,5	1,0	1,1	0,8
Giochi a base sportiva	3,9	4,0	0,9	0,7	0,2	0,2
Poker o Casinò Online	8,4	14,0	0,5	0,5	0,1	0,1
Bingo	1,8	1,7	0,5	0,5	0,2	0,2
Giochi a base ippica	1,4	1,0	0,4	0,3	0,1	0,05
TOTALE	79	87	17,7	17,1	8,6	8,1

Figura 1.2. Le cifre sono in miliardi di euro. I dati sono tratti dal documento ADM presentato in VI commissione della Camera dei Deputati il 6 giugno 2013.

3.2. Il mercato illegale

Il 20 Luglio 2011 veniva resa dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle associazioni criminali la *“Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito”*. In questa relazione il Comitato predisposto aveva sottolineato come *“intorno ai luoghi del gioco d’azzardo, anche lecito o autorizzato, nei quali accedono spesso liberamente i minori, si creano circuiti criminali, collegati all’usura, al riciclaggio del danaro sporco e allo spaccio degli stupefacenti”*²³. L’associazione Libera, molto attiva nel contrasto alle mafie, con il documento *“Azzardopoli”* (LIBERA, 2012) ci informa che, nel 2011, quarantuno clan hanno gestito il gioco illegale per un giro d’affari illegale di 10 miliardi di euro. Inoltre, sono dieci le Procure della Repubblica direzioni distrettuali antimafia che nel 2010 hanno effettuato indagini: Bologna, Caltanissetta, Catania, Firenze, Lecce, Napoli, Palermo, Potenza, Reggio Calabria, Roma. Nello stesso anno, le Forze di Polizia hanno effettuato indagini e operazioni riguardanti il gioco d’azzardo in 22 città, con arresti e sequestri direttamente riferibili alla criminalità organizzata. Nel 2010 sono state 6.295 le violazioni riscontrate della Guardia di Finanza. Le persone denunciate sono state più

²³ Doc. XXIII n. 8 Commissione Parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, 2011.

di ottomila, 3.746 i videogiochi irregolari sequestrati (mediamente 312 al mese) e 1.918 i punti di raccolta di scommesse non autorizzate o clandestine scoperti. Il reato maggiormente contestato è quello di riciclaggio, e i sistemi per porlo in atto sono molti: dalla gestione fraudolenta di sale bingo all'acquisizione di aziende del settore e concessioni, passando per l'acquisto di biglietti vincenti di lotto e superenalotto e l'obbligo di noleggiare gli apparecchi delle ditte dei boss. Il settore degli apparecchi elettronici sembra essere il più appetibile per le mafie: si stima infatti che tra le 379 mila *new slot* e le 40 mila *videolotteries* autorizzate, ce ne siano almeno 200 mila illegali.²⁴ La cronaca sembra darcene conto: recentemente la maxi-retata ai danni del clan dei Casalesi, l'Operazione Rischiatutto, ha portato all'arresto di 55 persone (57 le ordinanze di custodia cautelare) e al sequestro di beni per un valore di 450 milioni di euro²⁵.

²⁴ repubblica.it, Giovanni Tizian e Fabio Tonacci, *Slot illegali e ingegneri d'assalto I boss controllano la filiera del gioco*, 21 Febbraio 2013.

²⁵ repubblica.it, *Clan Casalesi, maxi retata: il gioco d'azzardo è cosa loro*, 27 giugno 2013.

4. GAP: Il gioco d'azzardo patologico

4.1. Una definizione del giocatore patologico

Il gioco d'azzardo patologico (GAP), o ludopatia, è un disturbo del comportamento che rientra nella categoria diagnostica del controllo degli impulsi (DSM²⁶ IV-TR, 2000). Molto probabilmente però, il DSM V, che è in fase di definitiva redazione, inserirà questa patologia nei disturbi di dipendenza comportamentale. In effetti, nonostante i numerosi studi e ricerche, la dipendenza da gioco è un tema ancora controverso, tanto che diagnosi, prognosi e cura sono difficilmente condivise dagli studiosi. Inoltre, non si può ridurre il GAP a una patologia caratterizzata da malati omogenei per causa e cura del disturbo. (BLASZCZYNSKI, NOWER, 2002) (NOWER et al., 2013). Ne discende, quindi, la necessità di non generalizzare e di considerare il quadro clinico completo di ogni giocatore patologico. Al momento i giocatori possono essere classificati come: giocatori sociali (nei quali non vi è traccia di patologia), giocatori problematici (nei quali la patologia è in sviluppo), e giocatori patologici. Molto sommariamente, il giocatore patologico è riconoscibile dal fatto che il suo comportamento risponderà ad almeno cinque dei seguenti dieci sintomi:

- Il gioco è tutto ciò a cui riesce a pensare: pianifica le giocate future, rievoca quelle passate;
- Per raggiungere lo stato di eccitazione desiderato deve rischiare ogni volta di più;
- Tenta di controllare questo impulso del gioco senza riuscirci;
- È nervoso e facilmente irritabile quando tenta di smettere di giocare;
- Gioca d'azzardo per sfuggire ai problemi o alleviare sentimenti di colpa, ansia, depressione, impotenza;
- Rincorre le proprie perdite al gioco giocando ancora;
- Mente per nascondere agli altri la propria dipendenza;
- Ha commesso reati per finanziare le sue giocate;
- Ha messo a repentaglio relazioni, lavoro, studio, o carriera per il gioco d'azzardo;
- Si affida agli altri per sistemare la sua situazione finanziaria destabilizzata dal gioco.

La caratterizzazione neurobiologica del GAP è tuttora in fase di studio, nonostante si possano considerare come acquisiti alcuni risultati. A livello biochimico si ritiene siano interessate

²⁶ DSM sta per *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, ovvero Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali. Il DSM, redatto dall'American Psychiatric Association, è uno dei sistemi nosografici per i disturbi mentali più utilizzato da medici, psichiatri e psicologi di tutto il mondo, sia nella clinica che nella ricerca.

diverse aree cerebrali e neurotrasmettitori: diverse ricerche attestano come la dopamina rivesta un ruolo importante nel meccanismo di spinta al gioco d'azzardo attraverso l'attivazione del processo di piacere/gratificazione. Altri studi prendono in considerazione il ruolo del sistema serotoninergico, della noradrenalina, del sistema oppioide, dell'Asse Ipotalamo-Ipofisario, del glutammato, e del sistema GABAergico. A livello di *neuroimaging* è stata utilizzata principalmente la tecnica della Risonanza Magnetica Funzionale (fMRI). I risultati hanno evidenziato la correlazione tra il gioco d'azzardo e l'attivazione di alcune precise strutture cerebrali tra cui la corteccia orbitofrontale, lo striato e il sistema limbico, che si crede facciano da estensione al sistema dopaminergico. Altri studi su giocatori patologici sembrano mettere in risalto la presenza di disfunzioni in differenti aree cerebrali che, a loro volta, andrebbero ad influire sui comportamenti di aspettativa, compulsività e decision making. A livello neuropsicologico numerosi studi sembrano indicare che i soggetti con danni neurologici ai lobi frontali posseggano lo stesso background neuropsicologico dei pazienti affetti da GAP (ZITA, 2013).

Lo studio clinico del GAP è in continuo aggiornamento, ma non bisogna dimenticare che l'estensione e la percezione di tale disturbo possa derivare da una società a sua volta malata. La *medicalisation* del problema non va ad escludere le responsabilità politiche e civili di uno Stato, ma ne deve sostenere il ruolo nella tutela del cittadino (MOSCROP, 2011). Il decreto Balduzzi è sicuramente un passo importante verso il riconoscimento del GAP, ma se lo Stato non si farà carico delle proprie responsabilità ne uscirà ancora una volta delegittimato. Il GAP è un disturbo comportamentale che si sviluppa su due binari: quello personale e quello ambientale. I soggetti più deboli, esposti continuamente alla tentazione del gioco, non resisteranno, e chi sarà riuscito a intraprendere un percorso di cura si ritroverà a dover faticare il doppio per evitare i consigli di chi dalla tv lo invita a "giocare il giusto".

4.2. Quanti e quali sono i giocatori patologici in Italia

Il Canadian Problem Gambling Index (CPGI), è uno dei più recenti strumenti quantitativi che la ricerca adopera per inquadrare il problema del GAP a livello macroscopico. Semplice e circostanziato, la sua applicazione risulta essere adatta a grandi masse di dati. Inoltre, rispetto agli altri test, un modello a meno variabili come il CPGI ha una consistenza interna maggiore e quindi un coefficiente *alpha* di Cronbach²⁷ superiore (CORTINA, 1993). Un recente studio ha cercato di

²⁷ In psicometria, un valore che sintetizza l'attendibilità di un test è l'*alpha* di Cronbach (Lee Cronbach, 1951) . Il valore *alpha* è il risultato del rapporto fra due varianze e quindi ha un valore che va da 0 a 1. Più il valore si avvicina a 1, più il test risulta attendibile. Per convenzione si ritiene che un valore uguale o maggiore a 0,70 sia sintomo di buona attendibilità. Va comunque considerato che questo valore può essere falsato dalla progettazione scorretta degli strumenti di indagine psicometrica.

adattare e applicare il CPGI al contesto italiano, ottenendo dati importanti e approfonditi (COLASANTE et al., 2012). Stando ai dati raccolti su un campione di 5292 individui, l'83,2% dei partecipanti viene classificato come non giocatore, l'11,2% come giocatore a basso rischio, il 4,3% come giocatore a moderato rischio e l'1,3% come giocatore patologico. Inoltre, questo studio sembra dimostrare l'assenza di correlazione diretta tra concentrazione del numero di giocatori e persone affette da gioco d'azzardo patologico. (Figura 1.3.)

Gambling prevalence

Problem gambling prevalence

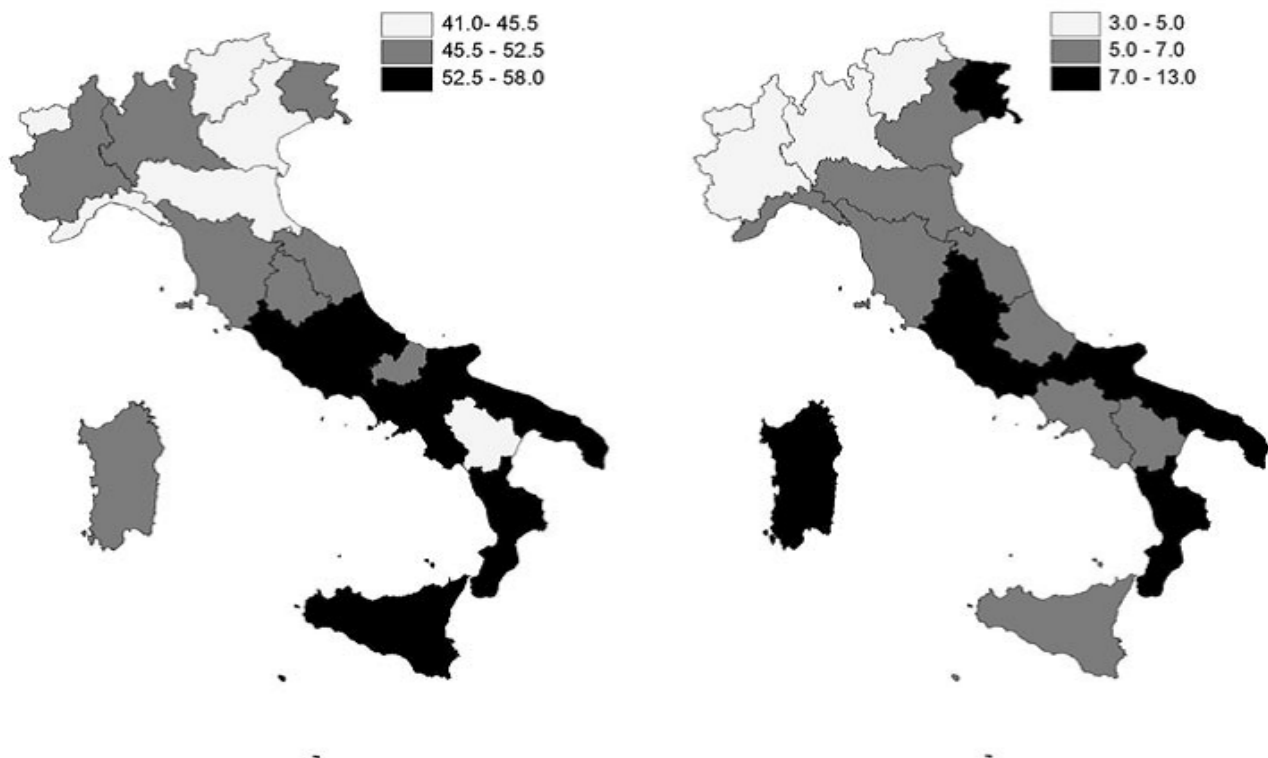


Figura 1.3. Tratta da Colasante et al., “An assessment of the psychometric properties of Italian version of CPGI”, 2012. I dati dell’elaborazione riguardano il 2010.

Il South Oaks Gambling Screen (SOGS) (LESIEUR, BLUME, 1987) è sicuramente il metodo quantitativo più conosciuto nel settore del gioco, sebbene negli ultimi anni sia caduto in disuso per varie critiche, tra cui quella dell’errore da falso positivo.²⁸ Il Problem Gambling Severity Index (PGSI) è invece uno degli strumenti conoscitivi tra i più innovativi nel campo del *gambling*. Se usati in combinazione, questi due strumenti possono risultare ancora più efficaci, evidenziando i diversi aspetti della patologia e riducendo i margini di errore. Una delle ricerche più approfondite e recenti utilizza proprio questo metodo per far luce sulle caratteristiche del giocatore patologico italiano (BARBARANELLI et al., 2012). In linea con molti degli studi internazionali, la percentuale di giocatori patologici è stimata allo 1,01% della popolazione adulta. L’incidenza di

²⁸ L’errore da falso positivo è presente nei test a risposta binaria vero/falso, dove i casi in cui non può essere data una delle due risposte questa viene assunta come vera. Il risultato del test è quindi inevitabilmente distorto e falsato.

giocatori patologici sul numero di giocatori è allo 1,71%. La ricerca fa un distinguo per il gioco online: i giocatori patologici online sono lo 0,7% degli adulti connessi e il 9,7% dei giocatori online. Lo studio continua con un identikit del giocatore patologico italiano:

- Il 78% è maschio (82% online);
- Il 24% ha iniziato a giocare da più giovane (21% online);
- Il 31% ha uno o entrambi i genitori con problemi di gioco (52% online);
- L'età media è di 45 anni (36 anni online);
- Il 9% è laureato (19% online), il 33% ha un diploma di scuola superiore (51% online), il 40% ha un diploma di scuola media (29% online), il 18% ha un diploma elementare (1% online);
- Il 28% è single (52% online), il 61% è sposato (il 41% online);
- Il 13% è casalinga (3% online), il 4% è studente (10% online), il 16% è pensionato (4% online);
- È onnivoro: è interessato a più di un tipo di gioco;
- È soggetto più di altri a valutazioni erranee sulle possibilità di vincere e controllare il gioco.

Uno dei dati più scioccanti è sicuramente quello riguardante il gioco da parte dei minori. L'indagine conoscitiva sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia del 2012, condotta da Eurispes, ci informa che almeno un bambino su quattro risulta coinvolto all'interno del fenomeno del gioco d'azzardo. Il gioco preferito è il Gratta e Vinci, al quale il 33,7% dei bambini dice di aver giocato. L'11,4% ha giocato a Lotterie, e l'11,1% ha giocato al Bingo. Altro dato sconcertante è che il 7,8% dice di aver giocato al videopoker, mentre il 6,9% ha giocato a slot machine. Inoltre, per quanto riguarda il gioco d'azzardo online è solo l'82,9% dei bambini a non aver mai scommesso. Per quanto riguarda la fase adolescenziale, studi riportati dall'Anci in Camera dei Deputati²⁹ attestano un aumento dal 39% a oltre il 50% (periodo 2000-2009) degli studenti italiani che hanno giocato d'azzardo. La Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e tossicodipendenze in Italia (DIPARTIMENTO ANTIDROGA, 2013) conferma questo *trend*, stimando che nell'anno 2013 circa 1.250.000 studenti abbiano partecipato ad almeno un gioco d'azzardo. Inoltre, un dato molto preoccupante è che tra gli studenti esiste una

²⁹ Indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo, seduta del 24 Aprile 2012.

correlazione lineare tra il gioco d'azzardo e il consumo di sostanze stupefacenti. (Figura 1.4.)

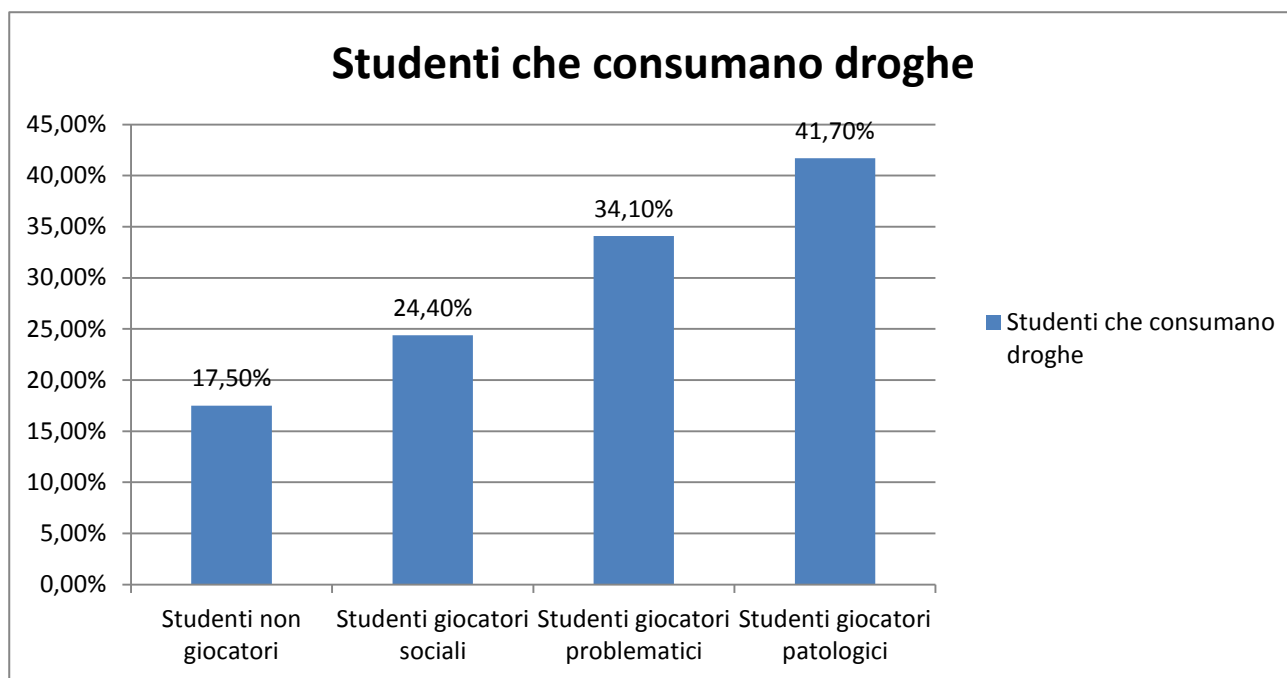


Figura 1.4. I dati sono tratti dalla relazione annuale al Parlamento 2013, sull'uso di sostanze stupefacenti e tossicodipendenze in Italia, a cura del Dipartimento Politiche Antidroga. I dati si riferiscono all'analisi svolta negli ultimi 12 mesi, negli studenti tra i 15-19 anni con gioco d'azzardo problematico o patologico, su un grande campione statisticamente rappresentativo di ben 34.483 mila soggetti.

In conclusione, sembra che il fenomeno del gioco d'azzardo in Italia abbia un ruolo piuttosto consistente e in continua crescita. Diverse le aree problematiche, tra cui sicuramente quella del gioco patologico e del gioco minorile meritano molta attenzione.

CAPITOLO II

IL PROCESSO NORMATIVO RIGUARDANTE IL GAP E L'ADOZIONE DEL DECRETO BALDUZZI

1. L'agenda setting delle disposizioni in materia di GAP

1.1. Gli errori politici e i media

Per agenda si intende “l'elenco degli argomenti o dei problemi di cui si occupano in modo serio, e per un certo periodo di tempo, i funzionari governativi e quelle persone che non fanno parte del governo ma che sono strettamente collegate a questi funzionari” (KINGDON, 1984). Il processo che porta alla selezione di questi argomenti è sintetizzabile nel termine *agenda setting*, un concetto introdotto dall'analisi delle politiche pubbliche ma ancora ampiamente dibattuto (HOWLETT, RAMESH, 1995). In questo lavoro si intenderà per *agenda setting* “the process by which problems and alternative solutions gain or lose public and elite attention” (BIRKLAND, 2001). Si può distinguere tra agenda sistemica e agenda istituzionale (COBB, ELDER, 1972): la prima è un'agenda di discussione pubblica dei problemi, mentre la seconda è un'agenda di intervento dello Stato. È opinione dell'autore che la questione del gioco d'azzardo patologico (GAP) sia entrata a far parte dell'agenda istituzionale senza ottenere un'adeguata attenzione da parte del sistema mediatico tradizionale, limitandone fortemente lo sviluppo e la rilevanza nell'agenda sistemica.

Gli anni a cavallo tra la XV e la XVI legislatura³⁰ vedono i primi tentativi di dar vita a una normativa che tuteli i giocatori da un mercato sempre più aggressivo ed in rapida crescita, come ad esempio il disegno di legge Baio, presentato in Senato il 1 Agosto 2007, n.284 (“*Misure a sostegno di interventi contro le dipendenze comportamentali ed il gioco d'azzardo patologico*”), e il disegno di legge Binetti, presentato in Camera il 29 Aprile 2008, n.626 (“*Disposizioni per la cura e la prevenzione delle dipendenze comportamentali e del gioco d'azzardo patologico*”).³¹ Allo stesso tempo, la normativa italiana si arricchisce di interventi a favore della liberalizzazione del mercato del gioco. Tra i momenti più importanti va sicuramente ricordata l'emanazione del decreto legge 4 Luglio 2006, n.223 (“*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*”), noto anche come decreto Bersani. Il decreto Bersani, “*al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare ed illegale, l'evasione e l'elusione fiscale nel settore del*

³⁰ La XV legislatura della Repubblica Italiana ha avuto inizio il 28 Aprile 2006 e si è conclusa il 28 Aprile 2008. Caso unico nell'intera storia della Repubblica, la XV legislatura ha avuto un solo governo: il Governo Prodi II.

La XVI legislatura della Repubblica Italiana ha avuto inizio il 29 Aprile 2008 e si è conclusa il 22 Dicembre 2012. La XVI legislatura ha visto succedersi due governi: il Governo Berlusconi IV e il Governo Monti.

³¹ Nella sola XVI legislatura, tra Camera e Senato i disegni di legge inerenti il gioco d'azzardo risultano essere almeno 56. (fonte: www.senato.it).

gioco, nonché di assicurare la tutela del giocatore”³² introduce i cosiddetti *skill games*³³ online, ampliando ulteriormente l’offerta di gioco legale.

Lo sfruttamento del comparto giochi da parte del Ministero delle Finanze è continuo, lontano dal principio costituzionale di incoraggiamento e tutela del risparmio del cittadino “*in tutte le sue forme*”.³⁴ Sempre più frequentemente si mette mano al comparto fiscale dei giochi, incentivandone l’aumento del gettito erariale, e sottovalutandone le possibili ricadute negative a livello socioeconomico. Il caso del decreto legge 28 Aprile 2009, n.39 (“*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*”) noto come decreto Abruzzo, è emblematico. Al capo V (“*Disposizioni di carattere fiscale e di copertura finanziaria*”), l’articolo 12 dedica una corposa descrizione alla copertura delle spese di ricostruzione attraverso la riformulazione del comparto fiscale dei giochi, prevedendo un aumento del gettito erariale da questo derivante.

A questa condotta imprevedibile del governo fa da strano contraltare un sistema d’informazione mediatico assopito, se non accondiscendente. Il mercato pubblicitario si riempie di jingles martellanti e slogan ingannevoli³⁵, e i titoli dei telegiornali sono aperti dall’incredibile nuovo jackpot del superenalotto.³⁶ I quiz dove si vincono “gettoni d’oro” accompagnano i telegiornali nell’apertura della prima serata, orario in cui il livello di utenza televisiva è tra i più alti della giornata³⁷. Giornalisti e ricercatori rilevano un fenomeno in crescita, sindaci coraggiosi denunciano il dilagare delle nuove sale giochi³⁸, operatori sanitari e medici denunciano l’aumento dei malati e la mancanza di risorse per curarli³⁹, ma in sostanza rimangono *vox clamantis in deserto*.

³² Cfr. Decreto legge 4 Luglio 2006, n.223, articolo 38, comma 1.

³³ Per *skill games* si intende quell’insieme di giochi d’azzardo caratterizzati da una maggiore prevalenza dell’abilità rispetto alla fortuna. Esempi di *skill games* sono il poker, il bridge, gli scacchi e la dama. Gli *skill games* con vincita di denaro sono permessi solamente online e sono gestiti dai soggetti che hanno ottenuto la concessione da parte di AAMS.

³⁴ Costituzione Italiana, articolo 47.

³⁵ Come testimoniato dal Codacons in sede di indagine conoscitiva nella seduta del 7 Marzo 2012: “avanti il prossimo milionario”, “lascia stare le pecore, conta queste”, “l’erba del vicino ti sembrerà meno verde appena saremo milionari”, “anche l’intelligenza ha bisogno a volte di un aiutino”, “caro papà ti regalo un abbonamento al Superenalotto”, “guadagno facile e veloce”, “vincere a portata di mano”, “corri incontro alla fortuna”, “giocare è qualcosa di naturale”, “gioca facile”.

³⁶ Da www.rai.tv: TG1, servizio di Isabella Schiavone dall’edizione delle 13.30 del 11 agosto 2009 - *Superenalotto, jackpot a 127 milioni* - Stasera nuova estrazione del Superenalotto... In palio centoventisette milioni di euro e mezzo... Nell’ultima settimana gli italiani hanno giocato quasi trecentocinquanta milioni di combinazioni.

³⁷ Fonte dati Auditel, 2013.

³⁸ Dal Corriere della Sera del 14 Ottobre 2010, *Cologno Monzese, Stop del Comune alle sale giochi Ma la Questura ne autorizza una nuova*.

³⁹ Relazione annuale 2010 sulle attività del Settore Dipendenze Patologiche dell’Azienda USL di Modena. Così dal comunicato stampa: “Sono state in cura anche 62 persone per problemi legati al gioco d’azzardo, un gruppo in costante e forte aumento che rappresenta però la spia di un fenomeno che ha dimensioni molto consistenti.

Il sistema mediatico *mainstream* è ancora lontano dal raccogliere gli indizi e completare il quadro, e le notizie appaiono come note di cronaca e niente di più. Tuttavia, è proprio in questo periodo che numerosi centri studio, associazioni, istituti di ricerca, amministrazioni comunali e regionali, iniziano a prendere coscienza della necessità di mettere in rete il *know how* e i dati accumulati negli anni. In questo modo si gettano le basi per l'istituzione di quella che potrà essere considerata una vera e propria *advocacy coalition*⁴⁰ a tutela dei giocatori. (Capitolo II, paragrafo 2.2.)

Lo sforzo congiunto di campagne educative⁴¹ a livello locale si accompagna all'espansione del mercato del gioco, e sempre più persone entrano in contatto con la parte non pubblicizzata del gioco d'azzardo: problemi famigliari, debiti da gioco, usura e criminalità.

1.2. Una nuova sensibilità riguardo il gioco

Con l'ultima fase del Governo Berlusconi IV⁴², la questione dei potenziali pericoli del gioco d'azzardo viene affrontata tramite la legge di stabilità 2011⁴³. Quest'ultima prevede l'adozione con decreto interdirigenziale dell'AAMS e del Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza unificata, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo. Tuttavia, lo schema di decreto, trasmesso nel mese di giugno 2011, è tuttora all'esame della Conferenza unificata, mentre il termine per l'emanazione viene continuamente rimandato.⁴⁴ I termini "ludopatia", e "gioco compulsivo", vengono accusati da più parti di essere introdotti per mistificare e sminuire quello che sin dagli anni '80 viene riconosciuto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come gioco d'azzardo patologico (GAP).⁴⁵

⁴⁰ Per "advocacy coalition" si intende "un gruppo di attori provenienti da una serie di istituzioni pubbliche e private a tutti i livelli di governo che condividono un insieme di credenze di base (obiettivi di policy, percezioni causali, e altro) e che cercano di manipolare le regole, i budget e il personale delle istituzioni di governo per raggiungere nel tempo quegli obiettivi." (JENKINS-SMITH, SABATIER, 1993)

⁴¹ Tra i progetti più interessanti sicuramente quello del gruppo di esperti "Fate il nostro gioco". Le conferenze di Fate il nostro gioco hanno coinvolto (dal 2009 a oggi) più di 30.000 partecipanti, in gran parte studenti.

⁴² Il Governo Berlusconi IV è il primo governo della XVI legislatura e rimane in carica dall'8 Maggio 2008 al 16 Novembre 2011.

⁴³ Cfr. legge 13 Dicembre 2010, n.220 ("*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*"), articolo 1, comma 70

⁴⁴ La legge 24 Dicembre 2012 n.228 ("*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2013*"), all'articolo 1, comma 391, proroga il termine per l'emanazione del decreto al 30 giugno 2013. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 Giugno 2013 ("*Proroga di termini di interesse del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*") proroga ulteriormente il termine al 31 Dicembre 2013.

⁴⁵ Con il termine "ludopatia" si intende identificare la patologia del "gioco". In realtà, come spiegato nel cap. I, par.1.2, il "gioco" e il "gioco d'azzardo" non sono la stessa cosa. In tal merito, Maria Cristina Torchia, Redazione Consulenza Linguistica Accademia della Crusca: "(...) la ludopatia, intesa specificamente come gioco d'azzardo patologico, è stata inserita dal ministero della sanità

Il decreto legge 6 Luglio 2011, n.98 (*“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 Luglio 2011 n.111, all’articolo 24, comma 20, ribadisce il divieto di partecipazione dei minori ai giochi pubblici con vincita in denaro. Inoltre, ai commi 21 e 22 dello stesso articolo, vengono specificate le relative sanzioni a carico dei titolari delle licenze o dei locali che contravvengono a tale divieto. Lo stesso decreto, *“ai fini del miglior conseguimento degli obiettivi di tutela del giocatore e di contrasto ai fenomeni di ludopatia connessi alle attività di gioco”*, affida al Ministero dell’economia e delle finanze e all’AAMS l’avvio *“di procedure di analisi e verifica dei comportamenti di gioco volti ad introdurre misure di prevenzione dei fenomeni ludopatici”*. L’introduzione della questione del gioco patologico nell’agenda istituzionale è del tutto marginale e gli interventi in materia si dimostrano deboli e mal coordinati. Per lo più, il gioco appare come puntello del sistema di copertura finanziaria del bilancio.

Il governo Monti⁴⁶, per composizione e derivazione si dimostra però più aperto e attento alle questioni del gioco d’azzardo. Il *background* politico di alcuni ministri e la stessa natura *“tecnica”* dell’esecutivo sono fondamentali, sia in termini di contenuti sia in termini di rapporti di forza all’interno delle istituzioni. La precedente politica di liberalizzazione del gioco, incentrata sul reperimento di fondi per il bilancio statale, lascia ora spazio a considerazioni sul ruolo civile e sociale del governo. Ruolo importantissimo è quello delle associazioni e dei numerosi parlamentari che nel corso della legislatura tentano più volte di sollevare la questione, e che, con l’arrivo del nuovo governo, riescono ad ottenere più attenzione. In particolare, il Ministro della Salute Renato Balduzzi e il Ministro per la cooperazione internazionale e l’integrazione Andrea Riccardi dimostrano di essere vicini alla problematica del gioco patologico. In questo modo, la questione del GAP entra definitivamente nell’agenda istituzionale. A questo punto, sembra diventare fattibile l’adozione di interventi predisposti alla regolamentazione del mercato del gioco e alla tutela del cittadino. La delibera in XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati dell’indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d’azzardo si rivela essere il primo passo decisivo in tale direzione.

nei livelli essenziali di assistenza sanitaria (i cosiddetti Lea). L’articolo 5 – intitolato Aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza con particolare riferimento alle persone affette da malattie croniche, da malattie rare, nonché da ludopatia –stabilisce, al comma 2, l’equivalenza sinonimica. (...) Sembra quindi corretto segnalare le preoccupazioni di chi, occupandosi di questi problemi da clinico o specialista, percepisce l’uso di ludopatia, in luogo del tecnicismo appropriato, come ambiguo e potenzialmente fuorviante.”

⁴⁶ Il Governo Monti è il secondo governo della XVI legislatura e rimane in carica dal 16 Novembre 2011 al 28 Aprile 2013.

2. L'indagine conoscitiva

2.1. Perché un'indagine conoscitiva

Il 22 Febbraio 2012, Giuseppe Palumbo, presidente della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati,⁴⁷ delibera lo svolgimento di un'indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo. Il documento di delibera espone in questa maniera il quadro generale alla base della decisione di intraprendere tale indagine:

“La presente indagine conoscitiva si pone l'obiettivo di analizzare il fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo, che coinvolge purtroppo un numero sempre crescente di popolazione. L'indagine parte dalla considerazione che dal 2002, cioè da quando il gioco d'azzardo in Italia è gestito legalmente da AAMS (Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato), molti aspetti del contesto sociale ed economico sono mutati: a fronte di uno spaventoso ed esponenziale incremento delle offerte di gioco in ogni luogo e con ogni modalità (da una a tre estrazioni del lotto, nuovi giochi come il Superenalotto, il Gratta e vinci, Win for life, o il 10 e lotto) e al corrispondente aumento dei soldi spesi dagli italiani per giocare (nel 2002 erano 17,32 miliardi di euro e nel 2010 sono diventati 61 miliardi di euro⁴⁸) la crisi economica mondiale ha portato in Italia maggiore insicurezza e difficoltà economiche a carico delle famiglie, che sempre più faticosamente arrivano alla fine del mese, e dei giovani che faticano a trovare lavoro o, se lo trovano, è nella maggior parte dei casi precario e sottopagato. Il fenomeno del gioco d'azzardo legale in Italia sta assumendo, dunque, dimensioni amplissime, che investono ogni sfera della vita delle famiglie.”

Così come dichiarato nello stesso documento di delibera, gli obiettivi sono quelli di:

- studiare il fenomeno sotto gli aspetti di competenza della XII Commissione, al fine di avere un quadro chiaro e quanto più possibile esaustivo della problematica;
- acquisire dati obiettivi ed aggiornati per poter fornire al legislatore elementi informativi utili ai fini della predisposizione di iniziative legislative volte ad introdurre una normativa adeguata in materia;
- individuare l'incidenza del gioco sulle varie fasce della popolazione, con riferimento agli aspetti sociali e sanitari del fenomeno;
- individuare gli elementi della patologia della dipendenza da gioco e le sue possibili cure, anche al fine di indirizzare il Governo a valutare la possibilità di inserire nei LEA tale patologia.

⁴⁷ Sulla base di quanto convenuto il 15 Febbraio 2012 in ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, e ricevuto il consenso da parte del presidente della Camera dei Deputati (ai sensi del Regolamento della Camera, articolo 144, comma 1).

⁴⁸ I dati citati sono riferiti alla raccolta totale, non alla spesa dei giocatori: due termini che come si è già spiegato (capitolo 1, paragrafo 3.1.) sono spesso erroneamente confusi. Ad ogni modo, la spesa dei giocatori è effettivamente aumentata: nel 2003 la spesa ammontava a 6,4 miliardi di euro mentre nel 2012 raggiunge i 17,1 miliardi di euro.

2.2. Lo svolgimento dell'indagine conoscitiva

L'indagine conoscitiva si avvale di ben 12 sedute, svoltesi dal 1 Marzo 2012 al 31 Luglio dello stesso anno, così come da delibera iniziale.⁴⁹ Le audizioni raccolgono materiale e contributi da parte di esperti e studiosi del settore, associazioni che operano nel contrasto alle dipendenze, concessionari e soggetti della filiera del gioco, le regioni e l'ANCI, e i Ministri direttamente interessati come il Ministro della Salute Renato Balduzzi e il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione Andrea Riccardi (al quale fa riferimento il Dipartimento delle Politiche Antidroga).

Lo svolgimento dell'indagine conoscitiva è caratterizzato da più elementi:

- Un confronto parlamentare che va al di là delle posizioni partitiche, in un'ottica di futura azione comune;
- Vicinanza di gran parte dei parlamentari alla posizione delle associazioni che operano nel contrasto alle dipendenze;
- Diffidenza dei parlamentari verso l'intervento dei rappresentanti dei concessionari e della filiera del gioco;
- La consapevolezza della rilevanza della Commissione Finanze e della Commissione Bilancio nel caso in cui saranno presi provvedimenti normativi.

Le conclusioni dell'indagine raccolgono gran parte delle azioni suggerite da parte degli auditi e indicano come necessari tali interventi:

- L'imprescindibile introduzione del GAP all'interno dei LEA (livelli essenziali di assistenza) tramite norma, assicurando in questo modo il diritto alla cura di tale patologia;
- La destinazione di una percentuale delle entrate da gioco allo studio, alla prevenzione e alla cura del GAP e alla copertura dell'introduzione del GAP nei LEA;
- La disposizione di studi omogenei e fuori da conflitti d'interesse sull'incidenza e il costo del GAP nella società italiana;
- Una prevenzione primaria fatta di campagne di sensibilizzazione, particolarmente nelle scuole;
- Una prevenzione secondaria fatta di informazione al giocatore, anche non patologico, al fine di renderlo consapevole dei rischi del gioco e delle probabilità di vincita;

⁴⁹ A queste 12 sedute va aggiunta quella del 2 Agosto 2012 che esamina e approva il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

- Un sistema informatico integrato che non permetta forme di gioco patologico o minorile, attraverso l'accesso ai giochi tramite card o codice fiscale;
- La regolamentazione delle nuove autorizzazioni e la sospensione della proliferazione dei giochi più pericolosi come AWP e VLT;
- Maggiore trasparenza nelle procedure di concessione, attraverso più severi controlli per le società estere che approdano in Italia e più rigorose verifiche e accertamenti su tutti i soggetti della filiera del gioco, con eventuale esclusione dei soggetti con precedenti penali;
- La limitazione del riciclaggio tramite la tracciabilità dei flussi di gioco;
- Un riordino delle competenze tramite la promulgazione di una legge quadro in materia e la risoluzione dei conflitti istituzionali tra Comuni, Regioni e Stato;
- Una rimodulazione dell'imposizione fiscale nel campo delle scommesse, così da non incentivare la diffusione di determinati giochi.

La fase di indagine conoscitiva è vitale per l'adozione del decreto Balduzzi in quanto è proprio in questo momento che si definiscono i contenuti del futuro dibattito parlamentare. In effetti, molte delle proposte avanzate dalle organizzazioni di ricerca e dalle associazioni vengono fatte proprie dai parlamentari, che ne portano avanti la richiesta in fase di conversione del decreto legge. Inoltre l'indagine conoscitiva possiede anche il merito di aver riunito per la prima volta gli interventi della maggioranza degli attori coinvolti nella definizione delle *policies* e dell'agenda sistemica. Per quanto riguarda *l'advocacy coalition* a tutela dei giocatori, si può dire che nasca in questo momento, a seguito dell'istituzione nel Giugno 2012 della campagna nazionale contro i rischi del gioco d'azzardo "Mettiamoci in Gioco"⁵⁰. La campagna, infatti, funge da catalizzatore trasversale per tutti quei parlamentari che al di fuori degli schemi partitici si sforzano di realizzare un cambiamento nel sistema di *governance* del gioco d'azzardo.

⁵⁰ Dal sito <<http://www.mettiamociingioco.org>>, "*Mettiamoci in gioco – campagna nazionale contro i rischi del gioco d'azzardo è un'iniziativa nata nel 2012 per sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sulle reali caratteristiche del gioco d'azzardo nel nostro paese e sulle sue conseguenze sociali, sanitarie ed economiche, avanzare proposte di regolamentazione del fenomeno, fornire dati e informazioni, catalizzare l'impegno di tanti soggetti che – a livello nazionale e locale – si mobilitano per gli stessi fini. La campagna è promossa da una pluralità di soggetti: istituzioni, organizzazioni di terzo settore, associazioni di consumatori, sindacati: ACLI, ADUSBEP, ALEA, ANCI, ANTEAS, ARCI, AUSER, Avviso Pubblico, CGIL, CISL, CNCA, CONAGGA, Federconsumatori, FeDerSerD, FICT, FITEL, Fondazione PIME, Gruppo Abele, InterCear, Libera, Scuola delle Buone Pratiche/Legautonomie-Terre di mezzo, Shaker – pensieri senza dimora, UISP.*"

3. Il decreto Balduzzi

3.1 Come si arriva al decreto legge

L'adozione del decreto Balduzzi costituisce la risposta emergenziale ad un lungo iter di disposizioni che si susseguono nel tempo senza mai giungere a conclusione. Il 15 Giugno 2012 viene presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze il disegno di legge n.5291 (*"Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita"*). L'articolo 1, al primo comma indica che *"Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale, secondo i principi e criteri direttivi indicati nella presente legge."* Nell'ambito della delega, l'articolo 15 (*"Giochi pubblici"*) prevede al primo comma il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi e al secondo comma l'introduzione di norme volte alla prevenzione e al recupero dei soggetti affetti da GAP, alla regolamentazione della pubblicità in materia di giochi, e alla tutela dei minori. L'iter parlamentare della legge delega è però lungo e farraginoso, tanto che il Ministro della Salute Renato Balduzzi e i colleghi del governo, ritenendo di dover affrontare la problematica con urgenza⁵¹, decidono di incorporare parte degli interventi nel decreto legge n.158 del 13 settembre 2012 (*"Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute"*).

Il 29 Agosto 2012 viene presentata la prima bozza del provvedimento alla Commissione Sanità della Conferenza delle Regioni. Il parere della Conferenza delle Regioni è però negativo in quanto l'opportunità di ricomprendere le numerose materie trattate in un provvedimento d'emergenza omnicomprensivo desta perplessità. Inoltre, la Commissione sottolinea la mancata previsione di adeguate coperture economiche per tutte le misure che, direttamente o indirettamente, comportino ulteriori costi a carico del Servizio Sanitario Nazionale e che *"nessuna risorsa aggiuntiva potrà ricadere sulle Regioni"*⁵². Infine, la Conferenza delle Regioni si pone in aperto contrasto alle posizioni del governo a seguito dell'ulteriore aggravamento dei tagli del Fondo Sanitario Nazionale (FSN)⁵³.

Il percorso della bozza di decreto è ostacolato anche in sede di Consiglio di Ministri. Il 31 Agosto 2012 viene rimandato il Consiglio dei Ministri che avrebbe dovuto approvare la bozza di

⁵¹ Così come sottolineato dal Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione Andrea Riccardi nella risposta ad interrogazione scritta n.4-08508 presentata dal senatore Manfred Pinzger.

⁵² Cfr. Documento di Osservazioni della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni, 2012

⁵³ Cfr. decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (*"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"*), noto come Spending Review.

decreto. Il Ministro della Salute Renato Balduzzi, dichiara a tal proposito che il rinvio è stato deciso per questioni di “*dubbi procedurali e di copertura economica, più che di contenuto*”⁵⁴. La questione della copertura economica, sollevata dalla Conferenza delle Regioni, è in aperto contrasto con le posizioni del Ministero delle Finanze, che forte della recente approvazione a rango costituzionale del principio del pareggio di bilancio⁵⁵, si oppone all’introduzione di nuove spese a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Il 5 Settembre 2012 il Consiglio dei Ministri approva il decreto legge “*che reca incisivi e rilevanti interventi per garantire un più alto livello di tutela della salute, tenendo conto tuttavia della necessità di contenere la spesa sanitaria e farmaceutica attraverso la riorganizzazione e l’efficientamento*”.

3.2 Dalla bozza al decreto: cosa cambia

Il decreto Balduzzi è un provvedimento caratterizzato dalla presenza di norme riguardanti la materia sanitaria in ambiti molto diversi. Il decreto, così come formulato nel parere espresso dal Comitato per la Legislazione può essere considerato mal preparato, in quanto non omogeneo e frammentario⁵⁶. Va comunque specificato che le numerose modificazioni intervenute nel corso di stesura delle norme hanno fortemente compromesso l’impianto iniziale, riducendo il decreto da 27 articoli a 16. Per quanto riguarda questo lavoro, per ragioni di semplicità di esposizione, si prenderanno in esame esclusivamente le norme riguardanti il gioco d’azzardo e il GAP (articolo 5, comma 2 e articolo 7, commi 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10). L’articolo 5 ne tratta sotto il profilo della tutela dei soggetti affetti da GAP mentre l’articolo 7 ne tratta sotto il profilo della prevenzione.

In buona sostanza, gran parte dell’articolo 5, comma 2, rimane invariato. La richiesta da parte della Commissione Sanità della Conferenza delle Regioni di inserire l’aggiornamento del

⁵⁴ Corriere della Sera, *Decreto salute, salta il Consiglio dei ministri*, Valentina Santarpia, 31 Agosto 2012.

⁵⁵ Cfr. Legge costituzionale 20 Aprile 2012, n. 1 (“*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*”) con la quale è stato introdotto nella Costituzione il principio dell’equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio.

⁵⁶ Così il Comitato per la Legislazione sul disegno di legge del decreto Balduzzi: “la ripartizione dei singoli interventi all’interno del testo non è sempre operata assicurando che le discipline oggetto di ciascun articolo rivestano carattere omogeneo, in difformità, dunque, rispetto alle prescrizioni contenute nel paragrafo 2, lettera a), della Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; al riguardo, si segnalano (...) e l’articolo 7, rubricato Disposizioni in materia di vendita di prodotti del tabacco (le quali formano oggetto dei commi da 1 a 3) misure di prevenzione per contrastare la ludopatia (oggetto dei commi da 4 a 10) e per l’attività sportiva non agonistica (oggetto del comma 11); inoltre, la disciplina in materia di prevenzione della ludopatia appare intrecciarsi con quella contenuta all’articolo 5, comma 2, che tratta anch’esso della ludopatia, anche se sotto il diverso profilo della tutela dei soggetti che ne sono affetti (...)”

nomenclatore tariffario dell'assistenza specialistica ambulatoriale⁵⁷ non viene accolta. L'articolo 5, comma 2, stabilisce il termine del 31 Dicembre 2012 per l'introduzione del GAP nei LEA, nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica e in accordo alla procedura vigente di modifica dei LEA, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo 7 (precedentemente articolo 11), prevede numerose disposizioni volte al contenimento e alla prevenzione del GAP. Le differenze tra i due articoli sono però importanti.

<p>L' articolo 11 (“Disposizioni in materia di vendita di prodotti del tabacco, di bevande e misure di prevenzione per contrastare la dipendenza da gioco d'azzardo patologico”) prevedeva:</p>	<p>L'articolo 7 (“Disposizioni in materia di vendita di prodotti del tabacco, misure di prevenzione per contrastare la ludopatia e per l'attività sportiva non agonistica”) prevede:</p>
<p><i>Comma 4.</i> L'introduzione di un contributo straordinario per il triennio 2013-2015 a carico dei produttori di bevande analcoliche con zuccheri aggiunti e con edulcoranti, in ragione di 7,16 euro per ogni 100 litri immessi sul mercato, nonché a carico di produttori di superalcolici in ragione di 50 euro per ogni 100 litri immessi sul mercato. Il ricavato di tale contributo veniva destinato in parte al finanziamento dell'adeguamento dei LEA (articolo 5) e in parte al finanziamento del programma nazionale di supporto ai non autosufficienti (articolo 6, poi rimosso).</p>	<p>Norma eliminata.</p>
<p><i>Comma 5.</i> Il divieto di installare apparecchi da gioco d'azzardo all'interno ovvero in un raggio di 500 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio assistenziale, e luoghi di culto. Inoltre, veniva aggiunta la possibilità di stabilire ulteriori</p>	<p>Norma sostituita da:</p> <p><i>Comma 10.</i> L'affidamento ad AAMS della competenza esclusiva alla pianificazione della progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi che risultano territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie e ospedaliere, e luoghi di</p>

⁵⁷ Cfr. Decreto del Ministro della Sanità del 22 Luglio 1996 (Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe). Il Nomenclatore dell'assistenza specialistica ambulatoriale riporta le prestazioni specialistiche ambulatoriali erogabili dal Servizio Sanitario Nazionale e definisce il livello essenziale di assistenza in questo regime di erogazione.

<p>limitazioni con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della salute.</p>	<p>culto, tenendo conto degli interessi degli interessi pubblici, compresi quelli connessi al relativo gettito erariale. Tale pianificazione non avrà effetto sulle concessioni precedenti l'entrata in vigore del decreto.</p>
<p><i>Comma 6.</i> La possibilità per il Sindaco di disporre con apposita ordinanza motivata, per una durata massima di trenta giorni, la chiusura ovvero la limitazione dell'orario di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, dei locali o, comunque, dei punti di offerta dei giochi, nelle aree comunali interessate da rilevanti fenomeni di ludopatia.</p>	<p>Norma eliminata.</p>
<p><i>Comma 7.</i> La possibilità per il prefetto di disporre, con ordinanza motivata trasmessa al pubblico ministero territorialmente competente, l'impignorabilità dei beni del soggetto affetto da gioco d'azzardo patologico, per il tempo necessario alla conclusione del giudizio di interdizione per infermità di mente.</p>	<p>Norma eliminata.</p>
<p><i>Comma 8.</i> La sperimentazione da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di possibili soluzioni tecniche atte a precludere l'accesso per via telefonica o telematica ai prodotti di gioco da parte dei minori di anni diciotto. Inoltre, ove tali soluzioni siano sperimentate con esito positivo, si predispone l'adozione di un apposito regolamento in materia.</p>	<p>Norma sostituita da:</p> <p><i>Comma 8.</i> Il divieto di entrata ai minori di anni 18 nelle aree destinate ai giochi con vincita in denaro. Il titolare del punto di offerta del gioco ha la possibilità di richiedere l'esibizione di un documento di identità per identificare i minori.</p> <p><i>Comma 9.</i> La pianificazione su base annuale ad opera di AAMS, d'intesa con la Società Italiana degli Autori ed Editori (SIAE), la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di Finanza, di almeno cinquemila controlli specificatamente destinati al contrasto del gioco minorile.</p>
	<p>Introduzione di:</p> <p><i>Comma 4.</i> Il divieto dei messaggi pubblicitari nei quali si evidenzia anche solo uno dei seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica; b) presenza di minori; c) assenza di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del gioco, nonché dell'indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti istituzionali di AAMS e dei singoli concessionari, e

	<p>presso i punti di raccolta dei giochi.</p> <p><i>Comma 5.</i> L'introduzione di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro, nonché delle relative probabilità di vincita. Tali informazioni devono figurare sui tagliandi, sui siti di AAMS e dei concessionari autorizzati, sugli apparecchi da gioco, e su apposite targhe esposte nelle aree di gioco.</p> <p><i>Comma 6.</i> L'introduzione di sanzioni ai divieti di cui al comma 4 e 5. Per quanto riguarda il comma 4, il committente e il proprietario del mezzo pubblicitario sono punibili entrambi con una sanzione amministrativa pecuniaria da 100.000 a 500.000 euro. Per quanto riguarda il comma 5 l'inosservanza delle disposizioni è punibile con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 50.000 euro.</p> <p><i>Comma 7.</i> Fissa al 1° Gennaio 2013 l'entrata in vigore delle norme ai commi 4, 5 e 6.</p>
--	---

Alla fine del processo di stesura del decreto ad opera del governo, il testo risulta essere profondamente cambiato. L'articolo disposto alla prevenzione del GAP (articolo 7, precedentemente articolo 11) subisce delle modificazioni che ne alterano la natura. Il primo testo pone a carico dello Stato degli oneri in materia di controllo e tutela del cittadino, mentre il secondo testo demanda la questione all'informazione e alla valutazione dello stesso cittadino e all'agire dei concessionari. Molto generalmente, si potrebbe dire che il primo testo è caratterizzato da un'impronta interventista mentre il secondo da un'impronta liberista. Il primo testo faceva dei suoi punti di forza la regolamentazione del mercato tramite la possibilità di tutelare a più livelli (Stato, Sindaco, prefetto) i cittadini dall'invasività dei punti di gioco. Inoltre, era previsto un sistema di copertura finanziaria per l'aggiornamento dei LEA tramite l'istituzione di imposte a carico di settori considerati dannosi alla salute del cittadino (bibite analcoliche e alcool). Il secondo testo, invece, si affida all'istruzione e all'acquisizione di consapevolezza del giocatore sui rischi del gioco. A tal proposito, vengono introdotti dei parametri (piuttosto opinabili) per la regolamentazione della pubblicità sui giochi d'azzardo. Sebbene il presente testo diverrà oggetto di valutazione e di emendazione da parte del Parlamento nella fase di conversione in legge, la natura dell'impianto delle norme rimarrà per gran parte immutata.

4. La conversione in legge

4.1 Gli emendamenti

La XII Commissione della Camera dei Deputati (Affari Sociali) esamina il testo del decreto in 12 sedute referenti, che si svolgono tra il 19 Settembre 2012 e il 17 Ottobre dello stesso anno. La fase di esamina della Commissione risulterà, alla fine dei lavori, come la parte più importante della fase di conversione del decreto Balduzzi, in quanto si rivela essere questo l'unico momento in cui vengono accolti emendamenti al decreto approvato dal Consiglio dei Ministri.

I relatori del decreto, on. Lucio Barani (Popolo della Libertà) e on. Livia Turco (Partito Democratico), si dimostrano essere un abile punto di congiunzione tra la Commissione e le richieste provenienti da Governo, Regioni, e Commissioni. Inoltre, la posizione dei relatori tende a mettere in risalto le numerose criticità del decreto: a tal proposito, il relatore Livia Turco sottolinea la necessità di creare le condizioni per superare la posizione di rottura tra il Governo e le Regioni, favorendo così un'azione convergente ed evitando la creazione di riforme che si riducono a essere mere *“leggi manifesto”*.⁵⁸

Il numero di emendamenti e articoli aggiuntivi presentati in Commissione è di 725, sebbene parte di questi vengano considerati inammissibili perché non strettamente attinenti alle materie oggetto del decreto.⁵⁹ Il dibattito è caratterizzato da più elementi:

- Costernazione per il ridimensionamento delle disposizioni avvenuto in fase di stesura del decreto⁶⁰;
- Lamentele per l'eccessiva compressione del dibattito⁶¹;
- Lamentele per l'eccessiva intrusione della Commissione Bilancio.⁶²

⁵⁸ XII Commissione, seduta del 20 Settembre 2012 in sede referente.

⁵⁹ Cfr. Regolamento della Camera dei Deputati, articolo 96-bis, comma 7.

⁶⁰ Seduta del 19 Settembre 2012 in sede referente. L'on. Luciano Mario Sardelli (Misto – Liberali per l'Italia, Partito Liberale Italiano) *“chiede al Ministro Balduzzi di conoscere le ragioni che hanno portato a modificare il testo del decreto legge in modo così radicale rispetto alla bozza iniziale.”*

⁶¹ Seduta del 4 Ottobre 2012 in sede referente. L'on. Gero Grassi (Partito Democratico) *“ritiene comunque non condivisibile la proposta di comprimere eccessivamente il dibattito.”*

⁶² Seduta del 17 Ottobre 2012 in sede referente. L'on. Lucio Barani (Popolo della Libertà), relatore, *“concorda con l'altro relatore sul fatto che quasi tutti gli emendamenti presentati si sono resi necessari stanti le condizioni apposte al parere della Commissione Bilancio ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. A questo proposito evidenzia come la Commissione Bilancio con il suo parere abbia vanificato gran parte del lungo lavoro svolto dalla XII Commissione in sede referente (...).”*

Rispetto agli interventi sul gioco d'azzardo patologico, il dibattito in Commissione esclude vari progetti di emendamenti:

- La reintroduzione delle previsioni relative alla distanza minima che deve intercorrere tra le case da gioco, le scuole e altri luoghi sensibili;⁶³
- La rivalutazione del ruolo dei Sindaci nella riallocazione degli apparecchi e delle sale da gioco;⁶⁴
- Il divieto assoluto di pubblicizzare il gioco d'azzardo;⁶⁵

Il dibattito però si svolge anche attorno ad altri temi, e per quanto riguarda gli articoli 5 e 7 gli emendamenti rilevanti approvati sono molti, sebbene alcuni vengano osteggiati dai pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva, soprattutto dal parere vincolante della V Commissione (Bilancio)⁶⁶. Possiamo quindi distinguere tra emendamenti approvati ed emendamenti approvati e poi cassati in seguito al parere espresso dalle Commissioni.

Emendamenti agli articoli 5 e 7 accolti dalla XII Commissione (Affari Sociali) e successive modificazioni
--

<i>Emendamento 5. 3. Castellani, Bocciardo.</i> Al comma 1, dopo le parole: di Trento e di Bolzano aggiungere le seguenti: e con il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

<i>Emendamento 5. 4. Castellani, Bocciardo.</i> (Emendamento cassato dai Relatori a seguito delle richieste della Commissione Bilancio) Sostituire il comma 2 con il seguente:

Il Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della salute istituisce un apposito fondo attingendo ai proventi dei giochi autorizzati dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato al fine di garantire
--

⁶³ Emendamento respinto 7. 29. Binetti, Calgaro, De Poli. "Al comma 10, secondo periodo, sostituire le parole: dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari con le seguenti: distanza di almeno 500 metri dei nuovi punti-gioco rispetto a scuole, campi sportivi, oratori, centri frequentati dai minori e della dislocazione territoriale."

⁶⁴ Emendamento respinto 7. 66. Sbröllini e altri. "Al comma 10, primo periodo, dopo le parole: provvede a pianificare aggiungere le seguenti: , d'intesa con i sindaci interessati per competenza territoriale."

⁶⁵ Emendamento respinto 7. 42. Palagiano e altri. "Sostituire il comma 4 con i seguenti:

4. Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono vietati i messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro.

4-bis. Chi trasgredisce al divieto previsto dal comma 4 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 100 mila a 500 mila euro.

4-ter. I proventi delle sanzioni amministrative sono devoluti ad un apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della salute per essere destinati all'attivazione e il sostegno di programmi di prevenzione, cura e riabilitazione di persone affette o a rischio di dipendenza da gioco patologico.

Conseguentemente, al comma 6, sopprimere il primo periodo."

⁶⁶ Ai sensi dell'articolo 81, comma 4 della Costituzione Italiana.

<p>idonea copertura finanziaria ai livelli essenziali di assistenza con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (G.A.P.).</p>
<p><i>Emendamento 5. 21. I Relatori.</i> Dopo il comma 2 aggiungere il seguente periodo: Il Governo procede altresì all'aggiornamento del nomenclatore tariffario di cui all'articolo 11 del decreto ministeriale del 27 agosto 1999 entro il 31 maggio 2013.</p>
<p><i>Emendamento 7. 11. Formichella, Scandroglio.</i> Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:</p> <p>3-bis. Fatte salve le sanzioni previste nei confronti di chiunque eserciti illecitamente attività di offerta di giochi con vincita in denaro, è vietata la messa a disposizione presso qualsiasi pubblico esercizio di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari on-line, soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsivoglia titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità.</p>
<p><i>Emendamento 7. 52. Saltamartini, Scandroglio. Emendamento 7. 76. Ciccio, Scandroglio.</i> Al comma 4, sostituire le parole: rivolte prevalentemente ai giovani con le seguenti: rivolte ai minori.</p>
<p><i>Emendamento 7. 55. (Nuova formulazione) Sarubbi.</i> Al comma 4, dopo le parole, rivolte prevalentemente ai giovani aggiungere le seguenti: nei trenta minuti precedenti e successivi alla trasmissione delle stesse.</p>
<p><i>Emendamento 7. 56. (Nuova formulazione) Sarubbi, Miotto, Pedoto, Murer, Grassi, Bucchino, Sbroccoli, Bossa, D'Incecco, Burtone, Lenzi.</i> Al comma 4, primo periodo, aggiungere, in fine, le parole: È altresì vietata, in qualsiasi forma, la pubblicità sulla stampa giornaliera e periodica destinata ai minori e nelle sale cinematografiche in occasione della proiezione di film destinati alla visione dei minori.</p>
<p><i>Emendamento 7. 57. (Nuova formulazione) Garavini, Miotto, Bossa, Sbroccoli.</i> Al comma 5, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Ai fini del presente comma, i gestori di sale da gioco e di esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, ovvero di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, sono tenuti a esporre, all'ingresso e all'interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle Aziende sanitarie locali, diretto a evidenziare i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza pubblici e del privato sociale dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie correlate al G.A.P.</p>
<p><i>Emendamento 7. 24. (Nuova formulazione) Mosella, Fabbri, Vatinno, Scandroglio.</i> Dopo il comma 5, inserire il seguente:</p> <p>5-bis. Il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca segnala alle scuole primarie e secondarie la valenza educativa del tema del gioco responsabile affinché gli istituti, nell'ambito della propria autonomia, possano predisporre iniziative didattiche volte a rappresentare agli studenti il senso autentico del gioco ed i potenziali rischi connessi all'abuso o all'errata percezione.</p>
<p><i>Emendamento 7. 59. (Nuova formulazione) Garavini, Miotto, Bossa, Sbroccoli, Sarubbi.</i> Al comma 8, aggiungere, infine, il seguente periodo: «Il Ministero dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, emana un decreto per la progressiva introduzione obbligatoria di idonee soluzioni tecniche volte a bloccare automaticamente l'accesso ai giochi per i minori, anche mediante l'uso esclusivo di tessera elettronica, tessera sanitaria o codice fiscale (parte soppressa dai Relatori su richiesta della Commissione Bilancio), nonché volte ad avvertire automaticamente il giocatore dei pericoli di</p>

dipendenza dal gioco».
<i>Emendamento 7. 61. Miotto.</i> Al comma 9, primo periodo, sostituire la parola: cinquemila con la seguente: diecimila.
<i>Emendamento 7. 69. (Nuova formulazione) De Pasquale, Miotto, Pedoto, Grassi.</i> Al comma 10, sostituire il primo periodo con il seguente: L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri, anche relativi alle distanze da istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi, definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, da emanare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, provvede a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi.
<i>Emendamento 7. 30. (Nuova formulazione) Binetti, Calgaro, De Poli.</i> Al comma 10, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Presso l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un Osservatorio di cui fanno parte oltre ad esperti individuati dai Ministeri della salute, dell'Istruzione, dello Sviluppo economico e della Economia e delle finanze anche esponenti delle Associazioni rappresentative delle famiglie e dei giovani, nonché rappresentanti dei comuni, per valutare le misure più efficaci a contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave. Ai componenti dell'Osservatorio non è corrisposto alcun emolumento, compenso o rimborso spese (parte aggiunta dai Relatori su richiesta della Commissione Bilancio).
<i>Emendamento 7. 67. Sarubbi, Miotto, Pedoto, Murer, Grassi, Bucchino, Bossa, D'Incecco, Burtone, Lenzi</i> (Emendamento soppresso dai Relatori su richiesta della Commissione Giustizia). Dopo il comma 10 inserire il seguente: 10-bis. All'articolo 419 del Codice civile, al secondo comma, è aggiunto in fine il seguente periodo: «Può altresì disporre la sospensione di procedure esecutive in caso di soggetto affetto da ludopatia».

Il parere della Commissione Bilancio, ricevuto in sede referente il 12 Ottobre 2012, chiude i lavori di revisione del testo di conversione del decreto Balduzzi. Tra gli emendamenti cassati, l'*emendamento 5. 4. Castellani, Bocciardo*, era sicuramente tra i più interessanti, in quanto prevedeva l'istituzione di un apposito fondo che attingendo ai proventi di AAMS garantisse la copertura finanziaria all'inserimento del GAP nei LEA. Tra le modificazioni più discusse è però la soppressione, all'*emendamento 7. 59. (Nuova formulazione) Garavini, et al.*, delle disposizioni riguardanti l'introduzione di sistemi di riconoscimento automatico negli apparecchi da gioco tramite l'utilizzo di tessera elettronica, tessera sanitaria o codice fiscale, una misura volta alla tutela dei minori. A tal proposito, le critiche dei deputati sono rivolte alla strumentalizzazione da parte della

Commissione Bilancio di questioni che riguarderebbero invece la Commissione Finanze, in quanto tale intervento non comporterebbe delle spese dirette a carico dello Stato ma bensì a carico della filiera del gioco.⁶⁷

4.2 L'approvazione della legge di conversione

Dopo l'approvazione degli emendamenti della XII Commissione della Camera il testo non subisce più modifiche. Infatti, alla richiesta da parte della XII Commissione del Senato riguardo la possibilità di un ulteriore passaggio in Camera, l'organo del Parlamento risponde negativamente in quanto i tempi non sarebbero adatti a concludere l'esame del nuovo testo. Inoltre, le votazioni in Assemblea, sia in Camera sia in Senato, vedono la presentazione del testo blindata dall'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo. Tale decisione viene presa dal Governo ai fini di portare a termine la conversione del decreto nei tempi di legge ed evitare che il testo ne esca ulteriormente modificato. Le reazioni dei parlamentari sottolineano due aspetti fondamentali dell'iter conclusivo del decreto Balduzzi:

- L'esautorazione del Parlamento dal suo ruolo di supervisore attraverso l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo;
- L'atteggiamento censore della Commissione Bilancio, che ha inficiato qualsiasi considerazione che non fosse "economicisticamente" accettabile.

Nonostante i numerosi dubbi sollevati da tutti i gruppi politici per via dell'apposizione della questione di fiducia, il Partito Democratico, il Popolo della Libertà, l'Unione Democratica per il Terzo Polo, e Futuro e Libertà per il Terzo Polo votano a favore della conversione del decreto sia in Camera sia in Senato (nonostante alcune posizioni contrastanti all'interno del PDL⁶⁸, specie in Senato). Strenui oppositori del decreto perché ritenuto ormai svuotato di ogni efficacia, i rappresentanti dell'Italia dei Valori e della Lega Nord Padania esprimono compatti il proprio voto contrario alla conversione del decreto. I restanti gruppi parlamentari minori si spaccano e si delineano scelte di voto fondamentalmente a carattere individuale. In seguito all'approvazione definitiva del Senato del 31 Ottobre 2012, l'8 Novembre 2012 viene emanata la legge n.189 che dispone la conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 Settembre 2012, n.158

⁶⁷ La Commissione Bilancio argomenta che tale disposizione potrebbe portare a una maggiore diffidenza anche da parte dei maggiorenti e una conseguente caduta del gettito.

⁶⁸ Nella votazione alla Camera il PDL esprime 4 voti contrari e 14 astensioni. Nella votazione al Senato il PDL esprime 9 voti contrari e 22 astensioni. Da notare che lo stesso relatore al Senato on. Saccomanno (PDL) vota contro l'approvazione della legge di conversione.

recante “*disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute.*”

	Votazione in Camera dei Deputati del 18 Ottobre 2012	Votazione in Senato della Repubblica del 31 Ottobre 2012
Presenti	363	248
Votanti	334	247
Astenuti	29	23
Maggioranza	168	124
Favorevoli	269	181
Contrari	65	43

Figura 2.1. I dati sono stati tratti dalle rispettive relazioni delle votazioni svoltesi in Camera e in Senato.

CAPITOLO III

LA VALUTAZIONE DELLA NORMATIVA E L'OSTACOLO DELLA POLITICS

1. I limiti del decreto Balduzzi

1.1 I livelli essenziali di assistenza

Il decreto Balduzzi chiude una fase importante del lavoro di revisione della normativa sanitaria. Per quanto riguarda gli interventi in materia di gioco pubblico e gioco patologico, le disposizioni adottate, di cui all'articolo 5 e all'articolo 7, possono essere considerate largamente insufficienti. In effetti, il testo approvato incide debolmente sulla grave questione del GAP, disponendo l'introduzione di parte delle norme previste tramite l'adozione di ulteriori provvedimenti, rimandando così nel tempo le deboli misure adottate.

L'articolo 5 (*“Aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza con particolare riferimento alle persone affette da malattie croniche, da malattie rare, nonché da ludopatia”*) è piuttosto controverso, denotando delle manchevolezze sia in termini di efficienza sia di efficacia. Il primo punto è sollevato già in sede di esame in trattazione consultiva da parte del Comitato per la Legislazione⁶⁹, il quale mette in risalto come debba essere previsto l'adempimento di tale norma tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta e con il concerto, rispettivamente, del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze. Fissato al 31 Dicembre 2012, il termine per l'adozione di tale disposizione non viene rispettato e l'aggiornamento dei LEA sembra, per il momento, essere destinato a comparire come mero atto programmatico.⁷⁰ Il secondo punto è messo in risalto dalla relazione tecnica del disegno di conversione ad opera del Servizio di Bilancio del Senato che chiarisce come *“l'attuazione della disposizione non comporterà nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto l'operazione di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) dovrà essere effettuata nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica e quindi con un approccio di tipo compensativo.”* In questo modo, l'inclusione effettiva del GAP nei LEA risulta essere bloccata da un doppio vincolo che l'articolo 5 del decreto Balduzzi non riesce a superare.

In fase di conversione viene emendato il comma 2bis⁷¹, tramite il quale viene fissato il termine del 31 Maggio 2013 per l'adozione di disposizioni volte all'aggiornamento del nomenclatore tariffario. L'aggiornamento del nomenclatore tariffario è fondamentale per

⁶⁹ Parere del Comitato per la Legislazione, 20 Settembre 2012.

⁷⁰ Il 19 Luglio 2013, l'on. Daniela Sbröllini (PD) presenta interrogazione a risposta in Commissione (n. 5/00691) al Ministro della Salute Beatrice Lorenzin chiedendo *“in che tempi il Ministro intenda dare seguito a quanto era previsto dall'articolo 5, comma 2 del decreto legge n. 158 del 2012 con riferimento all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza e in particolare all'inserimento delle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia.”*

⁷¹ Emendamento 5. 21. I Relatori Barani e Turco. Cfr. pagina 39.

l'applicazione effettiva dei LEA, in quanto è tramite il nomenclatore che vengono riportate le prestazioni specialistiche ambulatoriali. Anche in questo caso i termini vengono superati senza che alcun provvedimento sia stato intrapreso. A tal proposito, l'attuale Ministro della Salute Beatrice Lorenzin il 31 Luglio 2013 dichiara che per l'aggiornamento dei nomenclatore tariffario servono 321 milioni di euro l'anno, e che *“bisogna innanzitutto risolvere l'aspetto della sostenibilità economica”*⁷².

1.2 La pubblicità

Per quanto riguarda la regolamentazione della pubblicità inerente al gioco d'azzardo, inizialmente il Ministero della Salute avrebbe voluto applicare una normativa più intransigente. Tale scelta si è dimostrata impercorribile, poiché in fase di stesura del decreto, sulla spinta del Ministero delle Finanze, l'approccio in materia di pubblicità si ribalta completamente. A garanzia della competitività del mercato del gioco d'azzardo viene consentita la possibilità di realizzare campagne pubblicitarie, purché nei limiti del rispetto dei nuovi parametri introdotti. Inoltre, la nuova normativa prevede la predisposizione di una serie di misure volte all'informazione dei cittadini sui rischi del gioco.

Il metodo informativo previsto dal decreto Balduzzi è rivolto soprattutto ai giocatori, piuttosto che ai cittadini. All'articolo 7, comma 5, viene disposto l'obbligo di riportare in più luoghi (sul dispositivo di gioco, sul sito di AAMS, sul sito dei concessionari, presso i punti di raccolta) le percentuali di probabilità di vincita dei singoli giochi e la possibilità che il gioco d'azzardo degeneri in dipendenza. Inoltre, il viene introdotto l'obbligo di informare il giocatore sui rischi patologici del gioco d'azzardo tramite l'esposizione all'ingresso e all'interno dei locali, del materiale informativo predisposto dalle ASL. Per quanto riguarda l'informazione dei cittadini, il comma 5bis⁷³ dell'articolo 7 invita, a nome del Ministero dell'Istruzione, la predisposizione di attività didattiche *“volte a rappresentare agli studenti il senso autentico del gioco e i potenziali rischi connessi all'abuso o all'errata percezione del medesimo.”* Questa serie di disposizioni si dimostra un nucleo apprezzabile del decreto Balduzzi, sebbene rivesta un ruolo per gran parte limitato alla sfera della prevenzione del GAP. Tuttavia, il sistema informativo rimane del tutto marginale, non sviluppandosi pienamente nei confronti di tutti quei cittadini che non giocano d'azzardo (tra il 40% e il 60% in Italia)⁷⁴. A tal proposito, l'inserimento del comma 5bis non può essere considerato

⁷² Cfr. Audizione in Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, Senato della Repubblica, 31 Luglio 2012.

⁷³ Introdotto tramite l'*Emendamento 7. 57. (Nuova formulazione) Garavini, et al.*

⁷⁴ Cfr. Figura 1. 3.

soddisfacente, poiché mancante sia in termini teorici (si parla di gioco, non di gioco d'azzardo) sia in termini pratici (non sono disposte linee guida o progetti nazionali in merito).

Per quanto riguarda l'introduzione dei nuovi parametri pubblicitari, la regolamentazione adottata tramite l'articolo 7, comma 4, del decreto Balduzzi definisce un doppio vincolo per la reclamizzazione del gioco d'azzardo. Il primo vincolo è di carattere esterno, essendo previsto il divieto di promozione del gioco su gran parte dei mezzi di comunicazione (stampa, televisione, radio, teatro, cinema) nel caso in cui si tratti di contenuti indirizzati prevalentemente a minori. Il secondo vincolo è di carattere interno, per il quale non può essere realizzato un messaggio pubblicitario (anche via internet) sul gioco d'azzardo in cui si ravvisi anche uno solo dei seguenti elementi:

- Incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica;
- presenza di minori;
- assenza di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del gioco, nonché dell'indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti di AAMS, dei concessionari e disponibili presso i punti di raccolta.

Una disposizione di questo tipo costituisce un miglioramento rispetto al vuoto normativo precedente, che consentiva la realizzazione di pubblicità molto aggressive⁷⁵ ma è soggetta a due critiche. La prima critica riguarda la mancanza di garanzie nella tutela del minore, poiché la norma introdotta non prende in considerazione la modalità di accesso di quest'ultimo ai contenuti adatti. Basti pensare che l'accesso ai contenuti, specie per quanto riguarda la programmazione televisiva, segue spesso un percorso casuale. Bisognerebbe ipotizzare, quindi, che il minore salti direttamente da una programmazione protetta a un'altra, evitando di incappare in pubblicità dalla quale dovrebbe essere tutelato. La seconda critica è rivolta alla mancata tutela della debole posizione psicologica del giocatore patologico. Sebbene l'informazione che accompagna la pubblicità possa aumentare la consapevolezza dei rischi del gioco d'azzardo, l'unico messaggio che arriva al malato è un rinforzo ad assecondare la propria dipendenza compulsiva. In effetti, il malato di GAP denota una inferiore capacità di *decision making* (OCHOA et.al., 2013) e una maggiore sensibilità neurobiologica alla ricompensa che indebolisce la forza di volontà razionale (HEWIG, et.al.,2010), rendendo in questo modo del tutto superfluo questo tipo di informazioni.

Misure di questo tipo risultano essere forme palliative di una efficace regolamentazione. Una possibile soluzione, per quanto riguarda la programmazione televisiva, potrebbe essere

⁷⁵ Cfr. nota 35.

l'introduzione di fasce orarie protette, consentendo così una rapida ed efficace applicazione della legge e una maggiore tutela dei minori e degli affetti da GAP.

Negli ultimi tempi sta ritornando in auge la posizione forte, che vorrebbe una regolamentazione ferrea, simile a quella predisposta per i tabacchi. In questo modo non sarebbero tutelati solamente i minori e i dipendenti da gioco, ma tutti i cittadini. Oltre al contributo di parlamentari provenienti da tutte le parti politiche, tra le voci più importanti va sottolineata quella dell'on. Cristiana Muscardini, attuale Vicepresidente della Commissione al Commercio Internazionale del Parlamento Europeo, la quale ha dichiarato⁷⁶ che *“di fronte al dilagare della ludopatia che tanto costa alla società anche in termine di cure e delle tante famiglie rovinate dal gioco d'azzardo, diventa più che mai necessario prendere delle iniziative forti. Troppi, per il gioco, compiono reati e arrivano addirittura ad uccidersi. È indispensabile vietare la pubblicità del gioco d'azzardo come già avviene per il tabacco e rendere tale gioco inaccessibile ai minorenni.”*

1.3 La pianificazione della rete di gioco

La questione della riallocazione dei punti di rete di gioco è ancora parte centrale del dibattito in materia di tutela del cittadino dal gioco d'azzardo. Per quanto riguarda le disposizioni contenute nel decreto Balduzzi, i limiti dell'articolo 7, comma 10, sono essenzialmente gli stessi riscontrati finora nella valutazione del decreto: la natura programmatica e la debolezza delle norme previste.

Per quanto concerne il primo limite, il decreto sulla pianificazione che avrebbe dovuto essere definito da AAMS con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, *“entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione”* non ha ancora visto luce. Inoltre, le indicazioni del decreto lasciano ampia discrezionalità alle parti in causa nella scelta dei parametri da fissare per la *“riallocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi”*.

Per quanto riguarda l'efficacia delle norme previste, anche nel caso in cui venga predisposto un efficace limite all'installazione degli apparecchi da gioco, questo non potrebbe essere applicato alle concessioni precedenti l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto Balduzzi. In termini di ricaduta effettiva, quindi, questo intervento non aiuterebbe nel diminuire la già molto invasiva rete di gioco, tutt'al più ne eviterebbe l'ulteriore espansione. A tal proposito, va evidenziato come, il 5 Settembre 2013, il Senato della Repubblica abbia approvato una mozione⁷⁷ che *“impegna il Governo a varare in tempi rapidi, anche attraverso l'utilizzo di strumenti normativi*

⁷⁶ Dichiarazione di voto sulla Relazione sul gioco d'azzardo online nel mercato interno, Strasburgo, 10 Settembre 2013.

⁷⁷ Mozione n. 1-00050, presentata da Bitonci (Lega Nord e Autonomie) et al., 29 Maggio 2013.

d'urgenza, una moratoria di 12 mesi sul gioco d'azzardo on line e sui sistemi di gioco d'azzardo elettronico in luoghi pubblici e aperti al pubblico.” Una mozione più simbolica che altro, stante le numerose difficoltà del Governo nel trovare le risorse economiche e la natura non vincolante della mozione, ma segno tangente della trasversalità della questione del GAP.

La questione della dislocazione della rete degli apparecchi da gioco, risulta essere ancora più importante alla luce di alcune recenti ricerche di *data journalism*⁷⁸ italiane. L'indagine del gruppo *Dataninja*⁷⁹, in collaborazione con il giornale *Wired*⁸⁰, mette in risalto una correlazione importante fra la concentrazione di sale giochi e “mini-casinò” (che AAMS definisce “esercizi dedicati al gioco”), e la percentuale di spesa del reddito pro capite in gioco. In sintesi, più è alta la concentrazione di luoghi dedicati al gioco e più si gioca (Figura 3.1.). Nonostante i mini-casinò siano solamente una piccola parte del circuito che ospita le slot (2.409 rispetto a un totale di 113.877 attività) il loro impatto è molto più forte di quanto si potrebbe credere. Ad esempio il Molise è una delle Regioni con il più alto tasso di concentrazione di mini-casinò per popolazione (7,3 ogni 100.000 abitanti) ed è anche la seconda per percentuale di reddito pro capite speso in slot machine.

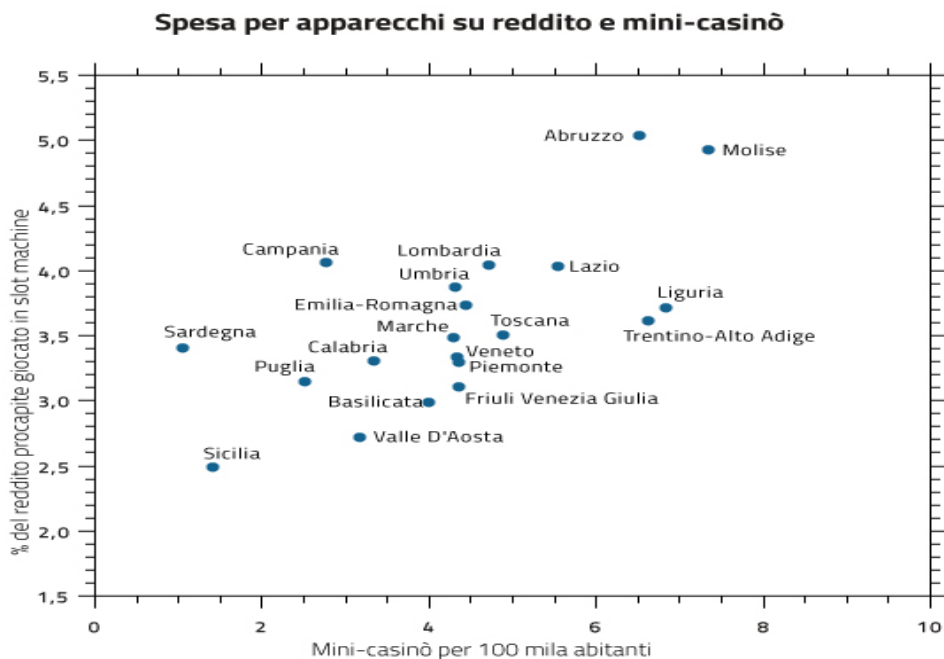


Figura 3.1. Fonte dati: Istat 2011. La correlazione tra le due variabili è ben evidente, e l'indice di Pearson è quantificabile a un valore di 0,66.

⁷⁸ Il *data journalism* è una forma di inchiesta giornalistica basata principalmente sull'analisi di una grande mole di dati. Il metodo di analisi è basato sulle possibilità aperte dalla nuova tecnologia moderna.

⁷⁹ Alessio Cimarelli, Andrea Nelson Mauro, *dataninja.it*.

⁸⁰ Raffaele Mastrodonardo, Alessio Cimarelli, inchiesta di *Wired Italia*. *Data journalism: la mappa delle slot machine in Italia*, 2 Luglio 2013

La stessa inchiesta prende in considerazione il rapporto tra le sale giochi e i minori. I dati esaminati mettono in risalto una forte correlazione positiva tra la concentrazione di sale giochi e il numero di studenti con problemi di gioco (Figura 3.2.). In questo caso, l'esempio della Calabria è emblematico: al primo posto per quanto riguarda la concentrazione delle sale giochi sul proprio territorio (30 ogni 100.000 abitanti) è anche la Regione con la più alta percentuale di studenti giocatori problematici o a rischio (4,7%).

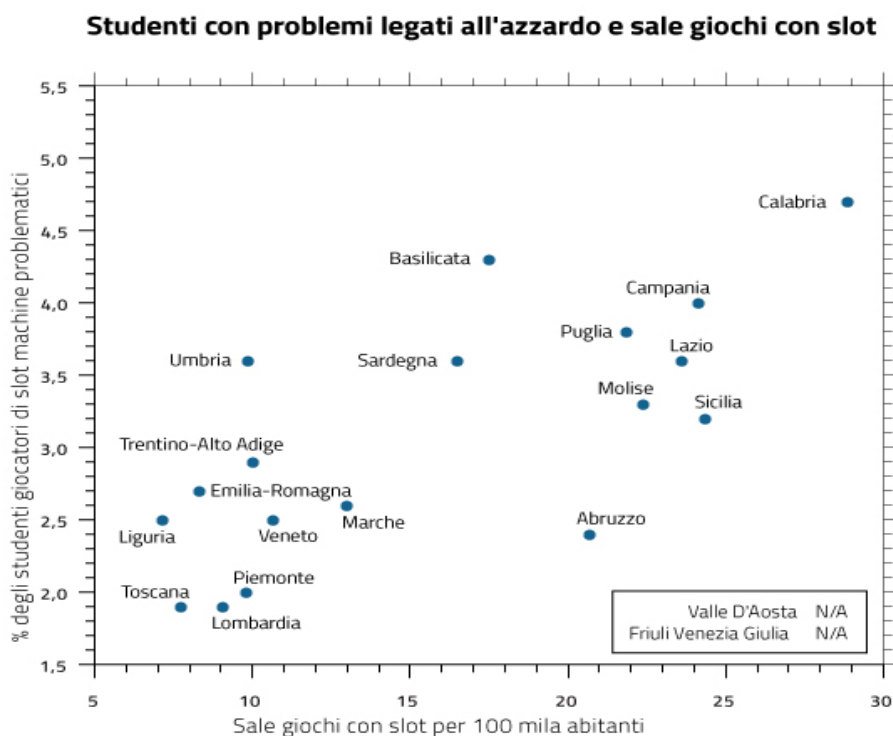


Figura 3.2. Fonte dei dati: European School Project on Alcohol and Other Drugs 2011 e AAMS 2011. La correlazione tra le due variabili in questo caso è molto alta, con un indice di Pearson di 0,77.

Il dibattito sulla pianificazione dei punti della rete di gioco dovrebbe tenere in considerazione i dati che da più parti confermano l'urgenza di tale *issue* politica. Il Comune e il Sindaco dovrebbero divenire un elemento portante della riorganizzazione della rete di gioco, perché è proprio il livello amministrativo più vicino al cittadino che conosce per primo le problematiche del tessuto sociale. A conferma di ciò, è importante ricordare come due dei comuni a più alta concentrazione di mini-casinò come Trento e Genova abbiano già recepito la necessità di predisporre dei regolamenti comunali in materia. Una necessità che al momento è ancora osteggiata da gran parte delle istituzioni.

2. *Politics italiana*

2.1 *Il legame tra politica e gioco d'azzardo*

Il sistema del gioco d'azzardo è estremamente ramificato, con un mercato che delinea interessi rilevanti tanto ai vertici quanto alla base della filiera. Ai vertici ci sono le società concessionarie e i rispettivi consigli d'amministrazione e management, mentre alla base troviamo i gestori, i produttori e gli esercenti. Una delle più importanti lobby italiane è sicuramente la Sistema Gioco Italia (SGI), una federazione parte di Confindustria che rappresenta 5.800 imprese del settore dei giochi. Una rappresentanza forte come quella di SGI è sicuramente un ottimo veicolo per far valere le proprie richieste ma non bisogna dimenticare che anche all'interno della stessa compagine ci possono essere interessi contrastanti. Un esempio ne è il clamore suscitato dalle esternazioni del Presidente di SGI, Massimo Passamonti, che riguardo alla possibilità di riallocare la rete di gioco aveva dichiarato: *“È arrivato il momento di attuare un piano regolatore di tutti i giochi in Italia, a partire dall'offerta di slot machine, che va ridotta e riorganizzata.”*⁸¹ Queste parole avevano causato un forte attrito all'interno della stessa federazione, segno che nonostante l'identità di categoria, le aziende mantengono un profilo individuale, fatto di contatti privati e interessi personali.

A tal proposito, è di grande importanza la relazione presentata dal Presidente del Coordinamento Nazionale Gruppi per Giocatori d'Azzardo (CoNaGGA) Matteo Iori al Senato l'11 Febbraio 2013, significativamente intitolata *“Politica e gioco d'azzardo: poche luci e molte ombre”*. La relazione riporta una moltitudine di casi in cui la politica e le imprese del gioco d'azzardo si sono combinate in un sospettabile intrico di interessi.

Ciò che unisce queste due categorie è soprattutto la concessione di finanziamenti. Nel 2006 la Snai, una delle più importanti concessionarie italiane, finanzia con 150.000 euro il partito La Margherita, nel 2007 finanzia l'Unione dei Democratici Cristiani e di Centro con 30.000 euro, nel 2008 finanzia con 45.000 euro i Democratici di Sinistra, e nel 2009 finanzia con 45.000 euro il Movimento per le Autonomie di Raffaele Lombardo. Sempre la Snai, nel 2008 dona 60.000 euro al comitato elettorale per la candidatura di Gianni Alemanno a Sindaco di Roma, lo stesso Alemanno che nel 2003, da Ministro delle politiche agricole e forestali, aveva concesso un mutuo da 150 milioni di euro all'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE), l'ente che controlla il comparto delle scommesse ippiche.

⁸¹ repubblica.it, “Slot machine, un pianeta che va rivoluzionato”, 25 Marzo 2013.

Il rapporto tra politica e gioco d'azzardo non si ferma ai semplici finanziamenti. Molto spesso, sono gli stessi politici che una volta esaurito il proprio mandato entrano a far parte dell'imprenditoria del gioco. È il caso di Augusto Fantozzi, più volte Ministro, ora presidente della SISAL, una delle maggiori concessionarie del gioco d'azzardo. Ma il suo non è un caso isolato: Vincenzo Scotti, cinque volte Ministro per la DC e poi Sottosegretario di Stato nel Governo Berlusconi IV, viene nominato presidente dell'Associazione dei Concessionari del Bingo (ASCOB) e presidente della società "Formula Bingo", fondata insieme all'ex militante del PCI Luciano Consoli. Lo stesso Scotti, intervistato sul proprio ruolo di presidenza dichiarava *"Non ho ruoli operativi, sono un superconsulente. Do consigli, indicazioni, spiego a quali porte bisogna andare a bussare"* (GATTI, SANSA, 2012).

Il 22 Maggio 2013, il senatore Giovanni Endrizzi (Movimento 5 Stelle), intervenendo in Aula, dichiara di assistere a *"una situazione grigia fra il governo e le industrie del gioco d'azzardo, fatta di finanziamenti indiretti ad aziende che fanno capo ad Enrico Letta"*, riferendosi alle parole di Matteo Iori, che il 7 Maggio 2013 spiegava in rete come *"sette ministri, fra i quali proprio Letta, figurano in una fondazione, la 'Vedrò', che è finanziata da Lottomatica e Sisal."* Inoltre, lo stesso Iori aggiungeva: *"Letta ricevette 15.000 euro di contributi riferibili al titolare di Hbg, la quale è una delle più grandi aziende del gioco d'azzardo. Il nuovo Ministro Bray è anche direttore della rivista Italianieuropei, già sostenuta da importanti contratti pubblicitari con le industrie del gioco d'azzardo. Nel nuovo Governo a chi andrà la delega ai giochi d'azzardo? Sarà forse casualmente scelto il nuovo sottosegretario Alberto Giorgetti? Giorgetti non sarebbe nuovo alla delega ai giochi, la tenne per anni sotto il Governo Berlusconi con grande piacere dell'industria del gioco."* In effetti, le previsioni di Iori si sono rivelate esatte: alla distanza di un mese, il Sottosegretario di Stato Alberto Giorgetti riceve la delega relativa alle *"questioni di competenza dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli"*, riaprendo il dibattito politico sul conflitto d'interesse tra politica e gioco d'azzardo.

2.2 Politica, imprese e finanza: il caso BPlus

Tra i molti casi presi in esame finora, forse il più complesso ed emblematico è quello della società BPlus Giocolegale Ltd. Il caso BPlus è interessante perché apre delle considerazioni sul rapporto tra industria del gioco e mondo finanziario. Sotto il controllo della società Atlantis World Ltd. di Francesco Corallo, BPlus è il primo concessionario italiano per quanto riguarda gli apparecchi da gioco, disponendo di un parco macchine di almeno 100.000 unità. La società Atlantis finanzia con 50.000 euro la campagna elettorale del politico Amedeo Labocetta, poi eletto nella

XVI legislatura tra le fila del Popolo della Libertà. Lo stesso Labocetta era già stato scelto in passato da Atlantis nel ruolo di procuratore della società nel mercato italiano, ruolo che Labocetta aveva ricoperto fino al 2008.

L'11 Novembre 2011, la Guardia di Finanza, al fine di “*accertare l'esistenza di dazioni, finanziamenti, rapporti d'affari illeciti generati nell'ambito dell'associazione affaristico criminale*”, effettua una serie di perquisizioni. Raggiunto dai finanziari presso il proprio appartamento sito a Roma in Piazza di Spagna, Francesco Corallo si oppone alla perquisizione, dichiarando di godere dell'immunità diplomatica in quanto ambasciatore presso la FAO per conto del Commonwealth di Dominica, circostanza poi in seguito smentita. L'on. Amedeo Labocetta, giunto tempestivamente sul luogo della perquisizione, dopo essersi qualificato e invocando l'immunità parlamentare, rivendica la proprietà di un computer portatile presente nell'appartamento e lo porta via con sé. Il 20 Gennaio 2012, a seguito del parere favorevole espresso dalla Giunta per le Autorizzazioni a procedere della Camera, l'on. Labocetta consegna di propria volontà alla Procura di Milano il computer in questione, ormai svuotato di ogni contenuto. In merito a tale questione gli inquirenti dichiarano: “*Il proposito criminoso è andato, per la più parte, a buon fine perché, al di là delle vicende manipolative chiaramente emerse, non è stato possibile recuperare dal pc i dati cancellati.*”⁸²

Gli inquirenti ipotizzavano che nel computer “ripulito” ci fossero dati utili all'inchiesta sulla Banca Popolare di Milano (BPM). Inchiesta che nel Febbraio 2013 fa finire agli arresti domiciliari l'ex consigliere regionale (PDL) Onofrio Amoroso Battista, accusato di aver ricevuto circa 2 milioni di euro da BPlus in cambio dell' “agevolazione” di alcune pratiche. Il 29 Maggio 2012 la Procura di Milano emette un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di Massimo Ponzellini, ex presidente della BPM, già indagato per finanziamento illecito ai partiti, Antonio Cannalire, proprietario della società Jackpot Game e collaboratore di Ponzellini, e Francesco Corallo, presidente di BPlus. Le accuse di associazione per delinquere finalizzata all'appropriazione indebita e alla corruzione privata erano state anticipate dall'interesse della procura per un sospetto finanziamento di 148 milioni di euro da parte di BPM nei confronti di BPlus/Atlantis avvenuto nell'Ottobre 2011. Secondo i PM Mauro Clerici e Roberto Pellicano, in cambio del finanziamento ricevuto, Francesco Corallo avrebbe versato a Massimo Ponzellini la somma di un milione di euro, promettendo il versamento in tre anni di altri 3,5 milioni di sterline inglesi.⁸³ Infatti, come espresso

⁸² Aldo Grasso, Corriere della Sera, *Labocetta della fortuna e l'onestà del computer*, 3 Giugno 2012.

⁸³ Walter Galbiati ed Emilio Randacio, La Repubblica, *BPM, arrestato Massimo Ponzellini Spuntano gli ex ministri Romano e La Russa*, 29 Maggio 2012.

dal professor Maurizio Fiasco⁸⁴, “*i concessionari per poter entrare nel gioco (...) hanno dovuto non ricorrere a capitali propri, perché sappiamo che si tratta di entità sottopatrimonializzate e sottocapitalizzate, ma richiedere un affidamento alle istituzioni creditizie*”. Corallo, accusato di associazione a delinquere e corruzione, decide quindi di rendersi latitante, tornando in Italia solo il 4 Agosto 2013 (dopo ben 14 mesi), a seguito del ritiro delle accuse di corruzione da parte dell’attuale presidente di BPM Andrea Bonomi. Lo stesso Bonomi contro il quale Corallo, nel frattempo, aveva intentato una causa da 700 milioni di euro, con l’accusa di aver utilizzato il proprio ruolo in BPM per favorire Snai e Cogetech, due concessionarie controllate dal proprio fondo d’investimento Investindustrial.⁸⁵

In conclusione, sebbene il caso BPlus non possa ancora dirsi definito, gli spunti da considerare sono sicuramente molti. Si deve innanzitutto considerare il ruolo della politica: la politica è al servizio del cittadino o al servizio di chi la esercita? Perché quando gli interessi economici sono forti, la politica sembra fare un passo indietro e piegarsi, consapevolmente, alle richieste di imprenditori, banchieri e *lobbies*.

⁸⁴ Indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d’azzardo, seduta del 27 Marzo 2012.

⁸⁵ Andrea Bassi, L’Huffington Post, *Giochi, torna in pista il Re delle slot Francesco Corallo. Accordo con la BPM che ritira la querela*, 22 Gennaio 2013.

3. Le misure di prevenzione e cura del GAP

3.1 La tutela del cittadino

Considerando i limiti del decreto Balduzzi, sembra quasi impossibile poter fissare degli obiettivi da raggiungere al di fuori di quelli già previsti in sede parlamentare. In realtà esistono dei margini di miglioramento non ancora esplorati, nonostante il bilancio dello Stato e i forti interessi dell'impresa del gioco sembrino dettare le regole. Questi margini di miglioramento vanno ricercati nella riprogettazione del sistema organizzativo di prevenzione e cura del gioco problematico e patologico.

Per quanto riguarda la prevenzione, uno dei metodi auspicabili sarebbe quello della limitazione dell'accesso agli apparecchi da gioco tramite l'utilizzo di codice fiscale, tessera di gioco o simili, un sistema già adottato in paesi come la Svezia. Questa soluzione era già stata presa in considerazione durante i lavori di preparazione del decreto Balduzzi ma il parere negativo della Commissione Bilancio della Camera ne aveva causato la soppressione. Si pensava infatti che tale norma avrebbe potuto ridurre il gettito erariale. L'idea alla base di questa considerazione è che molti cittadini si sarebbero dimostrati restii a consegnare le proprie informazioni, così creando una sorta di barriera all'ingresso di questo mercato. In realtà, questa posizione è strumentale, in quanto al concetto di autenticazione non corrisponde quello di identificazione. Il lettore di codice non si interesserebbe ad acquisire e conservare dati, ma semplicemente a consentire o negare l'accesso al gioco. Inoltre, per quanto riguarda le spese di implementazione, queste non finirebbero a carico dello Stato, ma sarebbero sostenute dalle imprese. Sembra quindi che la questione riguardi piuttosto il rapporto tra Stato e concessionarie. Nell'estate del 2012, alle richieste del Governo tedesco sulle possibilità di aumentare la tutela dei minori, Paul Gauselmann, presidente dell'associazione degli operatori del settore dei giochi, nonché proprietario di una delle più importanti aziende, avrebbe presentato al governo questa stessa idea. A differenza del caso italiano, la maggiore indipendenza dello Stato tedesco dalle pressioni delle lobbies del gioco aveva messo le imprese davanti alla possibilità di uno smantellamento completo del mercato degli apparecchi da gioco.⁸⁶

Un altro utile strumento di prevenzione è quello delle campagne di informazione, che se ben formulate possono avere un'ottima ricaduta. Questo vale ancora di più per quanto riguarda il GAP, in quanto molto spesso il desiderio patologico deriva da una scorretta interpretazione delle reali possibilità di vincita, i cosiddetti pensieri erronei. In effetti, considerando l'alta difficoltà di vincita della gran parte dei giochi d'azzardo, quantificare mentalmente le probabilità di vincita diventa

⁸⁶ jamma.it, *Slot. Carta del giocatore o tessera di identificazione? In Germania scoppia il caos*, 23 Agosto 2012.

praticamente impossibile. Ad esempio, la campagna di informazione “Fate il nostro gioco” punta proprio sulla convinzione che per *“per creare consapevolezza intorno al gioco e svelare i suoi lati nascosti il modo migliore per farlo sia usare la matematica come una specie di ‘antidoto logico’”*. Il decreto legge Balduzzi (commi 4bis, 5, e 5bis dell’articolo 7), con l’introduzione dell’obbligo di informare il giocatore sulle probabilità di vincita e l’invito a dedicare più spazio alla cultura del “gioco responsabile”, ha sicuramente fatto un passo verso la tutela del giocatore, ma bisognerà evitare gli errori del passato. A tal proposito è lecito ricordare come la campagna di AAMS “Giovani e gioco”, rivolta a 70.000 studenti delle scuole superiori, abbia provocato forti proteste, in particolare per le discutibili risposte di un test interattivo. Nel test, se si rispondeva di non aver mai giocato d’azzardo (pur essendo minorenne!) e di non esserne attratto, la risposta data era: *“Integerrimo. Ti manca solo la frusta tra le mani. Lo spirito del bacchettone aleggia sulla tua testa. Per te non esistono colori, tutto è bianco o tutto è nero. Il gioco è rischio e a te i rischi non piacciono. Meglio aggirare gli ostacoli. Così facendo, però, perdi tutte le sfumature della vita. Integerrimo o semplicemente rigido come un ghiacciolo appena tolto dal freezer? Urge ammorbidente.”*

Data la delicatezza della questione sarebbe auspicabile che l’informazione sui rischi del gioco non fosse preparata da chi dal gioco ne guadagna, ma da esperti riconosciuti a livello nazionale senza conflitti d’interesse. In quest’ottica, l’istituzione dell’Osservatorio sul gioco d’azzardo da parte del decreto Balduzzi (di cui all’art.7 comma 10) può essere considerata incoraggiante dal punto di vista mediatico ma non dal punto di vista operativo, in quanto tale istituzione rimane legata al controllo e all’influenza di AAMS.

3.2 Il recupero del giocatore patologico

Il ruolo degli esperti è fondamentale nella fase di prevenzione e di cura della patologia. Inoltre, non va dimenticato che questo prezioso apporto viene spesso erogato tramite le numerose associazioni che ottemperano efficacemente alle mancanze dello Stato. Gran parte dell’esperienza maturata negli ultimi anni è un valore aggiunto da non disperdere, ma da integrare nel circuito di prevenzione e cura della patologia all’interno delle Aziende Sanitarie Locali (ASL). Infatti, per quanto riguarda il sistema sanitario nazionale, il GAP è stato trattato soprattutto da parte dei Servizi per le Dipendenze (SerD), anche in ragione della frequente presenza di comorbidità da altre dipendenze come quelle da alcool e droghe. In Italia esistono 550 punti di servizio per le dipendenze e ogni servizio dispone di professionalità multidisciplinari: medici, psicologi, assistenti sociali, educatori, e infermieri. Data la mancanza di riferimenti normativi generali, i trattamenti

differiscono da servizio a servizio, determinando un carattere eterogeneo delle cure fornite. Per questo motivo diventa fondamentale saper riorganizzare la rete dei servizi di terapia del GAP, ottimizzando le risorse a disposizione tramite la creazione di divisioni specializzate al trattamento del problema all'interno degli stessi SerD. Come sottolineato dal Dott. Riccardo Zerbetto, è molto raro che il giocatore patologico si rivolga ai servizi sanitari di propria spontanea volontà, così sono soprattutto i familiari a reperire informazioni per intraprendere il percorso di cura. Per questa ragione, la cultura sociale in merito ai rischi del gioco e l'accessibilità delle informazioni diventano il primo incarico al quale si deve dedicare molta attenzione. L'auspicio è che in questo caso venga realizzata una rete nazionale che colleghi le strutture e le professionalità del settore, aumentandone l'efficienza e la rilevanza sociale.

Molto spesso, ciò che limita i pazienti dall'intraprendere la cura e di smettere di giocare è l'idea di poter recuperare tramite il gioco quanto si è perso, pensando di poter sistemare autonomamente la situazione. In questa maniera, molti giocatori finiscono per accumulare debiti su debiti e finire nel vortice dell'usura. Nel caso in cui si dimostri necessario, bisogna intervenire tempestivamente rivolgendosi alle associazioni antiusura. Nel caso del gioco d'azzardo le fondazioni antiusura operano su base volontaria, utilizzando per gran parte risorse proprie, poiché per questo caso la legge non prevede la destinazione di fondi.⁸⁷ Proprio per questo motivo, una delle fasi più importanti è quella della pianificazione familiare del rientro economico, tramite la quale vengono valutate le possibilità della famiglia di rimettersi in sesto economicamente (DE LELLIS, 2009). In questo caso, sarebbe auspicabile l'introduzione di norme volte a proteggere la posizione giuridica del malato di GAP, nonché la possibilità di rivolgersi a dei professionisti specializzati nel pianificare il rientro economico familiare.

Inoltre, nonostante vengano predisposti incontri periodici realizzati da professionisti competenti, per i giocatori gravi l'intervento ambulatoriale non è sufficiente. Il programma messo a punto dal dott. Zerbetto, il progetto Orthos, si rivolge proprio ai casi più gravi di giocatori patologici, casi in cui la patologia dura da anni. Il programma, sviluppato in convenzione con la regione Toscana, ha messo in risalto le proprietà di un metodo alternativo intensivo che pone al centro della riabilitazione gli aspetti emozionali (la disregolazione affettiva⁸⁸) del giocatore compulsivo. In questo caso, l'efficienza del progetto si è dimostrata tanto a livello di risultati ottenuti quanto a livello di costi per la Regione. Un caso in cui la sperimentazione ha raggiunto

⁸⁷ Cfr. legge 7 Marzo 1996, n.108 ("Disposizioni in materia di usura")

⁸⁸ Per regolazione affettiva si intende l'insieme dei processi attraverso i quali l'individuo influenza le emozioni che prova. In particolare è influenzato il momento, il modo, e la maniera in cui le prova.

punte di eccellenza, un progetto, quindi, che sarebbe utile coordinare a livello nazionale per aumentarne l'operatività, garantendo in questo modo a ogni cittadino le stesse possibilità di cura.

3.3 Riconsiderare il sistema di gioco

In linea del tutto teorica, tralasciando gli attuali limiti della politica italiana, l'azione più auspicabile per la prevenzione e la cura degli affetti da GAP sarebbe sicuramente quella di riconsiderare l'intera *governance* del sistema di gioco. Per quanto riguarda il ruolo dell'amministrazione, sarebbe euristicamente interessante reimpostare il modello di controllo e gestione dei giochi secondo il principio di "*skin in the game*" (SANDIS, TALEB, 2013). Per il principio di *skin in the game*, ogni azione con ripercussioni esterne dovrebbe essere attribuita ad un soggetto che ne risponde direttamente degli effetti. Seguendo tale principio, il sistema di gioco ne guadagnerebbe in responsabilità nelle decisioni prese, evitando l'introduzione di giochi che danneggerebbero il cittadino. Inoltre, non sarebbe possibile escludere da tali decisioni i costi di gestione e recupero della malattia del gioco patologico, nonché delle mancate entrate causate dal distoglimento della spesa del cittadino verso il gioco d'azzardo, soggetto ad una tassazione inferiore.

In effetti, il modello di gestione del sistema dei giochi si è dimostrato poco lungimirante. La dirigenza dei monopoli di Stato non ha fatto altro che rispondere alla richiesta del Ministero delle Finanze di consentire l'espansione del mercato. Questa accondiscendenza si è dimostrata esistere anche in maniera illegale, tanto che nel 2012 la Corte dei Conti ha condannato⁸⁹ l'ex direttore generale di AAMS Giorgio Tino e l'attuale dirigente Antonio Tagliaferri al pagamento di una multa di rispettivamente 4,8 milioni di euro e 2,6 milioni di euro, per la mancata vigilanza sul rispetto delle norme da parte di alcune concessionarie. Nel biennio 2004-2006, infatti, le concessionarie si erano mantenute in uno stato di illegalità, non rispettando l'obbligo di completare il collegamento degli apparecchi alla rete telematica di controllo. Entrando nel merito della questione, andrebbero definiti dei chiari parametri per la nomina di dirigenti e l'affidamento di incarichi politici, così da limitare i conflitti d'interesse. Inoltre, bisognerebbe provvedere alla raccolta dei dati effettivi (non stimati) sulle caratteristiche di spesa di denaro e tempo dei giocatori, per poter quindi predisporre una normativa di ampio respiro che tenga conto di tutte le problematiche inerenti il gioco d'azzardo. In questo modo, si potrebbe ridefinire il modello di distribuzione dei giochi tramite la programmazione di una valutazione d'impatto socialmente sostenibile, garantendo la tutela dei cittadini più vulnerabili.

⁸⁹ Corte dei Conti, sentenza n.214/2012.

Ad avvalorare la necessità di tale intervento è uno dei dati più sconcertanti degli ultimi anni, riguardante l'aumento del numero di giochi disponibili e il proporzionale aumento dei ricavi delle imprese del gioco. In effetti, a fronte dell'introduzione di nuovi tipi di giochi, i ricavi delle imprese sono aumentati più che proporzionalmente rispetto ai ricavi dello Stato (Figura 3.3.). Tale processo sembra imputabile all'introduzione dei nuovi giochi, che ha corrisposto all'abbassamento del livello medio di tassazione del settore (Capitolo I, par.3.1.).

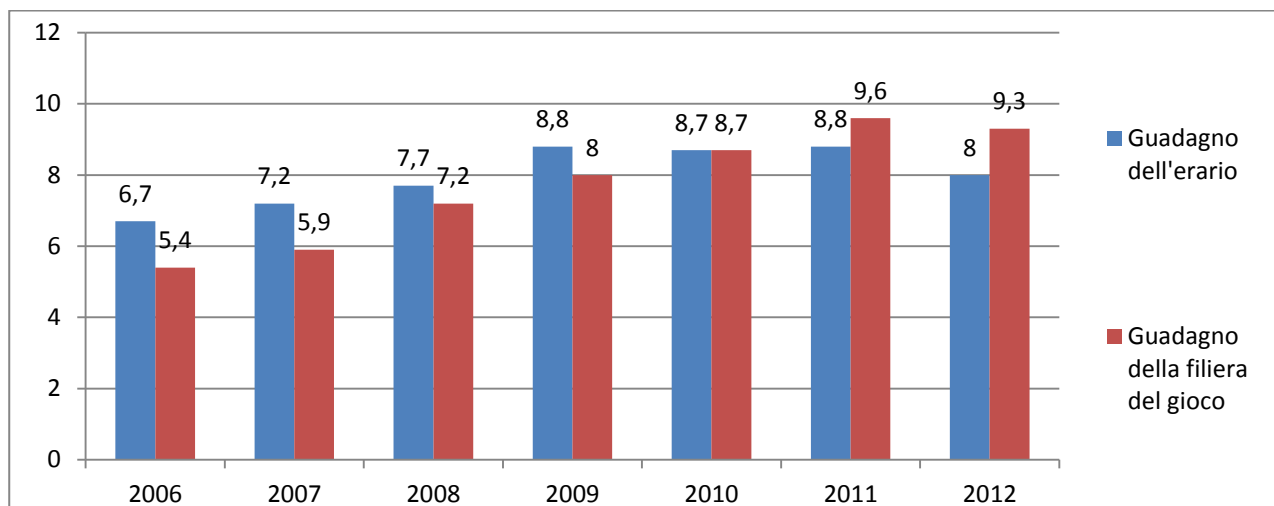


Figura 3.3. Le cifre sono espresse in miliardi di euro. Fonte dati: Associazione Onlus “Centro Sociale Papa Giovanni XXIII”, Reggio Emilia, 2013.

È possibile spiegare questo *trend* con la necessità di contrastare il gioco illegale? È lecito concedere al mercato del gioco una fissazione di aliquote fiscali più vantaggiose? Fino a che punto è eticamente consentibile il paradosso per cui lo Stato permette l'aumento dei giocatori patologici a discapito delle stesse entrate erariali? Fino a che punto lo Stato può anteporre considerazioni economiche dinanzi il diritto di ogni malato a essere curato?⁹⁰ Fino a che punto lo Stato può acconsentire allo sfruttamento delle debolezze di quei cittadini che vedono nel gioco d'azzardo l'unica speranza di una vita migliore? Sono queste le domande a cui lo Stato italiano dovrebbe rispondere, perché il gioco d'azzardo non solo non può essere considerato una risorsa alla quale attingere, ma non può essere neanche amministrato da chi lo utilizza come mezzo per conseguire un tornaconto personale.

⁹⁰ Cfr. articolo 32 della Costituzione Italiana: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.”

CONCLUSIONI

Questo lavoro ha cercato di mettere in risalto le caratteristiche delle *policies* italiane in materia di gioco d'azzardo. Dalla panoramica effettuata nel primo capitolo è emersa la notevole rilevanza del sistema del gioco pubblico italiano, divenuto ormai la “terza impresa” economica dello Stato. Tuttavia, questo mercato ha dimostrato di possedere delle caratteristiche preoccupanti, tra cui l'appurata infiltrazione di organizzazioni criminali e l'insorgenza epidemica del gioco d'azzardo patologico (GAP). L'adozione del decreto legge 13 Settembre 2012, n.158 (“*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*”), noto anche come decreto Balduzzi, ha costituito il primo tentativo, seppur limitato, di regolamentare la delicata questione del GAP. In effetti, il percorso di adozione di misure riguardanti la problematica sanitaria del gioco è stato lungo e travagliato, così come si è descritto nel secondo capitolo. Nell'ultimo capitolo si è cercato di valutare le misure adottate dal decreto Balduzzi e di analizzarne il relativo contesto di *politics*. Ciò che emerge, oltre alle evidenti manchevolezze della normativa introdotta, è una costante relazione di conflitto d'interesse tra una buona parte del mondo politico e il sistema imprenditoriale e finanziario, che limita fortemente lo sviluppo armonioso di un settore così delicato come quello del gioco pubblico.

Il lavoro svolto ha preso in considerazione gran parte dell'ampio spettro delle problematiche inerenti il gioco d'azzardo. Si è cercato di analizzare le criticità del sistema italiano di gestione e controllo dei giochi pubblici e di fornire delle riflessioni per il miglioramento dello stesso. Ciò che emerge dall'analisi delle politiche pubbliche in materia di gioco d'azzardo è la mancanza di una visione strategica. Nel tempo si sono susseguite disposizioni particolari e specifiche che non hanno ottimizzato l'amministrazione del monopolio dei giochi, finendo per allontanare il legislatore dalla formulazione di un articolato completo e di ampio respiro, come la materia dell'azzardo richiederebbe. Gli interventi del decreto Balduzzi si inseriscono in questo processo di normazione che appare limitante e frammentario, motivo per cui si renderebbe auspicabile una globale riconsiderazione dell'amministrazione del sistema di gioco. A tal proposito dovrebbe essere considerata la ridefinizione del modello distributivo del gioco d'azzardo lecito stante una programmazione della valutazione d'impatto socialmente sostenibile, tutelando, in questa maniera, i cittadini più vulnerabili.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

- BIRKLAND T.A., 2001, *Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Armonk, M.E. Sharpe.
- CAILLOIS R., 1958, *Les jeux et les hommes*, Paris, Gallimard.
- CALESINI G., 2010, *Leggi di pubblica sicurezza e illeciti amministrativi*, 21 ed., Roma, Laurus Robuffo.
- COBB R.W., ELDER C.D., 1972, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, Boston, Allyn and Bacon.
- CROCE M., ZERBETTO R., 2001, *Il gioco & l'azzardo: Il fenomeno, la clinica, le possibilità di intervento*, Milano, ed. FrancoAngeli.
- DE LELLIS L., 2009, *Troppe vite in gioco: I familiari, vittime sconosciute del gioco d'azzardo*, Roma, ed. Exorma.
- DICKERSON M., 1993, *La dipendenza da gioco: Come diventare giocatori d'azzardo e come smettere*, Torino, Ed. Gruppo Abele.
- GATTI C., SANSA F., 2012, *Sottobosco*, Milano, ed. Chiarelettere.
- HOWLETT M., RAMESH M., 1995, *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*, Oxford, Oxford University Press.
- HUIZINGA J., 1939, *Homo Ludens*, Reprint, Torino, ed. Einaudi, 2002.
- JENKINS-SMITH H.C., SABATIER P.A., 1993, *The study of public policy processes, in policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press.
- KINGDON J.W., 1984, *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown.
- PIAGET J., 1923, *Le langage et la pensée chez l'enfant*, Paris, Delachaux et Niestlé.
- SBORDONI S. 2009, *Il gioco telematico*, Non pubblicato.
- TACITO P.C., 98, *De origine et situ Germanorum*, Reprint, Milano, ed. Garzanti, 1991.
- VALERY P., 1943, *Tel quel*, Paris, Gallimard.

ARTICOLI ACCADEMICI

- BARBARANELLI C. et. al., "Estimating the prevalence of adult problem gambling in Italy with SOGS and PGSI." *Journal of Gambling Issues*, (2012).
- BLASZCZYNSKI A., NOWER L., "A pathways model of problem and pathological gambling." *Addiction*, N.97, n.5, (May 2002): 487-499.

- BLUME S., LESIEUR H. R., Lesieur H. R., Blume S., “The South Oaks Gambling Screen (The SOGS) : A new instrument for the identification of pathological gamblers” *American Journal of Psychiatry*, N.144 (1987): 1184-1188.
- CORTINA J.M., “What is coefficient alpha? An examination of theory and applications” *Journal of Applied Psychology*, N.78, n.1 (1993): 98–104.
- COLASANTE E., et. al., “An Assessment of the Psychometric Properties of Italian Version of CPGI”, *Journal of Gambling Studies*, 28 Agosto 2012.
- GIDLICK L. “Halos, Alibis, and Community Development: A Cross National Comparison of How Governments Spend Revenue from Gambling”, *Las Vegas: Center for Gaming Research, Occasional Paper Series*, N.16 (2012).
- HEWIG J., et. al., “Hypersensitivity to Reward in Problem Gamblers”, *BIOL Psychiatry*, N.67, (2010): 781-783.
- MOSCROP A., “Medicalisation, morality, and addiction : Why we should be wary of problem gamblers in primary care.” *British Journal of General Practice*, N.61, n.593 (December 2011): 836-838.
- NOWER L., et.al., “Subtypes of disordered gamblers: results from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions.” *Addiction*, N.108, n.4, (April 2013): 789-798.
- OCHOA C. et. al., “Decision-making deficits in pathological gambling: The role of executive functions, explicit knowledge and impulsivity in relation to decisions made under ambiguity and risk”, *The American Journal on Addictions*, N.22, n.5, (September-October 2013): 492-499.
- SANDIS C., TALEB N.N. “Skin in the game as a required heuristic for acting under uncertainty”, *Unpublished*, (July 2013).
- RYU D., “Play to Learn, Learn to Play: Language Learning through Gaming Culture”, *ReCall*, N.25, n.02, (May 2013): 286-301.
- WILLMANN G., “The History of lotteries”, *Unpublished*, (August 1999).
- ZITA G., “Pathological gambling: a systematic review of biochemical, neuroimaging, and neuropsychological findings.” *Alea bulletin*, N.1, n.1, (Gennaio 2013): 7-8.

LETTERATURA GRIGIA

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, “Audizione del Direttore Giuseppe Peleggi presso la VI Commissione Permanente Finanze della Camera dei Deputati”, 6 Giugno 2013.

CAMERA DEI DEPUTATI, “Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d’azzardo”, 2012.

CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, “Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito”, 20 Luglio 2011.

EURISPES, “Indagine conoscitiva sulla condizione dell’Infanzia e dell’Adolescenza in Italia”, 2012.

IORI M., “Politica e gioco d’azzardo: poche luci e molte ombre”, *Sala Caduti di Nassyria, Senato della Repubblica*, 11 Febbraio 2013.

IORI M., “Formazione sul gioco d’azzardo al Movimento 5 Stelle”, 4 Luglio e 7 Agosto 2013.

LIBERA, “Dossier Azzardopoli”, 2012.

SITOGRAFIA

Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - Aams, <<http://www.aams.gov.it>>
Accademia della crusca <<http://www.accademiadellacrusca.it>>
Agenzia Giornalistica sul Mercato del Gioco - Agimeg, <<http://www.agimeg.it>>
Alea, <<http://gambling.it>>
Associazione Centro Sociale Papa Giovanni XXIII, <<http://www.libera-mente.org>>
Associazione Cindi, <<http://associazionecindi.wordpress.com>>
Associazione Nazionale Comuni Italiani - Anci, <<http://www.anci.it>>
Consulta Nazionale Antiusura - Giovanni Paolo II Onlus, <<http://www.consultaantiusura.it>>
Dataninja, <<http://www.dataninja.it>>
Fate il nostro gioco, <<http://www.fateilnostrogioco.it>>
Gioconews, <<http://www.gioconews.it>>
Gruppo Abele, <<http://centrostudi.gruppoabele.org>>
Il Corriere della Sera, <<http://www.corriere.it>>
Il Fatto Quotidiano, <<http://www.ilfattoquotidiano.it>>
Il Secolo XIX, <<http://www.ilsecoloxix.it>>
Il Post, <<http://www.ilpost.it>>
Jamma, <<http://www.jamma.it>>
La Repubblica inchieste, <<http://inchieste.repubblica.it>>
La Torre e l'Arca, <<http://latorreelarca.wordpress.com>>
Legautonomie, <<http://www.legautonomie.it>>
Lettera43, <<http://www.lettera43.it>>
Lexgiochi, <<http://www.lexgiochi.it>>
L'Huffington Post, <<http://www.huffingtonpost.it>>
Mettiamoci in gioco, <<http://www.mettiamociingioco.org>>
Slotinvaders, <<http://slotinvaders.vortexvacui.it>>
Wired Italia, <<http://www.wired.it>>

ARTICOLI ONLINE

GALASSO D., “Scommesse online: Libertà comunitarie ed esigenze nazionali di ordine pubblico”, <<http://www.altalex.com>>, 21 gennaio 2010.
IORI M., “Gioco d'azzardo e usura - Conseguenze su famiglia e società”, *Fondazione Antiusura Santa Maria del Soccorso – Onlus*, <<http://www.lighthousegenova12.org>>, 24 Febbraio 2012.

IRS L'AURORA, "La normativa italiana nell'ambito del gioco d'azzardo patologico", <<http://www.irsaurora.it>>, 2012.

LOMBARDI S. "Il gioco nell'antichità", <<http://pierluigimontalbano.blogspot.it>>, 29 Marzo 2010.

LOPEZ C., "La riserva statale in materia di gioco pubblico: Le implicazioni nel settore degli apparecchi da divertimento" *Rivista della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze*, <<http://rivista.ssef.it>>, 2009.

SBORDONI S., "I debiti di gioco nel sistema italiano", <<http://www.lexgiochi.it>>, 25 Giugno 2011.