



Torino, 9 aprile 2019

SERMIG Arsenale della Pace

## **Dopo venti anni di politiche promozionali del gioco d'azzardo, una linea coerente di riforma nell'interesse della persona, della società e del diritto**

Sintesi della relazione di Maurizio Fiasco

*1. Analisi dei dati - 2. Le conseguenze sulla persona, sulla società e sulla sfera pubblica - 3. Gli impegni istituzionali enunciati, dalla delega fiscale del 2014 al decreto "dignità" dell'agosto 2018 - 4. Come attuare progressivamente la recessione dal gioco d'azzardo in concessione e da quello illegale - 5. Le proposte operative - 6. Conclusione - Uscire dall'addiction fiscale dello Stato*

### **1. ANALISI DEI DATI**

Quando il gioco d'azzardo si presenta qual consumo moderato, e avviene rigidamente sotto il controllo dello Stato, le ricadute sulla persona, sulla società e sulla legalità possono essere tollerate, perché il contenimento degli effetti negativi resta alla portata dei sistemi sociali e istituzionali.

Le riserve verso l'alea, che pure si sono sempre formulate nella storia delle politiche pubbliche e da parte delle istituzioni civili e religiose, possono essere superate solo confinando in luoghi e tempi, rigidamente contingentati, le pratiche di impiegare denaro attendendo un premio dall'esito causale di un evento.

Viceversa, con l'espansione continua delle pratiche di scommesse, puntate di denaro per mezzo di macchine automatiche, con infrastrutture digitali e con l'occupazione – non solo "fisica" – di ogni territorio delle relazioni tra le persone, di tutte le pieghe della società, il gioco d'azzardo traduce in "realtà effettuale" quel che indica la sua terminologia: l'azzardo come rischio grave che mette a repentaglio, mediante condotte temerarie, valori e beni della persona, della società e della sfera pubblica che sono a fondamento dell'ordine civile. In altri termini, se il consumo di gioco d'azzardo è molto contenuto nel suo volume, i rischi arrecati alla democrazia sono minimi.

Cos'è accaduto e persiste invece in Italia? I numeri aiutano a comprendere la vastità del cambiamento che si è verificato. In venticinque anni, tra la fine del 1993 e il consuntivo del 2017 (ultimo anno con diffusione di dati istituzionali "assestati") il consumo lordo di gambling è passato da un valore pari a 8,79 miliardi di euro (dato indicizzato secondo i coefficienti di conversione ISTAT) a un "picco" di 101,8 nell'anno 2017. Vetta superata nel 2018, con una somma pari a 107 miliardi e 300 milioni, se il consuntivo che sarà disponibile a fine 2019, confermerà la prima proiezione dei dati.

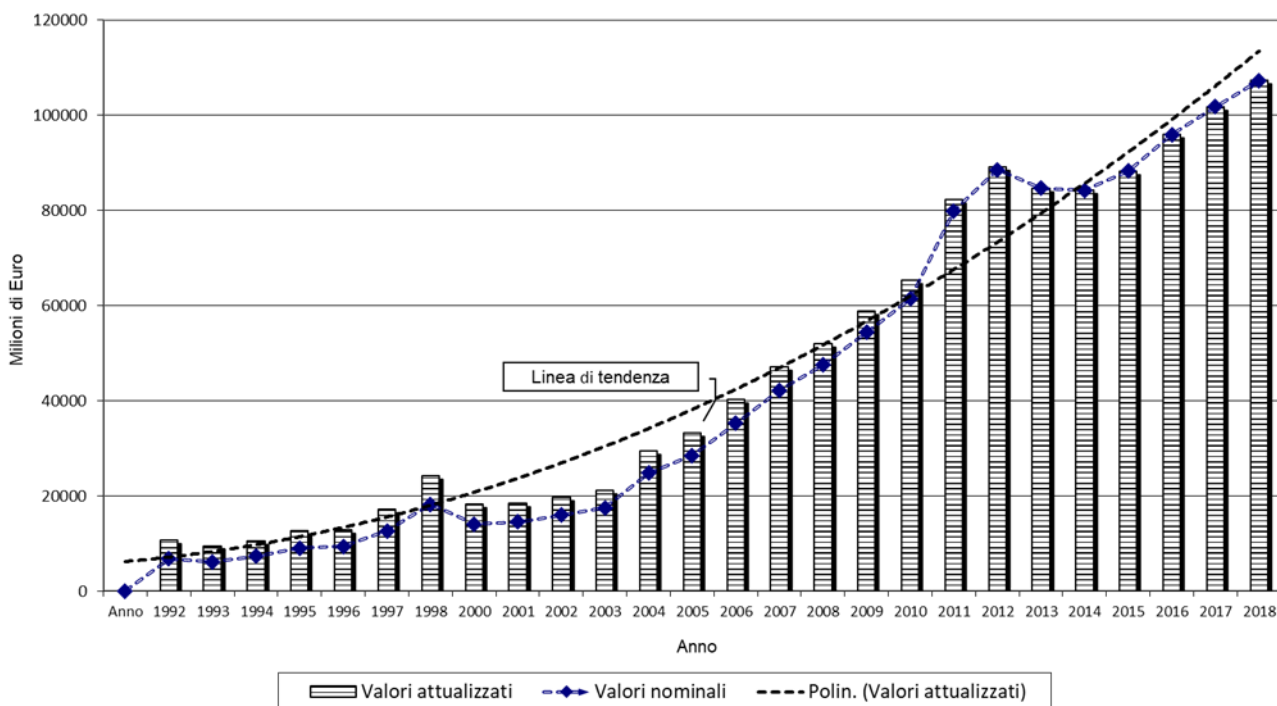
Nell'arco di sei legislature del Parlamento repubblicano (dall'XI alla XVII comprese) sono state approvate con legge e quindi lanciate su un mercato di monopolio 47 tipologie, ottenute sia con la progettazione di dispositivi su supporto tradizionale (lotterie con tagliando, apparecchiature elettroniche) e sia con il lancio e l'espansione delle tecnologie per il gioco da postazione remota, dunque on line. Il prospetto che segue riporta la scansione anno per anno delle iniziative legislative e operative per l'avvio di iniziative nel settore.

### Prospetto 1. Il varo dei giochi pubblici d'azzardo, anno per anno

ANNO	Numero di nuovi giochi con e per denaro introdotti con legge
1994	1
1997	3
1998	1
1999	1
2001	1
2002	1
2003	1
2004	4
2005	2
2006	2
2007	1
2008	1
2009	7
2010	1
2011	8
2012	2
2013	5
2014	5
<b>Totale 1994-2014</b>	<b>47</b>

In termini reali, la "propensione al consumo di alea" degli italiani si è decuplicata in un lungo periodo, quello compreso tra una grave crisi (estate 1992, quando la tempesta valutaria sulla lira fece rischiare il default, e autunno 2011, quando lo spread BTP-Bund replicò ancor più drammaticamente la situazione). Un segno di "assestamento" l'anno seguente, e poi di nuovo la risalita fino allo sconcertante risultato atteso a consuntivo del 2018.

**Consumo lordo in denaro per azzardo (1992-2017)**



### Il consuntivo provvisorio del 2018

Un primo bilancio sull'evolversi della diffusione del gioco d'azzardo in Italia **nel 2018** rileva, tra le regioni una marcata anomalia positiva nel Piemonte e un accenno di contenimento nel Lazio e in poche altre.

I dati a disposizione sono una proiezione per "i giochi **non** on-line" (soprattutto slot machine e Vlt). In questo vasto campo, la raccolta è stabile nel triennio 2016-2018, **mentre è in piena espansione quella del comparto del gioco d'azzardo on line**: da 21 miliardi e 331 milioni nel 2016 a circa 27 nel 2017 (esattamente 26,932) per arrivare a una proiezione di almeno 32 miliardi nell'anno 2018.

Nel totale del gioco d'azzardo (da installazione fisica e da canale digitale) in Italia, tra il 2017 e il 2018, vi è stato un balzo ancora del 4,5 per cento (passando da 101,850 miliardi a circa 107,3).

## Prospetto 2. Gioco d'azzardo con installazioni o punto di vendita fisico (con esclusione di on line)

Regione	Raccolta 2016	Raccolta 2017	Raccolta 2018 (proiezione)	Variazione 2016-2018	Variazione % 2016-2018
Abruzzo	1978	1963	1960	-18	-0,90
Basilicata	510	514	522	12	2,40
Calabria	1820	1851	1824	4	0,20
Campania	7291	7538	7644	353	4,80
Emilia Romagna	6234	6207	6186	-48	-0,70
Friuli Venezia Giulia	1392	1376	1364	-28	-2,00
Lazio	7926	7891	7762	-164	-2,00
Liguria	1933	1888	1862	-71	-3,70
Lombardia	14585	14412	14724	139	1,00
Marche	1916	1906	1890	-26	-1,40
Molise	359	349	354	-5	-1,40
Piemonte	5127	4855	4624	-503	-9,80
Puglia	4398	4525	4538	136	3,10
Sardegna	1643	1644	1614	-49	-2,90
Sicilia	4263	4482	4472	209	4,90
Toscana	4794	4818	4868	74	1,50
Trentino Alto Adige	1215	1206	1212	-3	-0,20
Umbria	1099	1077	1058	-41	-3,70
Valle d'Aosta	133	120	122	-11	-8,30
Veneto	6101	6112	6180	71	1,20
<b>ITALIA</b>	<b>74.737</b>	<b>74.735</b>	<b>74.780</b>	<b>43</b>	<b>0,06</b>

*NB: la tavola mostra solo la componente di giochi "con supporto fisico", che sembra aver terminato l'espansione dei volumi. Tutt'altro accade, come ricordato per l'on line.*

## 2. LE CONSEGUENZE SULLA PERSONA, SULLA SOCIETÀ E SULLA SFERA PUBBLICA

Dopo oltre venti anni, dunque, di promozione da parte dello Stato di un colossale investimento – per motivazioni dichiarate “fiscali” – in lotterie, scommesse, slot machine, casinò on line e sale da gioco, i rischi si sono venuti dislocando progressivamente in territori dove gli impatti economici e sociali diventano via via più difficili da gestire: in questo caso le varie modalità di gambling dispiegano una forza potenziale che influenza e altera le relazioni sociali e la quotidianità di gran parte della popolazione.

I territori dove sconfinava l'azzardo pur in concessione dello Stato sono molteplici e risultano da una attenta ricognizione che si propongono di pervenire a un'analisi sistematica.

### 2.1 Le conseguenze individuali e sociali

*Si formulano qui, in modo schematico – e solo per mostrare la grande complessità della questione – le direttrici necessarie per una valutazione integrata del grave impatto sulla dimensione individuale e sociale*

## **2.2 Sulla persona con riferimento al rischio di dipendenza.**

La salute come “completo stato di benessere psichico, fisico e relazionale” (OMS) è sottoposta al rischio di venire compromessa da un complesso quadro clinico che il Decreto Presidente del Consiglio del 12 gennaio 2017 (Nuovi livelli essenziali di assistenza – LEA) inquadra come Disturbo da Gioco d’Azzardo (DGA, traduzione di Gambling Disorder).

Il DGA rappresenta in effetti un grave problema di salute pubblica, con danni di tipo psico-sociale arrecati alla persona direttamente coinvolta, ai familiari, causando problemi finanziari fino al precipitare in povertà materiale e scatenando condotte di tipo antisociale, addirittura con effetti criminogeni.

La dipendenza da gioco d’azzardo, ormai da due anni compiutamente incorporata nel Sistema Sanitario impone allo Stato di predisporre l’“Assistenza sociosanitaria alle persone con dipendenze patologiche” (art. 28 del Decreto) fino a forme di “Assistenza Sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con dipendenze patologiche” (art. 35). Tale norme configurano l’approccio organico al trattamento dei complessi problemi di salute che sono indotti dal Gioco d’Azzardo nella sua versione contemporanea qual gioco d’azzardo industriale di massa:

## **2.3 Sulle relazioni interpersonali (intrafamiliari, sui minori, sui doveri di assistenza)**

Un’interferenza patologica grave e persistente è subita dalla rete familiare e delle relazioni più prossime quando in una famiglia con minori si verificano le disfunzioni comportamentali di una persona (o più persone) dedita al gioco d’azzardo patologico. La sofferenza acuta e il pregiudizio esistenziale possono riguardare il coniuge e – ancor più spesso – il minore che patisce la trascuratezza o l’evasione degli obblighi di assistenza familiare minima inderogabile.

## **2.4 Effetti sulla crisi italiana di produzione, consumo e conto finanziario.**

Nell’economia nazionale il gioco non produce un indotto di valore aggiunto, poiché esso è un consumo puramente dissipatorio, che quindi non genera una domanda aggiuntiva di beni e di servizi verso altri settori economici. Se si vuole un paragone, pensiamo al mercato privato delle autovetture. Da tale comparto dell’industria meccanica si genera una domanda di trasporti commerciali, di manutenzione della rete stradale, di rifornimento di carburante, di sostituzione di pneumatici, di rimessaggio, e così via. Centrato sulla domanda di uno specifico prodotto, tale mercato redistribuisce la domanda ai gommisti, agli addetti alle autorimesse, alle officine di riparazione, alle autocarrozzerie eccetera. Dunque si tratta del consumo di un bene che è volano per stimolare altri consumi, divenendo un moltiplicatore positivo dell’economia. Il gioco, all’opposto, produce solo altro gioco senza un valor d’uso; agisce dunque non come un moltiplicatore positivo per far ripartire lo sviluppo, ma come un moltiplicatore negativo, perché sottrae denaro ad altri tipi di commercio (e tutto questo inoltre a fronte di un dimezzamento dei premi reali, come abbiamo visto prima). Siamo di fronte, dunque, ad un imponente dirottamento della domanda dalle aziende che producono beni e servizi alle aziende del gioco.

## **2.5 Effetti e condizionamenti nel campo della sicurezza sociale**

Accanto all’impatto sull’economia, vi è da contabilizzare gli effetti sugli interventi di assistenza sociale e, in generale, di welfare, insieme all’interferenza sulla gestione amministrativa delle città. E qui c’è da rilevare una novità degli ultimi anni: l’avvio di una consapevolezza nelle comunità locali e nei Comuni. Aumentano di mese in mese le manifestazioni di reclamo da parte delle Amministrazioni comunali. Esse cominciano a

registrare i segnali negativi, per esempio dai segretariati sociali rispetto ai sussidi erogati a famiglie in gravi difficoltà e da queste dissipati nel circuito del gioco. Quanto ai quartieri e ai vicinati, si sta levando un'onda d'indignazione per il degrado che arrecano le installazioni del gioco: occupazione di spazi vicino alle scuole e altri luoghi sensibili, diffusione di reati "predatori" nelle strade per e da le sale da gioco, usura e, in una parola, un rischio maggiore per la sicurezza urbana.

Con riferimento al complesso delle materie rientranti nelle politiche di Sicurezza Sociale in Italia, il primo aspetto che si rappresenta è la netta dissonanza tra le misure per la sicurezza sociale e la induzione alla spesa familiare per giochi pubblici d'azzardo.

Di là dell'aspetto facilmente intuibile, e cioè che le cifre abnormi registrate stravolgono l'assetto delle principali scelte per consumi primari e secondari, nel dedicarsi alle famiglie indebitate (praticamente oltre l'80 per cento dei nuclei, secondo la Banca d'Italia, poiché è normale ricorrere a mutui e prestiti a sostegno dei progetti di medio-lungo periodo) le Fondazioni antiusura indicano le correlazioni con il sistema di welfare che la questione presenta.

Si comprende, infatti, quale importanza rivesta per le politiche di welfare l'oculata gestione del budget familiare. Emerge subito l'antinomia tra reclutamento "di massa" al gioco pubblico d'azzardo e gli indirizzi di politica sociale, quale ad esempio il reddito minimo di inserimento (a suo tempo sperimentato) e con gli orientamenti annunciati in materia di ammortizzatori sociali. In breve, le forme dell'impatto del gioco pubblico d'azzardo sulle politiche di welfare, e le dinamiche che vanificano l'impianto, si possono constatare su vari fronti:

1. Quello delle erogazioni assistenziali tipiche degli Enti locali (sussidi alle famiglie in difficoltà, interventi straordinari sulla povertà, sui motivi urgenti di bisogni indifferibili);
2. Quello delle azioni di sostegno al reddito familiare e di prevenzione del sovraindebitamento;
3. La compensazione, mediante ammortizzatori sociali, dell'improvvisa interruzione (o addirittura cessazione) dei flussi continuativi di reddito da lavoro dipendente;
4. Quello delle politiche attive del lavoro per le forze di lavoro dismesse (o outplaced) e per i disoccupati di lunga durata;
5. Per il welfare della famiglia, laddove è universalmente ammesso che in Italia si deve proprio a essa quale "ammortizzatore sociale" la responsabilità per la cura dell'anziano non autosufficiente, per il mantenimento di congiunti espulsi dal lavoro o ancora inoccupati;
6. Per il "colpo netto" a uno degli "asset" della ricchezza nazionale, al quale spesso fanno riferimento gli osservatori istituzionali ed economici, e cioè la componente di PIL data dal risparmio privato familiare e dal patrimonio familiare, principalmente l'abitazione.

## **2.5 Alea, sovraindebitamento e rischio usura.**

Le nostre riflessioni (da quella pubblicata nel 2000 ai periodici aggiornamenti) rilevano come il gioco d'azzardo, tanto quello in forma registrata e legale quanto quello clandestino e criminale, produca profonde conseguenze sulla qualità – in termini di salute e benessere – del tessuto sociale italiano.

Con l'analisi dei dati, la Consulta colloca in una cornice nazionale quanto risulta nell'attività quoti-diana dei Centri d'ascolto delle Fondazioni Antiusura. Continuano a incrementarsi le frequenze di famiglie che chiedono aiuto, sia perché indebitate a usura anche per l'incidenza dei debiti di gioco e sia perché un loro congiunto spende quote eccessive di reddito familiare per giochi (legali e illegali). Tutto questo provoca, insieme a danni etici e nei rapporti intrafamiliari, uno stato permanente di sovraindebitamento, e talvolta di fallimento economico della famiglia.

L'aspetto paradossale, e perciò controintuitivo, è il dato oggettivo che all'espansione del mercato del gioco d'azzardo legale corrisponde, in modo proporzionale, quella del gioco illegale. In altri termini, i due mercati (legale versus illegale) non si separano e non entrano in concorrenza, ma si potenziano reciprocamente.

Da un lato la criminalità propone, in concorrenza con lo Stato, i propri prodotti (totonero, bische clandestine, scommesse illegali eccetera), avvicinando nuovi potenziali partecipanti e, soprattutto, giovani clienti, grazie ai rituali e all'ambiente stigmatizzato, che produce un valore emotivo di fasci-nazione al rischio (entrare per evadere dalla disapprovazione sociale).

Dall'altro lato, proprio a fronte di questa aggressiva induzione criminale al gioco d'azzardo clandestino, trova una forte motivazione la scelta politica di promuovere "prodotti" di gioco pubblico d'azzardo più semplici, più diffusi capillarmente, più rapidi nel pagamento (gran parte in cash) affinché la concorrenza del "gioco sicuro" sottragga clienti alle bische, agli allibratori e al "collega" o al vicino che raccoglie le puntate al toto nero e ad altre scommesse.

Invece di sostituirsi l'una all'altra, le due offerte di gioco d'azzardo si integrano, attivando un circolo vizioso (secondo un giudizio etico, beninteso, perché esso è del tutto "virtuoso" dal punto di vista commerciale) che si può riassumere così, in una elementare sequenza.

Primo step: s'ingenera allarme sociale e reazione dell'amministrazione finanziaria per il fenomeno criminale del gioco "in nero". Secondo step: lo Stato introduce di nuove offerte autorizzate di gioco d'azzardo e amplia la platea dei giocatori. Terzo step: si creano delle utilità marginali per il settore illegale (offrendo l'inclusione delle persone espulse dal settore legale, proponendo vincite più remunerative, generando un'articolazione maggiore delle modalità di gioco). Quarto step: grazie all'aumento/diversificazione delle persone coinvolte si crea uno spazio crescente al finanziamento usurario dei giocatori.

Tutto il percorso circolare delle sequenze significa che il gioco illegale alimenta il gioco legale fornendo la motivazione per giustificare l'introduzione di nuovi giochi. A sua volta il legale alimenta l'illegale ampliando la popolazione che entra in contatto con l'offerta criminale.

Ed infatti ad ogni forma di gioco legale si affianca una versione illegale, che si avvale della capillarità di un suo marketing "in nero" (cioè dell'arruolamento di persone con il "passaparola"), mentre si accredita – presso nuovi potenziali clienti – con i riverberi del lancio pubblicitario dell'offerta legale.

Ne deriva non già la possibilità di compensare con un gettito certo (quello proveniente da un gioco autorizzato) le quantità che sono sottratte (i denari dirottati dalla scommessa clandestina, cioè il "nero" ai danni dello Stato), bensì dell'avvio di una sorta di staffetta da un settore all'altro, con il giocatore che è spinto a sperimentare la chance del mercato criminalizzato, grazie alla contigua offerta di finanziamento usurario delle puntate. Ed è in questi termini che andrebbe calcolato il costo intero della sottrazione di reddito che l'azzardo provoca, con la sua componente legale e con la sua frazione illegale: fenomeno che incide in particolare sugli strati più svantaggiati della popolazione.

### 3. GLI IMPEGNI ISTITUZIONALI ENUNCIATI, DALLA DELEGA FISCALE DEL 2014 AL DECRETO “DIGNITÀ” DELL’AGOSTO 2018

Nella XVII e ancora in questo inizio della XVIII Legislatura del Parlamento sono state conferite delle deleghe al Governo affinché presentasse un disegno legislativo organico. Quel che è però mancato è l’enunciato chiaro e univoco dell’interesse pubblico da perseguire da parte dello Stato, con l’adozione di regole dalla ratio non alterabile. L’ultima formulazione (che ormai risale alla legge di Stabilità 2016 e quindi decaduta) impiegava termini quali “garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell’ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età”.

Di là dell’accezione riduttiva, epperò stando all’ultima formalizzazione, nella sequenza, *Salute, Ordine pubblico* e tutela dei *consumatori* (tal è la “pubblica fede dei giocatori”) e *Minori*, rimaneva sottaciuta la stigmatizzazione del rischio specifico davanti al quale occorre provvedere a garantire i “migliori di livelli”: *la fonte, per l'appunto, del rischio non è identificato come “gioco d’azzardo”, ma si ricorre all’ambigua espressione “gioco pubblico”*<sup>1</sup>. Di conseguenza si rimuovono o si negano le responsabilità istituzionali anche in riferimento alle pratiche di usura correlata all’azzardo e al sovraindebitamento causato dai giochi per denaro e con denaro. Giova rammentare che proprio l’emergenza di un fenomeno di indebitamento illegale di ampi strati della popolazione indusse, nell’anno 1996, il Parlamento ad approvare e quindi impegnare il Governo ad applicare una normativa molto severa ed efficace.

Va perciò rimarcata la forte dissonanza tra la vigenza di una legislazione improntata alla riparazione del danno sociale (norme antiusura, che includono interventi solidaristici con le vittime e di prevenzione) e l’adozione, incalzante dalla metà degli anni Novanta, di norme promozionali di Stato del gioco d’azzardo, fino a configurarlo come un consumo di massa.

In conclusione, l’ammissione esplicita della fonte del “rischio” e l’impiego obbligatorio del termine “azzardo” permettono a tutti di individuare “cosa” mette a repentaglio l’azzardo, ovvero i beni fondamentali gettati in condizione di grave incertezza:

- L’integrità della persona
- La coesione sociale
- L’utilità sociale che per la Costituzione deve sempre e comunque connotare l’attività impresa economica e la libera iniziativa imprenditoriale
- Il risparmio che la Repubblica tutela e incoraggia (art. 47 Costituzione).

#### 3.1 Dall’Economia alla Salute

Un’ipotesi istituzionale di disciplina e controllo del gioco d’azzardo, coerente con i valori pubblici sanciti dal nostro ordinamento, postula un reciso *spostamento della competenza dell’Amministrazione*: dall’Economia alla Salute pubblica.

Come transizione si può allora riconoscere il ruolo che nel Servizio sanitario nazionale (Legge n. 833 del 1978) e nel sistema di sicurezza sociale (Legge n. 238 del 2000) è assegnato alle Regioni e agli Enti locali. Non si tratta perciò di “offrire opportunità” (come è bizzarramente scritto nel “Progetto”) ma di interrompere il

---

<sup>1</sup> Anche se si ricorre, come in questo testo, all’espressione convenzionale “gioco d’azzardo”, si ribadisce il rifiuto della confusione dell’uso della parola “gioco” in combinazione di quella di “azzardo”.



perpetuarsi di un vulnus costituzionale qual è la messa in mora delle competenze dei Comuni, delle ASL, delle Regioni e degli Enti di scopo dell'SSN.

In pratica, l'organizzazione dello Stato-apparato deve recedere dell'indebita occupazione delle competenze proprie dello Stato- comunità. Spetta dunque all'autorità di Salute pubblica e al complesso dei poteri che sostanziano la sicurezza sociale fissare la soglia di compatibilità-tollerabilità che il gioco con denaro, per denaro e a scopo di lucro non debba assolutamente valicare. La riduzione dell'offerta" deriva di conseguenza, poiché le sue concrete modalità si pongono qual strumento attuativo della Sorveglianza circa l'invalicabilità della soglia stessa.

Inoltre l'ipotesi Istituzionale coerente deve codificare le responsabilità civili e penali da imputarsi circa le conseguenze o le esternalità negative per la persona, per la famiglia, per le formazioni sociali, per l'economia, per la sicurezza pubblica.

In pratica, la cosiddetta "riduzione dell'offerta" è strumento per la riconduzione della del gioco pubblico d'azzardo entro i confini della compatibilità con i valori etico-politici dell'ordinamento costituzionale italiano.

### **3,2 Servizio Sanitario Nazionale, Sicurezza Sociale e Autonomie Locali e Regionali**

In assenza del ruolo esercitato (finora) dal ministero della Salute, valgono i poteri costituzionali delle Regioni in tema di Sanità, programmazione del territorio, offerta di welfare. Essi si sono sostanziate in atti normativi e nell'attivazione di servizi alla persona. In questo senso va riconosciuto che – approvando leggi regionali, regolamenti comunali e ordinanze sindacali – i poteri dello Stato-comunità (Comuni, Enti Locali) hanno surrogato in questi anni le potestà del Ministero della salute: quasi del tutto latitante in materia<sup>2</sup>.

Si è in tal modo parzialmente rimediato al paradosso grottesco che l'Ente di scopo – i Monopoli – abbiano in passato esercitato poteri sostitutivi dei Ministeri e assorbito de facto competenze che dovevano restare assolutamente in capo, rispettivamente, alla Salute, all'Interno, alla Sicurezza Sociale. E anche nelle stesse competenze del MEF si sono avute declinazioni in senso contrario ai presupposti inderogabili del comportamento dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, a partire della progressività dell'imposta sui redditi e dell'equità fiscale. Il gettito erariale dal gioco d'azzardo in concessione si presenta, infatti, qual imposta regressiva sui redditi proveniente, in modi inversamente proporzionali, dagli strati sociali meno abbienti.

Un'ipotesi istituzionale di regolazione del gioco pubblico d'azzardo, in conclusione deve ripristinare le procedure formali di amministrazione gravemente alterate sinora.

### **3.3 Le richieste per misure inderogabili**

1. Ogni intervento nel settore dell'azzardo deve mirare a ridurre non solo l'offerta ma anche il consumo di gioco d'azzardo.
2. La pubblicità al gioco d'azzardo va, quindi, rapidamente estinta in maniera assoluta con l'impegno a mantenere il termine di luglio per la cessazione di ogni forma, comprese le sponsorizzazioni.

---

<sup>2</sup> È da notare come lo stesso Osservatorio sul Gioco d'azzardo patologico (già costituito in seno ai Monopoli e poi trasferito al Ministero della Salute) sia composto all'80 per cento da rappresentanti di Enti e Servizi del tutto estranei all'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale.

3. La giurisprudenza favorevole a Comuni e Regioni deve tradursi in codificazione nazionale, anche in ottemperanza delle sentenze dei giudici della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato che confermano la imprescindibilità del contributo normativo e regolamentare in materia di contrasto all'azzardo di Regioni e Comuni.
4. Le Aziende sanitarie devono dispiegare l'offerta di presa in carico terapeutico e predisporre la sorveglianza sanitaria su tutti i locali dove si esercita gioco d'azzardo, con divieto ovunque di consumo di alcolici e di fumo.
5. L'articolo 14 della legge antiusura va esteso rapidamente anche alle persone fisiche, a cominciare dalle vittime di usura connessa alla dipendenza da gioco d'azzardo
6. Va stabilita, infine, una moratoria integrale di ogni tipo e struttura di nuovi giochi d'azzardo
7. Per rendere efficace ogni azione di contrasto vanno messi a disposizione, infine, dei Comuni, delle Regioni, delle ASL, dei cittadini, dei ricercatori e dei mass media tutti i dati – scorporati per tipologia, provincia e città – dei flussi di denaro (consumo, offerta, punti di distribuzione) degli orari e delle attività di gioco d'azzardo raccolti in tempo reale dai Monopoli.

#### 4. COME ATTUARE PROGRESSIVAMENTE LA RECESSIONE DAL GIOCO D'AZZARDO IN CONCESSIONE E DA QUELLO ILLEGALE

Nella prospettiva di una progressiva, reale recessione dal danno sistemico alla società e alla persona si deve essere conseguenti con il *metodo con il quale si può ricavare un programma operativo concreto*.

L'ambigua indicazione, da talune parti ancora riproposta, di "ridurre l'offerta" va superata con l'enunciazione chiara dell'obiettivo da perseguire: operare **una decisa riduzione sia dell'offerta e sia del consumo**.

1. **Per entrambe le modalità di slot machine** attualmente in funzione (nei bar o in locali dedicati) vanno definite e adottate misure generali:
  - a. In materia di somministrazione **di alcolici e di possibilità di fumare tabacco**, attualmente consentita e proposta nelle sale dedicate agli apparecchi automatici da gioco d'azzardo: va abolita proprio per impedire le sinergie che la combinazione di alcolismo e tabagismo attivano sulla compulsività del giocatore; in questa sede va censurato con sdegno il parere che il 12 settembre del 2014 la Direzione Generale Normativa e Affari legali inviò alla Commissione Affari Sociali della Camera esprimendo contrarietà al divieto di fumo e alcol nelle sale giochi<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Nel "parere", firmato dall'attuale Consigliere di Stato **Italo Volpe**, transitato poi dai Monopoli al supremo organo di Giustizia amministrativa dove tratta peraltro cause riguardanti i giochi d'azzardo, si leggono "perle" del seguente tenore: "E' di comune conoscenza, ovvero di facile intuizione, che la pratica di alcune attività (ludica o a componente ludica o comunque implicante individuale soddisfazione) è suscettibile di essere incisa, o comunque fortemente disturbata, da condizionamenti della condotta del soggetto che la pratica".

Ma non basta. Per essere più chiaro, il Volpe ("casualmente", nel 2014 anche estensore tecnico della bozza di decreto legislativo, poi ritirato, sul "riordino dei giochi", e oggi al Consiglio di Stato a deliberare su vertenze tra Comuni e Concessionari) afferma ancora: "La pratica del gioco, da sempre, per taluno, convive con il soddisfacimento di altri desideri, quali il fumo e l'assunzione di bevande non analcoliche" [notare la litote: in luogo di alcolici].

Non basta. L'allora funzionario pubblico (e oggi "giudice terzo") si erge a difensore esplicito dell'interesse privato. E scrive: "Ma si consideri anche che già oggi i gestori di sale da gioco o di luoghi dov'è possibile praticare il gioco bevendo e fumando hanno sostenuti costi d'investimento per attrezzare appropriatamente i loro esercizi.

- b. Per il cosiddetto **passaggio tecnologico** da una generazione di apparecchi ad un'altra si concorda, prima della decisione, di mettere a disposizione delle parti e dell'opinione pubblica **tutte le più accurate informazioni** riguardo all'architettura del progetto industriale e dei sistemi di funzionamento: per valutare le implicazioni per il controllo e i riflessi sull'organismo umano;
2. **Al Servizio Sanitario Nazionale va affidata la sorveglianza** ferrea e dunque la verifica dell'impatto per la salute e per la spinta alla dipendenza da gioco d'azzardo di ogni tecnologia, sistema operativo, conformazione delle installazioni e dei locali;
3. La ventilata possibilità dell'obbligo di presentazione della **tessera sanitaria** per gli accessi ai luoghi del consumo di azzardo va corredata con norme e dispositivi rigidi che **impediscono la formazione di database dei clienti** utilizzabili a fini di marketing e di induzione ad aumentare il consumo da parte dei clienti;
4. Con riferimento alla **pubblicità** e al suo **divieto integrale**, l'Autorità garante delle Comunicazioni deve indicare procedure prescrittive che valgano a rendere effettiva l'inibizione di ogni forma di spot, richiami, sollecitazioni commerciali.
5. Sulla **dislocazione dei punti di accesso** all'offerta di gioco d'azzardo va adottata la coerente tripartizione istituzionale delle competenze normative:

a) alla **Regione** va attribuita la competenza sulle regole fondamentali della selezione dei luoghi meno impattanti, in analogia con la funzione che questo livello dello Stato esercita nella pianificazione e nella programmazione territoriale;

b) ai **Comuni** e alle città metropolitane va ribadita la potestà deliberativa di appositi piani regolatori che si fondino sulle variabili specifiche della morfologia dei distinti territori municipali;

c) allo **Stato** spetta l'obbligo di ridurre le quantità di punti di contatto dell'offerta di gioco d'azzardo e delle tipologie nelle regioni al fine di procedere al progressivo ridimensionamento dell'esposizione del Paese a un'attività comunque impattante;

d) allo **Stato**, laddove si verifichi l'assenza di atti della regione e degli enti locali spetta di esercitare i **poteri sostitutivi** secondo il principio di sussidiarietà contenuto nel Titolo V della Costituzione;

6. Con riferimento agli **orari di funzionamento dei punti di accesso** al gioco d'azzardo, l'entrata in funzione dei punti di offerta non può protrarsi oltre il **tempo medio di apertura effettiva del complesso delle attività commerciali di ogni specie** e operanti verso il pubblico nei singoli comuni o raggruppamento omogeneo di comuni; occorre ricordare che laddove delle attività commerciali comportino pregiudizio ai beni primari delle comunità locale, i sindaci attualmente possono imporre un contingentamento degli orari.
7. Come misura riparativa, pur parziale, alla diffusione del prestito illegale ai giocatori, va adottata l'estensione alle famiglie della possibilità di **accesso alla misura dell'articolo 14** della legge antiusura (Fondo di solidarietà con le vittime).

## 5. LE PROPOSTE OPERATIVE

---

Ebbene, l'introduzione dei divieti in parole, inevitabilmente frustrerebbe gli investimenti fatti dagli imprenditori interessati, peggiorando le loro già non floride prospettive, quali operatori del comparto del gioco...". Avvocato di parte e pure "sindacalista" dei gestori dell'azzardo! Così il Volpe, oggi Consigliere di Stato e vigile supervisore dell'interesse della Pubblica Amministrazione, cioè del primato del pubblico!

a) Sia fissata la **sequenza delle operazioni di downsizing**, cioè di riduzione dell'offerta indissolubilmente finalizzata all'abbassamento (per estensione e per intensità) della domanda; in questo intento si possono prevedere - ma dopo attenta verifica - misure di ammortizzatori sociali per i soggetti penalizzati nell'occupazione e nelle opportunità imprenditoriali

b) Siano previste delle procedure di **facile accesso ai servizi di giustizia per le tutele delle persone**;

c) Si mettano in condizione **i Serd e tutti i servizi** (privato sociale, Onlus, liberi professionisti) di promuovere il facile accesso dei pazienti e dei loro familiari agli interventi sociosanitari per la tutela delle persone.

d) Si definisca la **consistenza minima inderogabile** (organizzazione, risorse, personale) dei servizi di presa in carico (secondo il Protocollo Diagnostico Terapeutico Assistenziali)

e) Si introduca **una procedura semplice di class action** (come peraltro avviene negli stessi paesi a regolazione "liberista" dell'economia) dei familiari e dei giocatori verso abusi dell'offerta commerciale di giochi d'azzardo

e) Siano adottate **misure urgenti per contenere le forme più impattanti e aggressive** di gioco pubblico d'azzardo:

- 10 e lotto sequenziale - VLT in sale da giuoco - Lotterie "Gratta e Vinci" pubblicizzati - Casinò on line e forme virtuali di azzardo; canali televisivi dell'azzardo che offrono modalità interattive.

f) Sia creato un organismo indipendente o, in subordine, sia strutturata l'ADM con immediata decadenza della mission promozionale del consumo d'azzardo: **per l'inibitoria ex ante di ogni installazione di gioco**

## 6. CONCLUSIONE - USCIRE DALL'ADDICTION FISCALE DELLO STATO

Se è "condizionato" il comportamento del giocatore d'azzardo, non si può affermare che le amministrazioni pubbliche, dietro la loro "impersonalità" non versino in uno stato analogo.

Aver legato la fiscalità ad una nocività – consumo eccessivo di scommesse et similia – riproduce il paradosso già verificatosi con il tabagismo: la curiosa dipendenza patologica anche da parte dello Stato. Una simmetria, che si può evocare come qual *addiction* fiscale. Si esprime nella ricerca "compulsiva" di nuove entrate per la finanza pubblica. Il gettito erariale derivato dalle sigarette è di 14 miliardi di euro annui? Ma il costo degli 84 mila decessi per tumori causati dal fumo è di gran lunga superiore. La somma algebrica delle due partite non viene tratta, le emergenze di cassa sono quasi sempre fronteggiate iscrivendo a bilancio la previsione di nuovi ricavi da tassazione aggiuntiva sui tabacchi. La domanda di questo "bene" è infatti rigida, e gli 11,5 milioni di tabagisti continueranno a consumare quanto offre il monopolio statale. L'aumento del prezzo del fumo è ininfluenza sulla propensione a inalarsi tabacco combusto.

Per scommesse, slot machine e lotterie, la spirale di induzione statale all'azzardo espone dunque una nuova simmetria tra decisione burocratica e comportamento del giocatore. Quest'ultimo, quando perde denaro, si vuole rifare, e quindi continua a investire somme crescenti. Parimenti immerso nella palude dei debiti, lo Stato è oberato da una sua crisi, nel dispositivo di spese crescenti e di entrate insufficienti. In questo senso anche la pubblica amministrazione scivola nel *chasing*, nella rincorsa delle perdite: si vuole "rifare" per reperire il denaro necessario a coprire la spesa corrente degli apparati.

Ecco dunque, esattamente come il giocatore d'azzardo, l'amministrazione pubblica - da intendersi qui come il complesso dei decisori burocratici e politici agganciati nelle sue procedure - si risparmia di adottare una visione sistemica. Dovrebbe suonare così, invece, una decisione razionale: "se si rilancia la produzione dei beni e dei servizi, non solo si crea occupazione, ma si stimola anche la crescita economica. Di conseguenza aumenta il gettito di tasse e imposte". Insomma, quel che non proviene dalla tassazione dell'alea è compensato dalle imposte su altri consumi che beneficiano della maggior disponibilità di denaro delle famiglie. La prigione dell'ottusità costringe però la pubblica amministrazione a una scorciatoia cognitiva, a un'euristica: sotto la pressione del bisogno di rifornirsi di denaro, burocrazie e ceto politico vanno a cercare alimento là dove percepiscono una disponibilità, e il differimento della scelta strutturale sembra essere facilmente avallato. Intanto con il ricavato dei giochi d'azzardo tamponiamo una falla. Come dire: siamo pieni di debiti e allora chiediamo dei prestiti per finanziarli. E così si continua a pagare a prezzi crescenti il tempo ottenuto "a credito". Conclusione: l'abnorme espansione del consumo di gioco d'azzardo è divenuto un ulteriore fattore strutturale sia del deficit e sia del debito dello Stato. Nell'inseguimento delle perdite (e nella fuga dalle responsabilità) Governo e Parlamento si proiettano vicendevolmente in un *Pathological Gambling*, ovvero in una spirale senza fine.

Appare problematico che vi possa essere un trattamento delle dipendenze che riguardano la singola persona che non sia coerente con il trattamento delle dipendenze quando coinvolgono un Paese intero. È una spirale che è arduo padroneggiare quando un sistema di gioco industriale si sostiene con l'allargamento continuo del numero dei partecipanti al gioco d'azzardo. La premessa "emancipatoria" è il ripristino dei presupposti etico-politici di garanzia dello Stato di diritto.